

**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**

Praca napisana pod kierunkiem
dr hab. Anny Kalisz

Sosnowiec 2022

Spis treści

Wykaz najczęściej używanych skrótów.....	5
Wprowadzenie	12
Rozdział I. Pojęcie funduszu UE, źródła prawa i system dystrybucji środków z funduszy UE	27
1. Pojęcie funduszu UE, perspektywa finansowa i budżet UE.....	27
2. Źródła prawa w zakresie funduszy UE.....	33
2.1 Prawo UE.....	33
2.2 Prawo krajowe	39
2.3 Relacje pomiędzy prawem UE a prawem krajowym	50
3. Procedury przyznania dofinansowania z funduszy UE	53
4. Rozliczenie realizacji projektów dofinansowanych z funduszy UE.....	60
5. Dystrybucja środków z funduszy UE w ujęciu podmiotowym	64
6. Podsumowanie.....	69
Rozdział II. Pojęcie, podstawa wymiaru i charakter prawny korekty finansowej	74
1. Pojęcie korekty finansowej.....	74
1.1 Pojęcie korekty finansowej w prawie UE.....	74
1.2 Prawo krajowe	75
2. Wystąpienie nieprawidłowości jako podstawa dokonania korekty finansowej	83
3. Definicja legalna i przesłanki wystąpienia nieprawidłowości.....	87
3.1 Naruszenie prawa.....	88
3.2 Działanie lub zaniechanie beneficjenta	92
3.3 Szkoła w budżecie UE	95
4. Podstawa wymiaru korekty finansowej.....	101
4.1 Zasady wymiaru korekty finansowej w prawie UE.....	101
4.2 Wymiar korekty finansowej w prawie krajowym	107
5. Charakter prawny korekty finansowej.....	113
6. Podsumowanie.....	118
Rozdział III. Dokonanie korekty finansowej i charakter sprawy jako wyznacznik dla sądowej kontroli korekty finansowej.....	123
1. Metoda zarządzania dzielonego.....	123
2. Weryfikacja prawidłowości wykorzystania lub pobrania środków UE	126

2.1 Weryfikacja prawidłowości wykorzystania lub pobrania środków UE w ramach oceny wniosków o płatność	126
2.2 Weryfikacja prawidłowości wykorzystania lub pobrania środków UE w ramach kontroli projektów	127
2.3 Prawo wniesienia zastrzeżeń względem stwierdzonej nieprawidłowości i dokonanej korekty finansowej.....	134
3. Dokonanie korekty finansowej w ujęciu podmiotowym	139
3.1 Instytucje uprawnione do dokonywania korekt finansowych.....	139
3.2 Pozostałe instytucje	142
4. Charakter prawny sprawy w przedmiocie korekty finansowej.....	146
4.1 Sprawa w przedmiocie korekty finansowej jako sprawa administracyjna	146
4.2 Sprawa w przedmiocie korekty finansowej jako sprawa cywilna	148
4.3 Korekta finansowa rozstrzygana zarówno w ramach sprawy administracyjnej, jak i cywilnej.....	152
5. Podsumowanie	153
Rozdział IV. Administracyjna kontrola korekty finansowej	157
1. Postępowanie administracyjne i decyzja w przedmiocie zwrotu środków UE	157
1.1 Wezwanie do zwrotu środków UE lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności	157
1.2 Postępowanie wyjaśniające a ustalenie korekty finansowej w ramach oceny wniosku o płatność, odpowiednio podczas kontroli projektu	161
1.3 Decyzja w przedmiocie zwrotu środków UE	163
1.3.1 Przesłanki do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu środków UE.....	163
1.3.2 Przesłanki do zwrotu środków UE a przesłanki dokonania korekty finansowej	168
1.3.3 Szczególne elementy decyzji w przedmiocie zwrotu środków UE	170
1.3.4 Podatkowy kontekst postępowania w przedmiocie zwrotu środków UE	174
1.4 Właściwy organ wydający decyzję w I instancji postępowania administracyjnego	175
2. Postępowanie odwoławcze	177
2.1 Granice ponownego rozpatrzenia sprawy	177
2.2 Środki ochrony prawnej przysługujące beneficjentowi jako stronie postępowania	179
2.3 Autokontrola organu	182
2.4 Rozpoznanie odwołania, odpowiednio wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	185
2.5 Zakaz reformationis in peius	189

3. Podsumowanie	191
Rozdział V. Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej	197
1. Sądowoadministracyjna kontrola decyzji w przedmiocie zwrotu środków przez wsa. 197	
1.1 Granice rozstrzygania przez wsa	197
1.2 Zakaz reformationis in peius	200
1.3 Rodzaje orzeczeń wsa	204
1.4 Związanie organu i sądu administracyjnego oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania	215
1.5 Granice rozstrzygania przez wsa przy ponownym rozpoznaniu sprawy oraz związane wsa wykładnią NSA	217
2. Postępowanie sądowoadministracyjne przed NSA	221
2.1 Zakres rozpoznania sprawy przez NSA.....	221
2.2 Podstawy (zarzuty) skargi kasacyjnej.....	223
2.3 Rodzaje orzeczeń NSA	230
Podsumowanie	236
Podsumowanie pracy	241
Bibliografia	250

Wykaz najczęściej używanych skrótów

Źródła prawa

JAE	Jednolity Akt Europejski (Dz.U. WE L 169 z 29.6.1987 r.)
KK	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2345, 2447)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946)
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052)
Op	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, 1598, 2076, 2105, 2262, 2328 z 2022 r. poz. 835)
Ppsa	ustawa z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329, 655)
Pzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129, 1598, 2054, 2269, z 2022 r. poz. 25)
Pzp z 2004 r.	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z 2020 r. poz. 288, 1086)
rozporządzenie 1080/2006	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. (WE) nr 1080/2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 rozporządzenie 1080/2006 (Dz.U. WE L 210 z 31.7.2006 r., s. 1)
rozporządzenie 1083/2006	rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. WE L 210 z 31.7.2006 r., s. 25)

- rozporządzenie 1084/2006 rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.U. WE L 210 z 31.7.2006 r., s. 79)
- rozporządzenie 1300/2013 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 1)
- rozporządzenie 1301/2013 rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 289)
- rozporządzenie 1303/2013 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320)
- rozporządzenie 1828/2006 rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. WE L 371 z 27.12.2006 r., s. 1)

rozporządzenie 2988/95	rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. WE L 312 z 23.12.1995 r., s. 1)
rozporządzenie 821/2014	rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych (Dz.U. UE L 223 z 29.7.2014 r., s. 7)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 202 z 7.6.2016 r., s. 47; wersja skonsolidowana)
TL	Traktat z Lizbony zmieniający TUE i TWE (Dz.U z 2009 r. poz. 1569)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 202 z 7.6.2016 r., s. 13; wersja skonsolidowana)
TWE	Traktatu ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37; wersja skonsolidowana)
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927, 1981, 2054, 2270, z 2022 r. poz. 583, 655)
uondfp	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 289)
upwspp	ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 743, z 2022 r. poz.807)
uzppr	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057)
uzpr	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818)

uzzmp ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1933)

Publikatory źródeł prawa

Dz.U. Dziennik Ustaw
Dz.U. UE Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.U. WE Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich

Trybunały, sądy, organy i inne instytucje i organizacje

CBA Centralne Biuro Antykorupcyjne
CoCoLaF Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention
ETO Europejski Trybunał Obrachunkowy
EWG Europejska Współpraca Gospodarcza
IA Instytucja Audytowa
IC Instytucja Certyfikująca
IP Instytucja Pośrednicząca
IW Instytucja Wdrażająca
IZ Instytucja Zarządzająca
KE lub Komisja Komisja Europejska
NSA Naczelny Sąd Administracyjny
SA w Białymstoku Sąd Apelacyjny w Białymstoku
SA w Poznaniu Sąd Apelacyjny w Poznaniu
SA we Wrocławiu Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
SA w Warszawie Sąd Apelacyjny w Warszawie
SN Sąd Najwyższy
SO w Olsztynie Sąd Okręgowy w Olsztynie
SO we Wrocławiu Sąd Okręgowy we Wrocławiu
SPI Sąd Pierwszej Instancji
TK Trybunał Konstytucyjny
TSUE lub Trybunał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE Unia Europejska
UOKiK Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
UZP Urząd Zamówień Publicznych
wsa wojewódzki sąd administracyjny

WSA w Białymstoku	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
WSA w Bydgoszczy	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
WSA w Gdańsku	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
WSA w Gliwicach	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
WSA w Gorzowie Wlkp.	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
WSA w Kielcach	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
WSA w Krakowie	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
WSA w Lublinie	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
WSA w Łodzi	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
WSA w Olsztynie	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
WSA w Opolu	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
WSA w Poznaniu	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
WSA w Rzeszowie	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
WSA we Wrocławiu	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
WSA w Szczecinie	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie
WSA w Warszawie	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

Czasopisma

AUMCS	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
FK	Finanse Komunalne
FP	Finanse Publiczne
FSP	Finanse Sektora Publicznego
IJME	International Journal of Management and Economics
IPP TBSP UJ	Internetowy Przegląd Prawniczy Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego
ISP	Inwestycje Sektora Publicznego
IN	Ius Novum
KP	Kontrola Państwowa
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
MP	Monitor Prawniczy
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Sądowych
PiM IRG SGH	Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH

PiP	Państwo i Prawo
PNUEW	Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Prok. i Pr.	Prokuratora i Prawo
PZP	Prawo Zamówień Publicznych
PE	Przegląd Europejski
Prz. Pod.	Przegląd Podatkowy
PPK	Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
PPEiS	Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PP	Przetargi Publiczne
RAP	Rocznik Administracji Publicznej
RAiP	Roczniki Administracji i Prawa
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny
SE	Studia Europejskie
SIA	Studia Iuridica Agraria
SIL	Studia Iuridica Lublinensia
SIT	Studia Iuridica Toruniensia
SPP	Studia Prawa Publicznego
SP KUL	Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
SP RiM	Studia Prawnicze Rozprawy i Materiały
SzPP	Studia z Polityki Publicznej
UE – FS	UE – Fundusze Strukturalne
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZN UEK	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ZN UR SP	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza
ZP	Zeszyty Prawnicze
ZP BAS	Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych

Pozostałe skróty

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
-------	---

EFRROW	Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRM	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
FS	Fundusz Spójności
PKB	Produkt Krajowy Brutto

Wprowadzenie

Zgodzić się należy z poglądem, że wstąpienie do UE było jednym z najważniejszych wydarzeń w najnowszej historii naszego kraju¹. Konsekwencją wpierw stowarzyszenia Polski z UE, a następnie akcesji Polski do UE była możliwość absorpcji środków z funduszy UE. Na co zwraca uwagę Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej: „Inwestycje współfinansowane funduszami unijnymi stanowią znaczącą część inwestycji publicznych w Polsce”². Polska stała się członkiem UE w dniu 1 maja 2004 r. r. tj. w toku trwania 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)³. 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 euro⁴, a w latach 2014-2020 Polsce przysługuje kwota 82,5 mld euro⁵.

Znaczna część środków z funduszy UE posiada charakter bezzwrotny. Powyższe nie oznacza jednak, że są to środki bezwarunkowo bezzwrotne. Środki z funduszy UE zachowują status bezzwrotnych, jeżeli ich beneficjenci zastosują się do szeregu obowiązujących wymóg, w tym przede wszystkim zrealizują przedmiot przedsięwzięcia (projektu) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz warunkami wynikającymi z umowy o dofinansowanie (odpowiednio: decyzji o dofinansowanie projektu). *A contrario*, jeżeli beneficjent naruszy obowiązujące reguły w zakresie realizacji, czy rozliczania projektu utraci (w zależności od wagi i charakteru przewinienia oraz wielkości strat poniesionych przez fundusz UE) całość lub część dofinansowania z funduszu UE - uprawniona instytucja działająca w imieniu państwa członkowskiego, względnie Komisja w przypadku beczynności państwa członkowskiego, dokona korekty finansowej. Temat korekt finansowych zwłaszcza pośród beneficjentów funduszy UE budzi wiele emocji. W prasie korekty finansowe nazywane są „dotkliwą sankcją”⁶, zaś parlamentarzyści pytają właściwego do spraw funduszy unijnych ministra (w

¹ Zob. Ł. Czernicki, A. Czerwiński, P. Kukołowicz, K. Kukołowicz, K. Kutwa, G. Lewicki, *15-lecie Polski w Unii Europejskiej – bilans*, Warszawa 2019, s. 6.

² Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019*, Warszawa 2020, s. 7.

³ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/popzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2004-2006/>, dostęp: 12.05.2022 r.

⁴ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/popzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2007-2013/#Finansowanie>, dostęp: 12.05.2022 r.

⁵ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>, dostęp: 12.05.2022 r.

⁶ Gazeta Prawna, 14 maja 2014 r. nr 12 (3733).

trybie interpelacji poselskiej), odpowiednio: „czy nie należałoby poddać wnikliwej analizie systemu kontroli projektów unijnych i przyjąć takie interpretacje i procesy kontrolne, aby respektowały możliwości i rzeczywistą pracę beneficjentów funduszy strukturalnych w naszym kraju?”, „czy nie należałoby ograniczyć wysokości korekt finansowych?” oraz „czy nie należałoby wprowadzić różnych rozwiązań abolicyjnych w sytuacji niejednoznaczności przepisów prawnych?”⁷. W innej z interpelacji podniesiona została kwestia rozbieżności przy wymiarze korekt finansowych: „W ilu postępowaniach wystąpiły podobne rozbieżności – tj. co do stosowania wytycznych? I w ilu przypadkach podniesiono korektę, i czy wobec takich rozbieżności beneficjenci zwrócili kwoty wynikające z podwyższenia poziomu korekty finansowej?”⁸.

Wyniki analizy przepisów w zakresie dokonywania korekt finansowych budzą szereg wątpliwości prawnych, gdzie do najistotniejszych z nich należą te niżej opisane. Po pierwsze (wątpliwości w zakresie podstawy do dokonania korekty finansowej): czy należyta podstawą dokonania korekty finansowej jest załączony do właściwego rozporządzenia (aktu wykonawczego do ustawy) taryfikator korekt finansowych, a to w sprawach korekt w zakresie których taryfikator obowiązuje? Kiedy występuje nieprawidłowość w projekcie – czy wówczas, gdy beneficjent dopuści się jakiegokolwiek naruszenia i czy chodzi tutaj wyłącznie o naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego? Jak należy wyklądać przesłankę (wystąpienia nieprawidłowości) „szkody potencjalnej” i kiedy dochodzi do jej należytego uprawdopodobnienia?

Po drugie (wątpliwości w zakresie podstawy wymiaru korekty finansowej): czy wymiar korekty finansowej w pierwszej kolejności powinien być dokonywany na podstawie taryfikatora korekt finansowych, jeżeli taryfikator obowiązuje? Czy ustalenie wymiaru korekty finansowej w oparciu o taryfikator korekt finansowych jest wystarczające, w tym zgodne z zasadami wymiaru korekt finansowych ustanowionymi w przepisach prawa UE? Czy przyjęty w taryfikatorze korekt finansowych wskaźnik jej wymiaru może być obniżony również w innych okoliczności niż te literalnie wskazane w samym taryfikatorze? Czy należy dokonać korekty finansowej niezgodnie z taryfikatorem korekt finansowych, jeżeli uwzględniony w nim wskaźnik jest nieproporcjonalny do stwierdzonej w projekcie nieprawidłowości?

⁷ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (z upoważnienia ministra) na interpelację nr 3691 w sprawie konieczności weryfikacji dotkliwych skutków kontroli projektów realizowanych z wykorzystaniem środków UE, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=69F54E9D>, dostęp: 12.05.2022 r.

⁸ Zapytanie z dnia 12.2.2019 r. nr 8421 do ministra inwestycji i rozwoju w sprawie rozbieżności co do poziomu wymierzenia korekty finansowej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B9LDYN>, dostęp: 12.05.2022 r.

Po trzecie (wątpliwości w zakresie charakteru prawnego korekty finansowej): czy korekta finansowa posiada charakter środka administracyjnego, sankcji administracyjnej, czy kary administracyjnej? Istotne jest przy tym to, że kwestia charakteru prawnego nie stanowi problemu wyłącznie teoretycznego, a ma bezpośredni wpływ na wymiar dokonanej korekty finansowej (choćby ze względu na okoliczność, iż do kar administracyjnych znajduje zastosowanie zasada retroaktywnego stosowania kary względniejszej dla sprawcy, co nie ma miejsca w przypadku środków administracyjnych).

Po czwarte: wątpliwości w zakresie konsekwencji prawnych niewniesienia zastrzeżeń przez beneficjenta do stwierdzenia przez właściwą instytucję nieprawidłowości w ramach kontroli projektu, odpowiednio: weryfikacji wniosku o płatność. Innymi słowy, czy beneficjent, który nie skorzystał z przysługującego mu prawa i nie wniósł zastrzeżeń (w ustawowo wymaganym terminie) ma nadal prawo do kwestionowania korekty finansowej? Dodatkowo jaka jest przy tym relacja pomiędzy ustaleniami z kontroli projektu, odpowiednio: weryfikacji wniosku o płatność, a postępowaniem administracyjnym wszczynanym w celu odzyskania nieprawidłowo wykorzystanych, odpowiednio: pobranych środków UE przez beneficjenta?

Po piąte: wątpliwości w zakresie sądu właściwego do sprawowania sądowej kontroli nad dokonywaniem korekty finansowych.

Po szóste: wątpliwości związane z podstawą do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającego do zwrotu, a ściślej z kwestią, czy ziszczenie się co najmniej jednej przesłanki z ustanowionych w art. 207 ufp stanowi wystarczającą podstawę do wydania odnośnej decyzji, czy też przesłanki te muszą być każdorazowo stosowane w związku z przepisami prawa UE statuującymi podstawę do stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej.

Po siódme wątpliwości związane z sądownoadministracyjną kontrolą (korekty finansowej) decyzji określającej kwotę dofinansowania polegającą do zwrotu. Orzecznictwo sądów administracyjnych bywa stosunkowo labilne, jeżeli chodzi o wykładnię kluczowych dla właściwego dokonywania korekt finansowych przepisów prawa, w tym przede wszystkim prawa UE.

Wszystkie powyższej wskazane wątpliwości prowadzą do stanowiska, iż zasadnym jest przygotowanie pracy doktorskiej, w której przedmiotem badań jest sądownoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie środków przez beneficjentów funduszy UE. Nie jest to przy tym jedyny argument przemawiający za trafnością doboru tematu. Podkreślić należy wagę problemu korekt finansowych dla beneficjentów środków pochodzących z funduszy UE (zwłaszcza podmiotów publicznych). 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. Ponadto do tej pory nie tylko nie została wydana naukowa monografia, która swoim zakresem obejmowałaby zarówno materialnoprawną analizę instytucji korekty finansowej dokonanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta, jak i kwestię jej sądowoadministracyjnej kontroli, ale również nie wydana została monografia, która odnosiłaby się wyłącznie do materialnoprawnych aspektów związanych z instytucją korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta środków UE.

Dokonując przy tym analizy krajowego piśmiennictwa w pierwszej kolejności należy zauważyć monografie J. Łacny *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej* (Warszawa 2017) oraz *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE* (Warszawa 2010). Obie monografie jakkolwiek bardzo wartościowe nie odnoszą się do korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie wobec beneficjentów środków UE. Ich przedmiotem są korekty finansowe dokonywane przez Komisję wobec państwa członkowskich. Korekty te oparte są na innej podstawie materialnoprawnej oraz dokonywane są w ramach odmiennej procedury. W zasadzie podobnie wygląda sytuacja w przypadku monografii A.P. Chociej *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje unijne i krajowe na przykładzie Polski* (Białystok 2020) – z tym jednak zastrzeżeniem, że praca ta dotyczy bardziej systemu ochrony interesów finansowych, co instytucji korekty systemowej (dokonywanej przez Komisję) jako takiej.

Do korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie wobec beneficjentów środków UE odnoszą się co prawda dwie publikacje książkowe, odpowiednio: 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) niemniej publikacje te nie są monografiami naukowymi, a mają charakter opracowań popularyzatorskich i skierowane są do praktyków zamówień publicznych, w szczególności tych chcących uniknąć negatywnych konsekwencji finansowych w przypadku, w którym wykonanie przedmiotu zamówienia podlega dofinansowaniu ze środków unijnych. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku naukowej monografii A.

Piwowarczyk *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych* (Katowice 2017). Co prawda rozdział czwarty monografii A. Piwowarczyk dotyczy pojęcia nieprawidłowości, a część rozdziału piątego poświęcona została korektom finansowym, to przede wszystkim w przeważającej części monografii omawiane są procedury udzielania zamówień publicznych, w tym na podstawie ustawy Pzp oraz procedur ustanowionych w wytycznych właściwych w zakresie kwalifikowalności wydatków. Nadto temat korekt finansowych omówiony został dość ogólnie, zaś obok powyższego rozdział piąty odnosił się również do odpowiedzialności przedstawicieli beneficjentów z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz sankcji wykluczenia beneficjenta z możliwości absorpcji środków z dofinansowania unijnego.

Nie sposób przy tym pominąć dwóch monografii P. Krzykowskiego, odpowiednio: *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020* (Olsztyn 2016) oraz *Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia* (Olsztyn 2017). W pierwszej z nich P. Krzykowski omówił pojęcie nieprawidłowości, niemniej monografia ta nie odnosi się ani do kwestii administracyjnej, ani do sądowoadministracyjnej kontroli dokonanej korekty finansowej, sama zaś instytucja korekty finansowej potraktowana została wyłącznie jako skutek stwierdzenia nieprawidłowości prowadzący do konieczności odzyskania nieprawidłowo wydatkowanych, odpowiednio pobranych kwot – nie podlegał analizie choćby charakter prawny korekty finansowej, a kwestia jej wymiaru została w zasadzie sprowadzona do przytoczenia stawek korekt przyjętych w taryfikatorze korekt finansowych (stosowanych w przypadku nieprawidłowości związanych z naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych). W drugiej z monografii P. Krzykowski wąsko opisał pojęcie nieprawidłowości, a obok skutków finansowych nieprawidłowości omówione została nie tylko instytucja korekty finansowej, ale również odpowiedzialność z tytułu dyscypliny finansów publicznych oraz wykluczenia beneficjenta z możliwości absorpcji środków z funduszy UE. Monografia ta koncentruje się przy tym (zgodnie z jej tytułem) na wybranych zagadnieniach dotyczących postępowania administracyjnego w sprawie odzyskiwania środków UE. Wiele jednak kwestii (co zrozumiałe przy tak określonym przedmiocie pracy) w monografii zostało pominiętych. Co istotne P. Krzykowski pomija te kwestie, które zostały poddane analizie w niniejszej pracy, w tym m.in. charakter prawny korekty finansowej, podatkowy kontekst decyzji określającej kwotę środków z dofinansowania przypadających do zwrotu, relacje prawa UE z przepisami prawa krajowymi statuującymi podstawę dokonania korekty finansowej, czy sądowoadministracyjną kontrolę

decyzji – w tym ostatnim zakresie (*vide* rozdział trzeci s. 107-120) opisana została jedynie kognicja sądów administracyjnych w sprawach korekt finansowych oraz omówiona została dopuszczalność drogi sądowej w przedmiotowym zakresie.

Z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż problemy prawne związane z nieprawidłowościami w projektach dofinansowanych z funduszy UE, korektami finansowymi oraz odzyskiwaniem nieprawidłowo wykorzystanych, odpowiednio: pobranych środków z funduszy UE są podejmowane w krótszych niż monografia formach, w tym rozdziałach publikacji książkowych lub artykułach. W ten sposób przedmiotowe zagadnienia analizują: R. Poździk⁹, W. Miemiec¹⁰, J. Ostałowski¹¹, J. Odachowski¹², K. Brysiewicz¹³, D. Kowalski¹⁴, Ł. M. Wyszomirski¹⁵, J. Sebzda-Załużka¹⁶ oraz K. Bieluci, E. Lemańska, J. Siemieniako¹⁷, M. Szymański¹⁸, G. Karwatowicz¹⁹. Powyższe opracowania jakkolwiek cenne i rozwijające doktrynę prawniczą nie mogą być pożytywane 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. Na co zwróciła uwagę J. Łacny tematyce korekt finansowych nie została poświęcona żadna monografia²⁰. Stanowisko to J. Łacny wyraziła w 2017 r. i jest ono nadal aktualne. Temat korekt finansowych w zagranicznej literaturze opisywany jest z reguły w podręcznikach dotyczących prawa publicznego UE zob. 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). Temat ten jest podejmowany również w publikacjach dotyczących (ogólnie) polityki spójności i funduszy UE

⁹ R. Poździk, *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, ST, 7-8/2013.

¹⁰ W. Miemiec, *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezwrotnych środków europejskich*, FK, 1-2/2012.

¹¹ J. Ostałowski, *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, PPP, 2/2014.

¹² J. Odachowski, *Pojęcie nieprawidłowości wykorzystania przyznanych środków w prawie UE* [w:] W. Miemiec, *Europejskie bezwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce*, Wrocław 2012.

¹³ K. Brysiewicz, *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, MP, 4/2014.

¹⁴ D. Kowalski, *Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystanych*, KP, 4/2014.

¹⁵ Wyszomirski Ł. M., *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, ZNSA, 1/2013,

¹⁶ J. Sebzda-Załużka, *Ustalenie i wymierzanie korekt finansowych a zwrot środków*, FP, 7/2013.

¹⁷ K. Bieluci, E. Lemańska, J. Siemieniako, *Szkoda jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta*, ZNSA, 3/2017.

¹⁸ M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej*, KP, 2/2010.

¹⁹ G. Karwatowicz, *Decyzja o zwrocie środków UE*, FP, 10/2010.

²⁰ J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 31.

zob. 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). Ponownie wypada zgodzić się z J. Łacny, że: „Problematyka korekt finansowych jest rzadko podejmowana w krajowej i zagranicznej literaturze prawniczej”²¹.

Praca ma trzy równorzędne cele. W pierwszej kolejności celem pracy jest ustalenie istoty korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta środków z funduszy UE. Ustalenie istoty korekty finansowej wymaga analizy szeregu problemów badawczych. Po pierwsze: ustalenia właściwej podstawy dokonania korekty finansowej, w tym przede wszystkim ustalenia prawidłowej wykładni pojęcia nieprawidłowości (w szczególności wykładni pojęcia „szkody potencjalnej” – jednej z przesłanek stwierdzenia nieprawidłowości) oraz określenia relacji definicji legalnej nieprawidłowości z rozporządzenia ogólnego z krajowymi przepisami statuującymi dokonywanie korekt finansowych oraz odzyskiwanie nieprawidłowo wykorzystanych, odpowiednio: pobranych środków. Po drugie: oceny charakteru prawnego korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta środków z funduszy UE, w tym rozstrzygnięcia czy korekta finansowa posiada charakter środka administracyjnego, sankcji administracyjnej, czy kary administracyjnej. Po trzecie: ustalenia zasad i sposobu wymiaru korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta środków z funduszy UE, gdzie na ustalenie powyższych wpływ mieć będzie wpierv ustalony charakter korekty finansowej.

W zakresie pierwszego z celów pracy autor stawia hipotezy jak niżej opisano. 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. Nie jest przy tym 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 zaszłych w konkretnej sprawie – *a contrario* nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieprawidłowości wyłącznie na podstawie, że naruszony przepis prawa został uwzględniony w taryfikatorze korekt finansowych z przypisaną stawką korekty

²¹ Ibidem, s. 31.

finansowej. Po drugie; korekta finansowa stanowi środek administracyjny - *a contrario* korekta finansowa nie stanowi sankcji, ani kary administracyjnej. Po trzecie: wymiar korekty finansowej każdorazowo musi odzwierciedlać wagę i charakter nieprawidłowości, a również straty poniesione przez fundusz UE, z którego beneficjent uzyskał środki. Ustalenie korekty finansowej wyłącznie na podstawie taryfikatora korekt finansowych (jeżeli ten obowiązuje w zakresie naruszonych przepisów) nie jest jednocześnie wystarczające nawet wówczas, gdy wskaźniki przyjętych korekt uwzględniają wymienione wyżej przesłanki. Z pola widzenia nie może umknąć fakt, że o wadze i charakterze nieprawidłowości oraz wysokości strat poniesionych przez fundusz UE świadczy nie tylko to jaki przepis został naruszony, ale również zindywidualizowane okoliczności, w których doszło do naruszenia.

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 została 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. *A contrario* sprawa o korektę finansową dokonaną w stanie, w którym wniosek o płatność nie został jeszcze zatwierdzony, a w konsekwencji środki z dofinansowania unijnego nie zostały beneficjentowi wypłacone nie będzie podlegała kognicji sądu administracyjnego – może być ona jedynie przedmiotem sprawy cywilnej przed sądem powszechnym. Po wtóre: w sprawach o korektę finansową nie jest możliwe zachowanie dychotomicznego podziału kompetencji pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami cywilnymi. W przypadku, gdy korekta finansowa zostanie dokonana już po zatwierdzeniu oraz wypłacie wniosku o płatność właściwa instytucja w zasadzie może wybrać, czy odzyska środki na drodze postępowania administracyjnego, czy na drodze postępowania cywilnego. Możliwość odzyskania zwrotu na drodze cywilnoprawnej opiera się na roszczeniu opartym na umowie o dofinansowanie, która posiada cywilnoprawny charakter.

Trzecim z celów pracy jest ocena stopnia ochrony prawnej beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej korekty finansowej, względnie zasadnej korekty finansowej, niemniej w nadmiernym (nieproporcjonalnym) wymiarze. Ocena ta dotyczyć będzie nie tylko

występowania beneficjenta jako strony postępowania administracyjnego, a następnie postępowania sądowoadministracyjnego, ale również w postępowaniu kontrolnym, odpowiednio: w toku wnoszenia i rozpatrzenia zastrzeżeń od oceny wniosku o płatność. W zakresie ostatniego z celów pracy autor stawia hipotezę, że poziom ochrony beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej korekty finansowej, w tym co do jej wymiaru jest na znaczącym poziomie, choć nie ma on wymiaru zupełnego.

Założone cele pracy wpłynęły na wybór przyjętych przez autora metod badawczych. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna. Polega ona na analizie teksów aktów prawa i ustaleniu zawartych w nich norm²². 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 (okres kwalifikowalności wydatków z perspektywy już upłynął²³) – 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 (2007-2013 oraz 2014-2020) oraz przepisy prawa krajowego dotyczące procedury odzyskiwania od beneficjentów środków UE, a również przepisy postępowania, w tym postępowania sądowoadministracyjnego. Analiza teksów 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.

Za zasadne uznać należy przeanalizowanie regulacji dotyczącej perspektywy finansowej 2014-2020 oraz poprzedzającej jej perspektywy finansowej 2007-2013. Okres kwalifikowalności wydatków perspektywy finansowej 2014-2020 mija dopiero 31 grudnia 2023 r.²⁴. Perspektywa ta nadal jest wdrażana, zaś korekty finansowe mogą być dokonywane

²² D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, Transformacje Prawa Prywatnego, 3/2018, s. 14.

²³ Okres kwalifikowalności dla wydatków poniesionych w projektach realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 upłynął 31 grudnia 2015 r. Zob. załącznik do decyzji Komisji dnia 30 kwietnia 2015 r. zmieniającej decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013), C(2015) 2771 final. Co na marginesie nie wpływa na okoliczność, iż niektóre sprawy o korekty finansowe dotyczące środków unijnych z perspektywy finansowej 2007-2013 trwają nadal.

²⁴ Zob. Wytyczne Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 grudnia 2020 r. w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, s. 28.

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 (12 maja 2022 r.) perspektywa finansowa 2014-2020 nie jest jedyną, która obecnie trwa. Od 1 stycznia 2021 r. trwa bowiem okres kwalifikowalności wydatków dla perspektywy finansowej 2021-2027. Praca nie obejmuje jednak problematyki korekt finansowych w odniesieniu do tej perspektywy finansowej, gdzie okoliczność ta ma swoje uzasadnienie. Praca nie stanowi wyłącznie analizy przepisów materialnoprawnych, a również podnoszone są w niej kwestie procesowe, w tym komentowane jest orzecznictwo. 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. Powodem powyższego jest stan prac nad ustawą wdrożeniową dla perspektywy finansowej 2021-2027²⁵. Mimo, iż w obrocie prawnym funkcjonuje już pakiet prawa UE, w tym rozporządzenie ogólne dla perspektywy finansowej 2021-2027²⁶ to przedmiotowa ustawa wdrożeniowa²⁷ dopiero w dniu 9 maja 2022 r. została podpisana przez Prezydenta RP.

²⁵ Zob. G. Karwatowicz, *Nowa perspektywa UE – prace nad ustawą*, FP, 3/2022, s. 5. Na marginesie uruchomienie absorpcji środków UE z perspektywy 2021-2027 zatrzymać może mechanizm „fundusze za praworządność”. Zob. w tym zakresie: J. Łacny, *Suspension of EU Funds Paid to Member States Breaching the Rule of Law: Is the Commission’s Proposal Legal?*, [w:] A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, Ch. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt, *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer 2021, s. 269 i n.

²⁶ Chodzi o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej, Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej (Dz.U. UE L 231 z 30.6.2021 r., s. 159).

²⁷ Chodzi ustawę o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027.

Nie można przy tym pominąć, iż niniejsza praca okaże się przydatna również podczas analizy i stosowania przepisów właściwych dla perspektywy finansowej 2021-2027. Nawet pobieżna analiza, odpowiednio: art. 2 pkt 31, art. 103 ust. 1 w zw. z motywem 70 preambuły rozporządzenia oraz art. 26 ustawy pozwala stwierdzić, że regulacja dokonywania korekt finansowych w przypadku perspektywy finansowej 2021-2027 jest w zasadzie tożsama przepisom obowiązującym w perspektywie 2014-2020.

Należy dodać, iż zakres przedmiotowy pracy został ograniczony do korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie wobec beneficjentów realizujących projekty dofinansowane z dwóch funduszy, odpowiednio EFRR oraz FS, których środki dystrybuowane są za pomocą programów operacyjnych (krajowych w przypadku FS i EFRR oraz regionalnych w przypadku EFRR). 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. Chodzi tutaj zwłaszcza o regulacje dotyczące instrumentów finansowych, środków dla rolnictwa, czy projekty dotyczące europejskiej współpracy terytorialnej. Dlatego też, ze względu na zakładaną objętość opracowania, nie było możliwe sporządzenie pracy odnoszącej się do problemu korekt finansowych dokonywanych wobec beneficjenta *in genere* funduszy UE tj. każdego możliwego programu pomocowego, czy instrumentu finansowego. Kwestie te jednak pozostają w orbicie zainteresowań autora i najpewniej będą przedmiotem dalszych prac.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy rozdział dotyczy zagadnień wprowadzających w szczegółową problematykę pracy. W pierwszej kolejności dokonana zostanie analiza pojęć, odpowiednio funduszu UE, perspektywy finansowej oraz budżetu UE. Są to podstawowe pojęcia, których wyjaśnienie osadzi dalszą część pracy w odpowiednim kontekście. Następnie scharakteryzowane zostaną źródła prawa w zakresie funduszy UE, gdzie podkreślić należy ich mnogość. 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 aktów prawa wykonawczego do ustaw (rozporządzeń), ale również tzw. nieformalnych źródeł prawa (zwłaszcza wytycznych). Z racji tego, że problematyka funduszy UE regulowana jest zarówno w przepisach prawa UE, jak i prawie krajowym omówienie źródeł prawa uzupełnione zostanie o analizę relacji prawa UE z przepisami prawa krajowego. Jest to tym istotniejsze, iż w

dziedzinie funduszy UE występuje szereg wątpliwości co do zgodności przepisów prawa krajowego (polskiego) z prawem UE. W ramach rozdziału pierwszego omówione zostaną procedury na podstawie, których uprawniony wnioskodawca może uzyskać środki z dofinansowania UE oraz procedury związane z rozliczeniem projektu, który uzyskał dofinansowanie z funduszu UE. Uzyskanie środków z funduszy UE wymaga odpowiedniego działania podmiotu (wnioskodawcy) zainteresowanego uzyskaniem wsparcia. Jednocześnie ponoszone wydatki wymagają rozliczenia zgodnie ze szczegółowymi procedurami. Co przy tym istotne korekta finansowa może być dokonana już na etapie rozliczania dofinansowanego ze środków UE przedsięwzięcia (projektu). Ostatnim z elementów rozdziału pierwszego jest kwestia dystrybucji środków unijnych w ujęciu podmiotowym. Prawodawca unijny wprowadził w tym zakresie specyficzne statusy instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję środków UE oraz za nadzór i kontrolę nad ich wydatkowaniem. Do tego ustawodawca krajowy, we właściwych ustawach wdrożeniowych, kwestię tę uregulował nieco odmiennie, co również będzie przedmiotem stosownej analizy.

Drugi rozdział dotyczy szczegółowego zakresu pracy, odpowiednio: 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 tej części rozdziału autor zwrócił uwagę, że przepisy prawa krajowego w zakresie korekt finansowych nie do końca odpowiadają siatce pojęciowej przyjętej przez prawodawcę unijnego w rozporządzeniach. Ponadto zreferowana została kwestia potrzeby modyfikacji części przepisów prawa krajowego w zakresie korekt finansowych a to m.in. ze względu na powielanie przepisów rozporządzeń UE. W tym ostatnim zakresie sformułowane zostały postulaty *de lege ferenda*. Dalej wytłumaczono, że należyta podstawą do dokonania korekty finansowej jest wystąpienie nieprawidłowości, a dalej szerokiemu omówieniu podlegały wszystkie przesłanki, których kumulatywne ziszczenie się przesądza o wystąpieniu nieprawidłowości, a zarazem podstawy do dokonania korekty finansowej. Obok omówienia podstawy do dokonania korekt finansowych rozdział dotyczy również podstawy jej wymiaru. W pierwszej kolejności opisane zostały podstawy wymiaru korekty finansowej wynikające z przepisów prawa UE, a następnie z przepisów prawa krajowego. 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 będzie podlegać, 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 III omówiona została metoda zarządzania dzielonego. Uwzględnienie odnośnej metody przez prawodawcę unijnego pozwala na dokonywanie korekt finansowych dofinansowania uzyskanego przez beneficjentów zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję. 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. Dokonywanie korekt finansowych stanowi bowiem konsekwencję nieprawidłowości stwierdzonych w ramach weryfikacji wniosków o płatność oraz kontroli projektów. W przypadku nieprawidłowości stwierdzonej, odpowiednio w toku weryfikacji wniosków o płatność lub kontroli projektu beneficjentowi przysługuje określony ustawą środek ochrony prawnej. Ze względu na powyższe w rozdziale omówione zostanie postępowanie kontrolne, w tym jego konsekwencje dla dalszego podważania zasadności dokonania korekty finansowej. W rozdziale trzecim nie zabraknie analizy dokonania korekty finansowej w ujęciu podmiotowym. W tym fragmencie pracy ustalone zostanie 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, w tym instytucje wchodzące w skład ustanowionych dla poszczególnych programów operacyjnych systemów zarządzania i kontroli. 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 podlegać kontroli sądowej lub sądownoadministracyjnej. W określonym stanie faktycznym ta sama korekta finansowa może podlegać kontroli zarówno sądu powszechnego, jak i administracyjnego.

Rozdział czwarty dotyczy administracyjnoprawnej kontroli korekty finansowej. Rozdział ten rozpoczyna się analizą instytucji wezwania do zwrotu środków UE lub wyrażenia zgody na pomniejszenie płatności, w tym analizą charakteru odnośnej instytucji prawa, a także skutków prawnych zwrotu środków, odpowiednio wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnej płatności oraz skutków niedokonania zwrotu środków lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Niedokonanie zwrotu środków, odpowiednio niewyrażenie zgody na

poniższe kolejne płatności prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego oraz wydania decyzji. W związku z tym w ramach kolejnej części rozdziału czwartego omówione zostanie administracyjne postępowanie wyjaśniające oraz przesłanki do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania unijnego przypadającą do zwrotu z tytułu wykorzystania środków z funduszy UE niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur, odpowiednio pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Przedmiotem analizy nie będzie jedynie wykładnia poszczególnych przesłanek, ale również relacje ustanawiającego odnośne przesłanki art. 207 ufp z przepisami UE, w tym przede wszystkim statuującymi pojęcie nieprawidłowości oraz podstawę do dokonania korekty finansowej. Opisane zostały również szczególne elementy decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu ustanowione w przepisach ufp oraz podatkowy kontekst odnośnej decyzji. Okazuje się bowiem, że zastosowanie przepisów Op do decyzji określających kwotę dofinansowania przypadającą zwrotowi ma istotny wpływ na prawa beneficjenta. 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. W tym ostatnim zakresie podkreślone zostało to, że w zależności od organu (instytucji) wydającego decyzję w I instancji postępowania administracyjnego beneficjentowi (jako stronie postępowania) przysługiwać może różny środek ochrony prawnej, odpowiednio: odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Następnie omówiona została autokontrola organu I instancji oraz rozpoznanie środka ochrony prawnej przez organ II instancji postępowania administracyjnego. Koniec rozdziału czwartego dotyczy zakazu *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: związaniem organu oceną prawną wsa i wskazaniem co do dalszego

postępowania wyrażonymi w wyroku wsa oraz związania wsa oceną prawną NSA i wskazaniemi 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 związana wsa wykładnią prawa dokonaną przez NSA. W drugiej części ostatniego (piątego) rozdziału pracy omówione zostały podstawy skargi kasacyjnej oraz zarzuty, na których skarga kasacyjna powinna się opierać. W tym ostatnim zakresie uwagę poświęcono m.in. sposobowi prawidłowego sformułowania zarzutów. W praktyce kwestia ta niekiedy stanowi problem dla pełnomocników, co ma negatywny wpływ na ochronę praw ich mandantów - stron skarżących kasacyjnie. Piąty rozdział pracy kończy się omówieniem granic rozstrzygania przez NSA oraz rodzajów orzeczeń NSA.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 12 maja 2022 r.

Rozdział I

Pojęcie funduszu UE, źródła prawa i system dystrybucji środków z funduszy UE

1. Pojęcie funduszu UE, perspektywa finansowa i budżet UE

W prawie UE brak jest definicji legalnej pojęcia funduszu UE²⁸. Fundusz UE stanowi pulę środków²⁹, która wyodrębniona została z zasobów własnych UE (art. 311 TFUE). Sformułowanie „zasoby własne” – na co zwraca uwagę J. Łacny - może być mylące. Może sugerować, że chodzi o środki generowane z działalności UE, gdy tymczasem są to środki naliczane i odprowadzane przez państwa członkowskie³⁰.

Wyodrębnienie (poszczególnych) funduszy następuje dwuetapowo. W pierwszej kolejności poprzez uwzględnienie ich w wieloletnich ramach finansowych tzw. „perspektywach finansowych”³¹. Perspektywy finansowe (ramy finansowe) określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania, w tym roczne pułapy na płatności. Określenie kwot rocznych pułapów zostaje dokonane z podziałem na kategorie wydatków - w liczbie

²⁸ Tak M. Świstak, *Znaczenie funduszy Unii Europejskiej w kreowaniu polityk publicznych w Polsce*, SE, 1/2017, s. 213. Zasoby własne stanowią 98% budżetu, zob. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/27/dochody-unii>, dostęp: 30.12.2021 r.

²⁹ Tak: J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 25. W podobny sposób pojęcie „funduszu” definiowane jest niekiedy w literaturze prawa finansowego. Przykładowo B. Kucia-Guściora wskazuje, iż pojęcie funduszy oznacza „wyodrębniony zasób środków majątkowych”. Tak: B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy celowych*, RPEiS, 4/2004, s. 6. Takie stanowisko aprobuje J. Szolno-Koguc wskazując, że: „W ogólnym pojęciu funduszu wyraźnie eksponowane jest zatem specjalne przeznaczenie środków pieniężnych na ściśle określony cel”. Przy tym J. Szolno-Koguc zwraca uwagę na okoliczność, iż w nauce prawa nazwa „fundusz” używana jest w różnym znaczeniu. Tak: J. Szolno-Koguc, *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych*, AUMCS, Vol. XXXVIII, sectio H, 2004, s. 99. Tak też: C. Kosikowski. Zob. C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 135 – podane za J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję...*, s. 25 oraz A. Wójtowicz-Dawid, *Monitoring, kontrola i audyt wykorzystywania środków Unii Europejskiej*, SIP Lex. Mianem „funduszu”, obok puli środków, określane są podmioty. Chodzi tutaj o państwowe osoby prawne np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (*vide* art. 3 ust. 1 pkt 18 uzzmp), a również o państwowe fundusze celowe w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 uzzmp. Na co zwraca uwagę B. Chłodzińska jedynym państwowym funduszem celowym posiadającym osobowość prawną jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych *vide* art. 45 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 573, 1981). Zob. B. Chłodzińska, [w:] F. Grzegorezyk (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 63 i 64. Chodzi również o samorządowe osoby prawne np. wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zob. szeroko: J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, ST, 1-2/2011, s. 5-16.

³⁰ Zob. J. Łacny, [w:] A. Wróbel (red.), D. Kornobis-Romanowska (red.), J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, SIP Lex.

³¹ Zob. szeroko: I. Bielka, *Kontrowersje i spory wokół perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, PPEiS, 3/2013, s. 4 i n. oraz M. Proczek, *Perspektywa finansowa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem nowej perspektywy finansowej 2007-2013*, IJME, vol. 24, 2008, s. 78-110; Zob. również w zakresie relacji perspektywy finansowej UE oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa - K. Kopyściańska, [w:] Z. Ofiarski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydanie II, SIP Lex.

ograniczonej, odpowiadającej głównym sektorom działalności UE³². Obecnie wieloletnie ramy finansowe, w tym ich cel, zakres, okres trwania oraz procedurę ustanowienia regulują przepisy prawa pierwotnego, a ściślej art. 312 TFUE. Zgodnie z art. 312 ust. 1 TFUE celem przyjęcia wieloletnich ram finansowych jest zapewnienie dokonywania wydatków w sposób usystematyzowany i w granicach dostępnych zasobów własnych³³. Art. 312 TFUE został wprowadzony do obrotu prawnego TL³⁴, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.³⁵. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 przyjęte zostały rozporządzeniem Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określającym wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 884)³⁶. Z racji faktu, iż praca dotyczy nie tylko perspektywy finansowej 2014-2020, ale również zakresu czasowego dla lat 2007-2013 dodać należy, że przed wejściem w życie TL problem perspektywy finansowej, co do zasady, nie był uregulowany w przepisach prawa pierwotnego UE³⁷. Perspektywa finansowa 2007–2013 przyjęta została w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 17 maja 2006 r. zawartym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz. Urz. UE C 139 z 14.6.2006, s. 1, ze zm.)³⁸. Jedynym (wówczas) przepisem prawa traktatowego, który odnosił się do perspektywy finansowej był art.

³² Tak art. 312 ust. 3 TFUE.

³³ Zob. C. Kosikowski, *Polityka pieniężna i finanse UE w świetle Traktatu z Lizbony*, EPS, 6/2008, s. 7.

³⁴ Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, SIP Lex.

³⁵ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>, dostęp: 30.12.2021 r.

³⁶ Rozporządzenie było trzykrotnie zmieniane, odpowiednio: rozporządzeniem Rady (UE, EURATOM) nr 2015/623 z dnia 21 kwietnia 2015 r. zmieniającym rozporządzenie (UE, EURATOM) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz.U. UE L 103 z 22.4.2015 r., s. 1), rozporządzeniem Rady (UE, EURATOM) nr 2017/1123 z dnia 20 czerwca 2017 r. zmieniającym rozporządzenie (UE, EURATOM) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. UE L 163 z 24.6.2017 r., s. 1), rozporządzeniem Rady (UE, EURATOM) 2020/538 z dnia 17 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, EURATOM) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 w odniesieniu do zakresu łącznego marginesu na zobowiązania (Dz.U. UE L 119 z 17.4.2020 r., s. 1).

³⁷ Komisja tymczasowa do spraw wyzwań politycznych i środków budżetowych w rozszerzonej Unii w latach 2007 – 2013 Parlamentu Europejskiego zwróciła na powyższe uwagę w sposób następujący: „Obecnie perspektywa finansowa nie jest przewidziana ani w Traktacie, ani w prawodawstwie Wspólnoty. Jest ona sformalizowana w *sui generis* porozumieniu międzyinstytucjonalnym między Parlamentem, Radą i Komisją, odzwierciedlającym konsensus między nimi i dającym stąd legitymację temu mechanizmowi („miękkie prawo”)”. Tak: Komisja tymczasowa do spraw wyzwań politycznych i środków budżetowych w rozszerzonej Unii w latach 2007 – 2013, Parlament Europejski, *Dokumenty robocze nr 2 w sprawie perspektywy finansowej 2007-2013: stan aktualny*, s. 3.

³⁸ Na co słusznie zwraca uwagę M. Tyniewicki: „W dalszym ciągu uchwalane są porozumienia międzyinstytucjonalne, które co prawda regulują niektóre kwestie dotyczące ram wieloletnich, ale samych ram w porozumieniach się już nie umieszcza”. Zob. M. Tyniewicki, [w:] E. Ruśkowski, *Roczność i wieloroczność w finansach publicznych*, Warszawa 2014, s. 28. Na temat porozumień międzyinstytucjonalnych zob. również: M. Jędrzejczyk, *Wieloletnie planowanie finansowe na szczeblu Unii Europejskiej*, SP KUL, 2/2019, s. 158-161, <https://doi.org/10.31743/sp.5853>, dostęp: 30.12.2021 r.

161 TWE³⁹. Regulował on procedurę przyjęcia rozporządzenia w zakresie FS. W przypadku przyjęcia perspektywy finansowej do dnia 1 stycznia 2007 r. procedura ustanowiona w art. 161 TWE obowiązywała od tego dnia. W innym przypadku obowiązywała ona od dnia przyjęcia perspektywy finansowej⁴⁰.

Po wtóre poszczególne fundusze, a ściślej środki wydatkowane w ich ramach, uwzględnione są w rocznych budżetach UE (rozdział 3 „Roczny budżet Unii” art. 313-316 TFUE). Roczny budżet Unii musi być zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi (*vide* art. 312 ust. 1 zd. 3 TFUE). Zgodnie z art. 310 ust. 1 zd. 1 TFUE wszystkie dochody i wydatki UE powinny być uwzględnione w preliminarzu na poszczególne lata budżetowe a również powinny być wpisane do budżetu UE. Co istotne dokonanie wydatków wpisanych do budżetu UE wymaga uprzedniego przyjęcia odpowiedniego aktu prawa UE, który stanowi podstawę działania oraz dokonania wydatków (*vide* art. 310 ust. 3 TFUE). Wydatki powinny być ponoszone w zgodzie z rozporządzeniem, o którym mowa w art. 322 TFUE⁴¹. Chodzi tutaj o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. UE L 193 z 30.7.2018 r., s. 1).

Powyższe przepisy zapewniają, że wydatki w ramach funduszy UE dokonywane będą w sposób zgodny z przyjętymi celami, usystematyzowany oraz w granicach posiadanych zasobów⁴². Okoliczności te pozwalają uznać, że budżet UE ma charakter budżetu zadaniowego⁴³.

Zdaniem T. Sowińskiego budżet UE realizowany jest za pośrednictwem różnych funduszy, programów i instrumentów finansowych. W obu perspektywach poszczególne

³⁹ Art. 161 TWE: „Od 1 stycznia 2007 roku Rada stanowi większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego oraz po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, jeżeli do tego dnia zostanie przyjęta wieloletnia perspektywa finansowa, stosowana od 1 stycznia 2007 roku oraz dotyczące jej Porozumienie międzyinstytucjonalne. W przeciwnym przypadku procedurę określoną w niniejszym akapicie stosuje się od dnia ich przyjęcia”.

⁴⁰ Zob. w tym zakresie: M. Drobysz, [w:] Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska-Szulc, D. Pyć, M. Tomaszewska, I. Zużewicz, *Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, wyd. II, SIP Lex.

⁴¹ Z tym jednak zastrzeżeniem, że w samym rozporządzeniu ustawodawca unijnych przewidział pewne wyjątki *vide expressis verbis* art. 310 ust. 3 TFUE.

⁴² W zakresie budżetu UE zob. szeroko: M. Wróblewska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej jako narzędzie integracji europejskiej*, [w:] A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 73-97 oraz M. Tyniewicki, [w:] E. Ruśkowski, op. cit., s. 29-34.

⁴³ Tak. C. Kosikowski, *Budżet zadaniowy a naprawa finansów publicznych w Polsce*, PiP, 8/2008, s. 17.

budżety UE realizowane były za pośrednictwem pięciu głównych funduszy, odpowiednio: FS, EFRR, EFS, EFRROW oraz EFRM. Dalej T. Sowiński wskazuje, że obok pięciu głównych funduszy budżety roczne UE realizowane są przez szereg dalszych (pozostałych) funduszy i instrumentów⁴⁴.

Praca obejmuje swoim zakresem dwa fundusze, odpowiednio: FS oraz EFRR. FS powstał na podstawie postanowień Traktatu z Maastricht z 1992 r. (*vide* art. 130d akapit 2). Został ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. (Dz.U. WE L 130 z 25 maja 1994 r., s. 1), które zastąpiło, przejściowe, rozporządzenie Rady (EWG) nr 792/93 z dnia 30 marca 1993 r. ustanawiające finansowy instrument spójności (Dz.U. WE L 79 z 1.4.1993 r., s. 74)⁴⁵. Na co zwraca uwagę P. Casaca: „Traktat z Maastricht nie włączył Funduszu Spójności na listę funduszy strukturalnych. Nie ma tu żadnej wyraźnej logiki, a może być jedynie zrozumiałe jako polityczny sposób gwarancji, że Funduszem Spójności kierować będą specjalne zasady”⁴⁶. W Traktacie z Maastricht przyjęte zostały trzy wytyczne dla funkcji FS. Po pierwsze: środki z FS mogły być angażowane wyłącznie w przedsięwzięcia ze sfery ochrony środowiska oraz transeuropejskich sieci transportowych. Po drugie: do objęcia wsparciem ze środków FS kwalifikują się jedynie przedsięwzięcia realizowane w państwach członkowskich z poziomem Produktu Krajowego Brutto na jednego mieszkańca poniżej progu wynoszącego 90% średniej dla UE. Po trzecie: środki z FS mogą uzyskać jedynie te państwa członkowskie, które przyjęły zdefiniowane programy umożliwiające im spełnienie kryteriów konwergencji nominalnej (*vide* art. 104c Traktatu z Maastricht)⁴⁷. Wytyczne te zostały przyjęte ze względu na istotne dysproporcje w poziomie rozwoju poszczególnych państw członkowskich UE, co blokowało rozwój jednolitego rynku. Dysproporcje te były na tyle znaczne, iż nie była ich w stanie wyrównać polityka regionalna i dostępne środki w ramach jej realizacji. Państwa członkowskie, wówczas, Wspólnoty (obecnie UE) miały świadomość, iż rozwój gospodarczy powinien następować w oparciu o nowoczesną infrastrukturę, a ta wymagała nakładów finansowych, których wysokość przekraczała możliwości niektórych,

⁴⁴ Tak T. Sowiński, *Finansowane polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 171. Zob. szeroko w zakresie innych niż „główne fundusze” instrumentów i funduszy: J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – Działania – Środki*, Kraków 2008, s. 101 i n.

⁴⁵ Zob. P. Casaca, *Fundusz Spójności*, [w:] M. Kozak, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Łódź 1998, s. 64.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 63.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 63.

zwłaszcza nowo wstępujących do Wspólnoty państw/członków – takie stanowisko przedstawili J. Zdanukiewicz i R. Cieślak⁴⁸.

W perspektywach objętych zakresem przedmiotowym pracy FS został ustanowiony odpowiednio: na podstawie art. 161 TWE oraz rozporządzenia 1084/2006 *vide* art. 1 ust. 1 w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 oraz na podstawie art. 177 TFUE oraz rozporządzenia 1300/2013 *vide* art. 1 ust. 1 oraz w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020.

Zakres przedmiotowy interwencji FS, na przestrzeni poszczególnych perspektyw finansowych, w tym perspektyw finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020 co do zasady się nie zmienił. W obu perspektywach finansowych pomocą finansową z FS mogą być obejmowane projekty z zakresu transeuropejskich sieci transportowych oraz środowiska (*vide* art. 2 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia 1300/2013 oraz art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1084/2006). Jediną różnicą jest dopuszczenie w perspektywie finansowej 2014-2020 dofinansowania (z FS) projektów pomocy technicznej (*vide* art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 1300/2013), których realizacja: „zapewnia środki na budowę potencjału systemu instytucji zaangażowanych w administrowanie Funduszami Europejskimi oraz na wsparcie instytucji odpowiedzialnych za realizację projektów”⁴⁹.

Inaczej niż w przypadku FS EFRR posiada status funduszu strukturalnego⁵⁰. EFRR utworzony został, wielokrotnie zmienianym, rozporządzeniem Rady (EWG) nr 724/75 z dnia 18 marca 1975 r. ustanawiające Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (Dz.U. WE L 73 z 21.3.1975 r., s. 1). Jak wskazuje J. Łacny ze względu na brak podstaw traktatowych w zakresie polityki spójności na podstawie wydania powyżej wskazanego rozporządzenia przyjęto, posiadający kompetencyjny charakter, art. 235 TEWG⁵¹. Początkowo wysokość środków jakie z EFRR otrzymywały poszczególne państwa członkowskie ustalana była *ex-ante* w oparciu o wysokość kwot wpłacanych przez poszczególnych członków do budżetu EWG. System ten został zmodyfikowany rozporządzeniem Rady (EWG) nr 214/79 z dnia 6 lutego 1979 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 724/75 ustanawiające Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. WE L 35 z 9.2.1979 r., s. 1), gdzie przyjęte zostało, że pulą 5% środków z EFRR zarządzać będzie KE, która środki te rozdzielać będzie pomiędzy regiony spełniające

⁴⁸ Tak J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Możliwość inwestycji z zakresu ochrony środowiska przez jednostki samorządu terytorialnego z zasobów Funduszu Spójności w latach 2007-2013*, FK, 1-2/2009, s. 57.

⁴⁹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/program-pomoc-techniczna-2014-2020/>, dostęp: 06.01.2022 r.

⁵⁰ J. W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 16.

⁵¹ J. Łacny, *Ochrona interesów Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 99.

przyjęte kryteria, w tym: niski poziom PKB *per capita*, wysoki udział rolnictwa, upadek gałęzi przemysłu oraz wysoka stopa bezrobocia⁵². Istotną ewolucję w zakresie polityki regionalnej wprowadził JAE. To na jego podstawie wprowadzono reformę funduszy strukturalnych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz koordynacji ich działań między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych (Dz.U. WE L 185 z 15.7.1988, s. 9)⁵³. Cele przyjęte w JAE w zasadzie w tożsamym kształcie obecne są w art. 174 TFUE⁵⁴ – ten stanowi m.in., że: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” oraz, że: „W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”⁵⁵.

Środki z FS oraz EFRR dystrybuowane są w państwach członkowskich poprzez wdrażanie programów operacyjnych⁵⁶. Programy operacyjne są przygotowywane przez państwa członkowskie oraz przyjmowane przez Komisję – *a contrario* brak przyjęcia programu operacyjnego przez Komisję uniemożliwia rozpoczęcie jego wdrażania. Przyjęcie programu przez Komisję jest ostatnim etapem procedury programowania⁵⁷. Programowanie rozpoczyna się określeniem przez Komisję, przy współpracy z poszczególnymi państwami członkowskimi, wytycznych ustalających strategiczne zasady kierunkowe. Zasady te ustanowione są zgodnie z celami i zakresem wsparcia poszczególnych funduszy, w tym FS i EFRR. Nie wprowadzają one żadnych dodatkowych obowiązków ponad te wynikające z norm prawa UE, a ich celem jest wyłącznie ułatwienie przygotowania niezbędnych w procesie programowania dokumentów przez poszczególne państwa członkowskie⁵⁸. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020

⁵² Ibidem, s. 99.

⁵³ P. Casaca, *Polityka spójności*, [w:] M. Kozak, op. cit., s. 25.

⁵⁴ J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 125.

⁵⁵ Szczegółowo na temat celów poszczególnych funduszy strukturalnych, w tym EFRR zob. W. Molle, *Ekonomika Integracji Europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 2000, *passim*.

⁵⁶ Zastrzec przy tym należy, że część środków z FS dystrybuowana jest bezpośrednio przez Komisję. Tak w przypadku instrumentu finansowego *Connecting Europe Facility*. Zob.: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/program-laczac-europe/informacje-o-cef/>, dostęp: 09.01.2022 r.

⁵⁷ W zakresie programowania zob. A. Bartosiewicz, *Programowanie i planowanie rozwoju Unii Europejskiej*, PiM IRG SGH, 88/2012, s. 195-229; J. Szafran, *Programowanie i wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech – efekty i perspektywy*, RPEiS, 1/2020, s. 248-263; J. Szlachta, *Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce*, PiM IRG SGH, 94/2014, s. 243-268; M. Perkowski (red.), K. Mnich, M. Mossakowski, *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, Białystok 2007, s. 17.

⁵⁸ A. Wójtowicz-Dawid, *Monitoring...*, SIP Lex.

funkcję tę pełniły Wspólne Ramy Strategiczne⁵⁹, zaś w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 Strategiczne Wytyczne Wspólnoty⁶⁰. Przy uwzględnieniu strategicznych wytycznych UE państwa członkowie zobowiązane są przygotować odpowiednie dokumenty strategiczne, które następnie muszą zyskać akceptację Komisji. W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 były to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia⁶¹, zaś w przypadku perspektywy 2014-2020 Umowa Partnerstwa⁶².

2. Źródła prawa w zakresie funduszy UE

2.1 Prawo UE

Już we wcześniejszej części pracy zostało wskazane, że podstawą powstania funduszy UE są przepisy prawa pierwotnego (w przypadku FS *vide* art. 130d Traktatu z Maastricht, art. 161 TWE, art. 177 TFUE). To na ich podstawie wydawane były rozporządzenia ustanawiające poszczególne fundusze UE. Regulacja wdrażania (poszczególnych) funduszy UE jest zaś domeną wyłączenie prawa wtórnego. Podstawowymi aktami w zakresie funduszy UE są rozporządzenia⁶³. Warta podkreślenia jest okoliczność, iż prawodawca unijny dla każdej z kolejnych perspektyw finansowych przyjmuje odrębny pakiet rozporządzeń⁶⁴. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 kluczowym jest rozporządzenie 1303/2013, w ramach którego prawodawca unijny ustanowił wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR oraz przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS oraz EFMiR. Zasady stosowania rozporządzenia 1303/2013 uregulowane zostały rozporządzeniem 821/2014 (rozporządzenie

⁵⁹ Wspólne Ramy Strategiczne zaprezentowane zostały przez Komisję w dniu 14 marca 2012 r. zob. w tym zakresie: J. Szlachta, *Nowe uwarunkowania...*, s. 250. Ostatecznie zostały przyjęte jako załącznik nr I do rozporządzenia 1303/2013. Zob. W tym zakresie: S. Dłuski, *Zmiany w systemie realizacji polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020*, PE, 2/2013, s. 75.

⁶⁰ Przyjęte decyzją Rady 2006/702/WE (Dz.U. UE L 291 z 21 października 2006, s. 11). Zob. J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 125.

⁶¹ Uzgodnione z Komisją 7 maja 2007 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_07_633, dostęp: 09.01.2022 r.

⁶² „Obecna wersja Umowy Partnerstwa została zatwierdzona przez Komisję Europejską 22 stycznia 2020 r. na podstawie decyzji wykonawczej C(2020)230”. Tak: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/>, dostęp: 09.01.2022 r.

⁶³ Rozporządzenia są aktami, które mają skutek bezpośredni i nie wymagają implementacji. Zob. orzeczenia Trybunału w sprawach: 34/73 *Variola*, ECLI:EU:C:1973:101, 40/69 *Bollmann*, ECLI:EU:C:1970:12, 94/77, *Fratelli Zerbone Snc*, ECLI:EU:C:1978:17. Zob. również: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej na podstawie ekspertyzy J. Barcza oraz S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz, *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2003, s. 12 i n., M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2006, s. 129 i n., C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe, Zagadnienia teorii i praktyki (tom I)*, Warszawa 2000, s. 493 i n., E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, SIL, 1/2016, s. 47 i n., A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 13.

⁶⁴ Zob. R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020*, EPS, 12/2004, s. 4.

wykonawcze Komisji). Aktem odpowiadającym swoim statusem rozporządzeniu 1303/2013 w perspektywie finansowej 2007-2013 jest rozporządzenie 1083/2006⁶⁵. Tożsamo jak miało to miejsce w przypadku rozporządzenia 1303/2013 Komisja ustanowiła również szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia 1083/2006 *vide* rozporządzenie 1828/2006 (rozporządzenie wykonawcze Komisji).

Obok omówionych wyżej rozporządzeń wprowadzających przepisy ogólne w zakresie poszczególnych funduszy unijnych prawodawca unijny wydał rozporządzenia w sprawie poszczególnych funduszy⁶⁶. I tak w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020⁶⁷ jest to rozporządzenie 1300/2013 w zakresie FS oraz rozporządzenie 1301/2013 w zakresie EFRR. Jeżeli chodzi o perspektywę finansową 2007-2013 właściwym dla FS jest rozporządzenie 1084/2006⁶⁸, zaś dla EFRR rozporządzenie 1080/2006.

Poza rozporządzeniami *stricte* regulującymi wykorzystanie środków unijnych nie sposób pominąć tych rozporządzeń, które regulują dopuszczalność pomocy publicznej (pomocy państwa). Dofinansowanie z funduszu UE z powodzeniem może mieć charakter

⁶⁵ Na marginesie zauważyć można, że w samym tytule (*in fine*) rozporządzenia 1303/2013 mowa o tym, że jest to rozporządzenie „uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006”. Od razu należy jednak dodać, iż w przypadku projektów finansowanych ze środków UE pochodzących z perspektywy finansowej 2007-2013 rozporządzenie 1083/2006 jest nadal obowiązujące. Przesądza o tym art. 152 rozporządzenia 1303/2013. Warto również odnieść się do przedmiotowego zakresu ochrony obu rozporządzeń. Na co słusznie zwrócił uwagę D. Kowalski: „Analizując zakres merytoryczny tych aktów, warto zwrócić uwagę na znaczne rozszerzenie zakresu regulacji i doregulowanie wielu aspektów nienormowanych w poprzedniej perspektywie finansowej”. Tak: D. Kowalski, *Ramy prawne i organizacyjne dystrybucji środków Unii Europejskiej*, KP, 4/2017, s. 674.

⁶⁶ Na uwagę zasługuje okoliczność, iż po raz pierwszy w perspektywie finansowej 2007-2013 prawodawca unijny przyjął przepisy ogólne dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w jednym rozporządzeniu. Jeszcze w poprzedniej perspektywie finansowej (2000-2006) przepisy ogólne dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zostały uregulowane odrębnie *vide* rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. WE L 161 z 26.6.1999 r., s. 1) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16.5.1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.U. WE L 130 z 25.5.1994 r., s. 1). Zob. w tym zakresie: M. Perkowski (red.), K. Mnich, M. Mossakowski, op. cit., s. 44.

⁶⁷ Z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż prawodawca unijny wydał szereg dalszych rozporządzeń odnoszących się do pozostałych funduszy, których zakres przedmiotowy pracy nie obejmuje, w tym: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 303); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 470); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 259).

⁶⁸ Także w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 prawodawca unijny wydał szereg dalszych rozporządzeń odnoszących się do pozostałych funduszy, których zakres przedmiotowy pracy nie obejmuje, w tym: rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.U. WE L 210 z 31.7.2006 r., s. 12); rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.U. WE L 210 z 31.7.2006 r., s. 19).

środka pomocy publicznej⁶⁹. Chodzi tutaj przede wszystkim o następujące rozporządzenia⁷⁰: rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. UE L 248 z 24.9.2015 r., s. 1)⁷¹, rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. UE L 187 z 26.6.2014 r., s. 1)⁷²; rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.U. UE L 352 z 24.12.2013 r., s. 1)⁷³.

Zwrócić należy również uwagę na decyzje Komisji⁷⁴. W pierwszej kolejności chodzi o decyzje wykonawcze Komisji zatwierdzające poszczególne programy operacyjne (odpowiednio: ich zmiany) przyjmowane w ramach poszczególnych perspektyw

⁶⁹ Zob. K. Samplawski, *Finansowanie z funduszy strukturalnych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w sektorze odpadowym a pomoc publiczna i usługi w ogólnym interesie gospodarczym w prawie wspólnotowym*, ST, 5/2009, s. 43-55; Ł. Grzejdziak, *Pomoc publiczna w projektach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*, cz. 1, FK, 5/2020, s. 61-72; A. Kaznowski, M. Stasiak, *Komentarz do rozporządzenia 1407/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis*, SIP Lex; J. Kociubiński, *Kryterium korzyści w kontroli pomocy publicznej w prawie UE*, EPS, 12/2012, s. 17-23; J. Germann, M. Uśák, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, FK, 5/2007, s. 9-18.

⁷⁰ Niżej wymienione w tekście rozporządzenia regulują najczęściej spotykane w praktyce rodzaje pomocy publicznej. Od razu przy tym należy dodać, że w obrocie prawnym obowiązują dalsze rozporządzenia regulujące inne rodzaje pomocy publicznej.

⁷¹ Poprzednio w odnośnym zakresie przedmiotowym obowiązywało rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. WE L 142 z 14.5.1998 r., s. 1).

⁷² Poprzednio w odnośnym zakresie przedmiotowym obowiązywało rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych) (Dz. Urz. WE L 214 z 9.8.2008 r., s. 3).

⁷³ Poprzednio w odnośnym zakresie przedmiotowym obowiązywało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. WE L 379, 28.12.2006 r., s. 5).

⁷⁴ Zgodnie z art. 288 akapit 4 TFUE „Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów”. Dodatkowo na co zwraca uwagę S. Biernat decyzje nie stanowią jednorodnej grupy aktów. Posiadają one najczęściej charakter indywidualny i są porównywane do aktów administracyjnych. Tak: S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-204.

finansowych⁷⁵. Po wtóre o decyzje Komisji zatwierdzające indywidualną pomoc publiczną⁷⁶ - o ile środki pomocy stanowi dofinansowanie ze środków UE⁷⁷. W końcu chodzi o decyzje Komisji odnoszące się do zasad ustalenia wartości korekt finansowych z tytułu nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych w ramach projektów unijnych. Komisja w odnośnym zakresie wydała w pierw decyzję nr C(2013) 9527 z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Następnie wytyczne w zakresie określania korekt finansowych zostały zmienione przez Komisję decyzją C(2019) 3452 z dnia 14 maja 2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Poza aktami prawa wtórnego UE, które posiadają moc wiążącą (rozporządzenia, decyzje) materia funduszy UE podlega regulacji w aktach rangi *soft law*⁷⁸. Posiadają one

⁷⁵ Zob. przykładowo: decyzję wykonawczą Komisji nr C(2015) 888 z dnia 12 lutego 2015 r. przyjmującej niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020; decyzję wykonawczą Komisji nr C(2018) 5076 z dnia 26 lipca 2018 r. zmieniającą decyzję wykonawczą C(2015) 903 zatwierdzającą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu zachodniopomorskiego w Polsce; decyzję wykonawczą Komisji nr C(2020) 8181 z dnia 19 listopada 2020 r. zmieniającą decyzję wykonawczą C(2014) 10024 zatwierdzającą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu Lubuskiego w Polsce, umożliwia realizację Programu, zgodnie ze zmianami zaproponowanymi przez region.

⁷⁶ Wymóg uzyskania decyzji komisji obowiązują bezwzględnie w przypadku „dużych projektów”. Zob. wyrok SN z dnia 30 marca 2017 r. o sygn. akt V CSK 256/16.

⁷⁷ Pomoc publiczna może być dystrybuowana w najróżniejszych formach. Na co słusznie zwraca uwagę A. Nykiel-Mateo: „formy pomocy nie ograniczają się do bezpośrednich płatności na rzecz beneficjentów pomocy, ale obejmują też wszelkie zwolnienia z obowiązkowych świadczeń. Wobec tego w doktrynie wyróżnia się pomoc w sensie pozytywnym, określaną też jako pomoc czynna albo pomoc polegająca na subwencjonowaniu oraz pomoc w sensie negatywnym, określaną też jako pomoc bierna albo pomoc polegająca na zmniejszaniu obciążeń przedsiębiorstw. Pierwszy rodzaj pomocy polega na bezpośrednim transferze do przedsiębiorstw świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. Drugi – na zmniejszeniu ciężaru danin publicznych lub zaniechaniu ich poboru i pozostawieniu środków z tego tytułu w dyspozycji beneficjentów pomocy”. Zob. A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 58 i 59. Zob. również wskazane przez autorkę źródła: D. Schina, *State Aid under the EEC Treaty. Articles 92 to 94*, Oxford 1987, s. 15-17; K. Strzyczkowski, *Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców (wstępna charakterystyka)*, PUG, 12/2001, s. 11; T. Skoczny, *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II-423.

⁷⁸ Zob. P. Staszczuk, *Akty soft law jako reakcja instytucji unijnych na skutki pandemii COVID-19*, EPS, 7/2020, s. 41-47; W. Morawski, *Akt interpretacyjny, akt normatywny, akt administracyjny – jasne granice?*, [w:] P. Borszowski (red.), *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Wiesławie Miemiec*, Warszawa 2020, s. 446-455.

charakter niewiążących zaleceń do odpowiedniego (właściwego) działania⁷⁹. Źródła *soft law* przybierają w tym zakresie najczęściej formę spoza katalogu źródeł prawa wtórnego – tj. komunikatu, wytycznych lub zasad ramowych⁸⁰. Mimo powyższego nie sposób tych „nieformalnych źródeł prawa” pominąć, a to z kilku istotnych powodów⁸¹. Po pierwsze: wydatkami kwalifikującymi się do objęcia wsparciem są te, które zostały poniesione nie tylko zgodnie z obowiązującymi przepisami, ale również zasadami, w tym zasadą równego traktowania, zachowania uczciwej konkurencji i przejrzystości⁸². Zwłaszcza zaś w przypadkach, w których brak jest powszechnie obowiązujących źródeł prawa, względnie te są nazbyt ogólne. Zakres przedmiotowy poszczególnych zasad ustalany jest wówczas m.in. na podstawie „nieformalnych źródeł prawa” (*soft law*). Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze. Trybunał w wyroku w sprawie C 410/13 *Baltlanty* rozstrzygnął w tym zakresie w sposób następujący: „W trzeciej kolejności w odniesieniu do sekcji 6 i 7

⁷⁹ Tak D. Bach-Golecka, *Dylematy Regulacyjne działalności hazardowej w państwach Unii Europejskiej*, [w:] A. Sołtys (red.), M. Taborowski (red.), *Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 71-84.

⁸⁰ Przykładowo: komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (2012/C 8/02) (Dz.Urz. UE C 8 z 2012 r., s. 4); wytyczne Komisji w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 (2013/C 209/01) (Dz. Urz. UE C 209 z 2013 r., s. 1).

Zob. K. Pamuła-Wróbel, B. Grzegorzewska, [w:] A. A. Ambroziak, K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020, s. 45 i 46.

⁸¹ Zob. W. Bańczak, „Miękkie prawo, ale prawo”, czyli o obowiązku przestrzegania *soft law*, IPP TBSP UJ, 1/2016, s. 61-72 oraz S. Biernat, *Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych*, SP RiM, 2/2012, s. 27-38.

⁸² Tytułem przykładu jedna z IW POLiŚ 2007-2013 opublikowała następującą informację: „Ministerstwo Środowiska pismem nr DPOliŚfs720-2-395/09/wł/3070 z 12.10.2009 r. przedstawiło wstępne wyniki audytu Komisji Europejskiej w zakresie zamówień publicznych w ramach projektów realizowanych ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Audytorzy KE zakwestionowali prawidłowość udzielania przez beneficjentów będących jednostkami samorządu terytorialnego zamówień publicznych z wykorzystaniem trybu z wolnej ręki na dostawę i usługi o wartości nieprzekraczającej ustawowego progu 14 000 euro, w których do udzielenia zamówienia doszło po przeprowadzeniu negocjacji tylko z jednym z wykonawcą, bez uprzedniego dokonania rozeznania rynku. Audytorzy wskazali, że mimo zgodności zastosowanego trybu udzielania zamówień z prawodawstwem wspólnotowym i krajowym (większość zakwestionowanych zamówień stanowiły usługi szkoleniowe zaliczane do tzw. usług niepriorytetowych), działanie takie jest sprzeczne z zasadami konkurencyjności oraz przejrzystości. Kontrolujący powołali się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym podczas udzielania zamówień publicznych należy przestrzegać wskazanych powyżej zasad zapewniających wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedni poziom upublicznienia informacji o udzielonych zamówieniach. Ponadto audytorzy wskazali, iż bez względu na fakt czy dane zamówienie jest objęte zakresem stosowania dyrektyw wspólnotowych w dziedzinie zamówień publicznych, instytucje zamawiające powinny bezwzględnie przestrzegać zasad równego traktowania oraz przejrzystości wynikających bezpośrednio z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Powyższe wymogi zostały wskazane w opracowanym przez Komisję Europejską Komunikacie wyjaśniającym dotyczącym prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych, który może stanowić swego rodzaju wytyczne KE w zakresie stosowania podstawowych zasad wynikających z orzecznictwa ETS”, https://wfosigw.torun.pl/strona-66-wstepne_wyniki_audytu_komisji.html, dostęp: 04.11.2021 r. IW w cytowanej informacji wskazuje, że Komisja zakwestionowała część wydatku poniesionych przez beneficjentów ze względu na niezgodność z przyjętymi zasadami, a to mimo, iż „zgodność zastosowanego trybu udzielania zamówień z prawodawstwem wspólnotowym i krajowym” nie była jakkolwiek podważana.

wytycznych Komisji należy zauważyć z jednej strony, że chociaż wytyczne te nie mają wiążącego charakteru, sądy krajowe są zobowiązane wziąć je pod uwagę w celu rozwiązania wniesionych przed nie sporów, w szczególności kiedy ułatwiają one wykładnię przepisów krajowych wydanych w celu zapewnienia ich wdrożenia lub kiedy mają na celu uzupełnienie wiążących przepisów prawa Unii (zob. podobnie wyrok *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 18; wyrok *Altair Chimica*, C-207/01, EU:C:2003:451, pkt 41)⁸³. Dodatkowo Trybunał przywołał swoje wcześniejsze wyroki, w których orzekł w sposób podobny. Znajduje ono swoje potwierdzenie również w krajowej judykaturze. Przykładowo w wyroku z dnia 25 maja 2020 r. o sygn. akt I GSK 873/19⁸⁴ NSA zważył, że: „Wytyczne KE miały na celu zapewnienie prawidłowego, zgodnego z zasadami europejskimi, wydatkowania środków”⁸⁵. Po drugie: kwestii stosowania „nieformalnych aktów prawa” (*soft law*) nie sposób nie analizować z pominięciem zasady uzasadnionych oczekiwań. Oczekiwanie beneficjenta związane z uzyskaniem środków będzie uzasadnione jedynie wówczas, gdy spełni on wszystkie warunki uzyskania wsparcia⁸⁶. Przy tym z powodzeniem właściwe instytucja w treści umów o dofinansowanie, odpowiednio decyzji o dofinansowanie może wymagać realizacji projektu zgodnie z uwzględnionymi w ich treści „nieformalnymi źródłami prawa” (*soft law*)⁸⁷.

⁸³ ECLI:EU:C:2014:2134, pkt 64.

⁸⁴ CBOSA.

⁸⁵ Przytoczonym wyrokiem NSA utrzymał w mocy wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 grudnia 2018 r. o sygn. akt III SA/GI 695/18, CBOSA. Zob. również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 kwietnia 2021 r. o sygn. akt III SA/Gd 942/20 (wyrok prawomocny), CBOSA. Należy przy tym zauważyć wyroki odmienne, choć te zdarzają się sporadycznie. Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2016 r. o sygn. akt III SA/Łd 938/15 (wyrok prawomocny, CBOSA), w którym WSA w Łodzi zważył: „W ocenie sądu, nie można zarzucać organowi, iż nie zastosował przy rozpoznawaniu sprawy komunikatu wyjaśniającego Komisji Europejskiej, skoro co do zasady takie komunikaty nie posiadają mocy prawnej”. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez NSA *vide* wyrok z dnia 25 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 2438/16, CBOSA.

⁸⁶ Zob. wyrok Trybunału w sprawie C-599/13 *Somvaio*, ECLI:EU:C:2014:2462, pkt 52. Podobnie Trybunał orzekł w sprawach połączonych *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* (C-383/06) i *Gemeente Rotterdam* (C-384/06) przeciwko *Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid i Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant* (C-385/06) przeciwko *Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, ECLI:EU:C:2008:165, pkt 56. Podobnie orzekł również SPI w wyroku T-76/98 *Hamptaux* przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1999:67, pkt 47.

⁸⁷ Przykładowo: we wzorze umowy o dofinansowanie w ramach Funduszu Małych Projektów z Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007 – 2013 zawarty został wymóg udzielania zamówień w projekcie zgodnie z Komunikatem wyjaśniającym Komisji dotyczącym prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (2006/C 179/02) (Dz.Urz. UE C 179 z 2006 r., s. 2) *vide* §11 ust. 1 pkt 4), http://euroregion-snb.pl/media/dokumenty/saksonia/umowa/Umowa_o_dofinansowanie.pdf, dostęp: 04.11.2021 r. Tożsamy obowiązek wynika z §13 ust. 9 wzoru umowy o dofinansowanie przyjętego przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych *vide* §13 ust. 9, https://ipin.edu.pl/wp-content/uploads/2019/02/2017-05-26_Umowa_o_dofinansowanie_projektu_ChAD.pdf, dostęp: 04.11.2021 r. Na powyższe zwraca uwagę również orzecznictwo. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2019 r. o sygn. akt V SA/Wa 1442/18 (wyrok prawomocny), CBOSA. Na marginesie warto dodać, że przedmiotem orzeczenia SPI była ważność odnośnego Komunikatu wyjaśniającego Komisji *vide* wyrok w sprawie T-258/06 *Republika Federalna Niemiec v. Komisji*. Skarga została odrzucona jako niedopuszczalna.

Fundusze unijne nie podlegają regulacji w dyrektywach. Warto przy tym wspomnieć jednak o dyrektywach związanych z udzielaniem zamówień publicznych⁸⁸. Są one implementowane do krajowych porządków prawnych i „pośrednio stosowane”⁸⁹ w toku przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonywane w ramach projektów. Największa ilość nieprawidłowości związanych z realizacją projektów UE występuje w obszarze zamówień publicznych⁹⁰.

2.2 Prawo krajowe

Materia związana z funduszami UE nie podlega regulacji jedynie w przepisach prawa UE, a również jest przedmiotem regulacji prawa krajowego (prawa poszczególnych państw członkowskich UE). Taki stan rzeczy jest niezbędny ze względu na sposób zarządzania

⁸⁸ Obecnie obowiązującymi dyrektywami są: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 65); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 243); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 1); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U. UE L 216 z 20.8.2009 r., str. 76); dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.U. UE L 335 z 20.12.2007, s. 31). Zob. w tym zakresie: W. Hartung, M. Bağlaj, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 3 i n.; A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 15 i n.; P. Bogdanowicz, *Kilka uwag w związku z transpozycją „dyrektyw zamówieniowych” do prawa polskiego*, EPS, 7/2016, s. 13-19.

⁸⁹ Zob. M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, SIP Lex; A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, PPK, 1(13)/2013, s. 173-197; J. Maśnicki, *Metody transpozycji dyrektyw*, EPS, 8/2017, s. 4-13; M. Kamiński, *Bezpośrednie i pośrednie stosowanie dyrektyw unijnych przez polskie sądy administracyjne*, PS, 1/2011, s. 24-37; F. Grzegorzczak, *Mechanizmy wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej do prawa polskiego w perspektywie prawnoporównawczej, cz. I*, PPP, 1/2010, s. 36-47; P. Brzeziński, *Stosowanie pozytywne i negatywne dyrektyw unijnej pomiędzy podmiotami prywatnymi*, EPS, 8/2010, s. 11-18.

⁹⁰ Zob. wnioski KE z dnia 22 kwietnia 2013 r. *Errors in Cohesion Policy* – podane za P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Olsztyn 2016, s. 14; Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego - z upoważnienia ministra -na interpelację nr 3691w sprawie konieczności weryfikacji dotkliwych skutków kontroli projektów realizowanych z wykorzystaniem środków UE, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=69F54E9D>, dostęp: 02.11.2021 r oraz *Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors, Analysis of (types) of errors in EU and national public procurement within the Structural Funds programmes, s. 18*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8678,vp,10843.pdf>, dostęp: 02.11.2021 r. Zob. również: P. Nowicki, *Zamówienia Publiczne jako instrument gwarantujący efektywność wydatków w realizacji projektów unijnych*, [w:] E. Adamowicz, J. Sadowy, *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, wydanie 2, Gdańsk-Warszawa 2012, s. 91 i n.

wydatkami z budżetu UE, w tym wydatkami z funduszy UE. Przeważająca część wydatków zarządzana jest metodą zarządzania dzielonego⁹¹, która polega na podziale zadań i obowiązków pomiędzy państwo członkowskie, a Komisję⁹². W ramach zarządzania dzielonego Komisja powierza poszczególnym państwom członkowskim wdrażanie programów pomocowych (operacyjnych) na szczeblu krajowym, a następnie państwo członkowskie wdraża poszczególne programy operacyjne na szczeblu krajowym, w tym jest odpowiedzialne na dystrybucję środków z funduszy UE, nadzór na realizacją projektów, ich rozliczenie i kontrolę oraz odzyskiwanie środków wydatkowanych i pobranych nieprawidłowo.

Realizacja powyższych zadań wymaga przyjęcia przez każde z poszczególnych państw członkowskich szeregu przedmiotowo istotnych regulacji prawnych. Regulacje te w pierwszej kolejności powinny zagwarantować właściwe funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych. Ustanowienie odnośnych przepisów opiera się na zasadzie autonomii, która zdaniem R. Poździka „oznacza, że wydatkowanie funduszy ma się odbywać zgodnie z systemem instytucjonalnym i prawnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego, poza przypadkami, kiedy prawo UE wyraźnie narzuca odpowiednie rozwiązania prawne i proceduralne”⁹³.

Kluczowe miejsce w krajowym systemie prawa w zakresie funduszy UE posiada tzw. „ustawa wdrożeniowa”, którą prawodawca krajowy przyjmuje na okoliczność wdrożenia środków z każdej kolejnej perspektywy finansowej. I tak dla perspektywy finansowej 2007-2013 ustawą wdrożeniową jest uzppr, która kompleksowo reguluje wszystkie niezbędne aspekty związane z wdrożeniem środków z funduszy UE z perspektywy finansowej 2007-2013. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 jest nieco inaczej. Otóż uzppr, znowelizowana na potrzeby wdrożenia perspektywy finansowej 2014-2020, zawiera regulacje w zakresie przygotowania dokumentów systemowych niezbędnych do wdrożenia środków z

⁹¹ Tak S. Fazakas, *Wykonanie budżetu Unii Europejskiej – obowiązki a rzeczywistość*, KP, nr 1/2017 - wydanie specjalne z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej, s. 8. Autor zwrócił przy tym uwagę, że: „Zarządzanie dzielone to metoda zarządzania stosowana przy realizowaniu około 80% budżetu”.

⁹² Zob. A. Wójtowicz-Dawid, *Znaczenie zasady należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej Unii Europejskiej oraz zasady zarządzania dzielonego w systemie zarządzania i kontroli programów operacyjnych*, ZN UR SP, 11/2020, s. 307.

⁹³ Zob. R. Poździk, *Zasady wdrażania...*, s. 5 i 6. Tożsamo w tym zakresie wypowiedział się Ł. Wosik. Zob. Ł. Wosik, *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE – glosa do wyroku NSA z 8.06.2006 r. (II GSK 63/06)*, wyrok niepublikowany, EPS, 12/2006, s. 54 i podane tam orzecznictwo Trybunału: wyrok w sprawie 33/76 Rewe, ECR 1976, s. 1989; wyrok w sprawie C-120/97 *Uphjon Ltd.*, ECR 1999, s. I-223; wyrok w sprawie C-228/98, ECR 2000, s. I-577. Na temat autonomii proceduralnej zob. również T. T. Koncewicz, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zmierzch czy nowe otwarcie?*, Palestra, 11-12/2012, s. 197-200.

perspektywy finansowej 2014-2020⁹⁴. Uzpr zawiera zaś służące *stricte* wdrożeniu środków z budżetu UE (uwzględnionych w ramach poszczególnych funduszy UE)⁹⁵.

Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż wdrażanie funduszy UE podlega regulacji również i w dalszych aktach prawnych rangi ustawowej mimo, iż nie zostały one przyjęte bezpośrednio w związku z wydatkowaniem środków unijnych w ramach konkretnej perspektywy finansowej. Przede wszystkim w odnośnym zakresie wymienić należy ufp. W przypadku obu perspektyw finansowych reguluje ona zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu UE (art. 1 pkt 11 ufp), w tym (przede wszystkim) dział III rozdział 6 „Wykonywanie budżetu środków europejskich” (art. 184-195) ufp oraz dział IV Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi (art. 202-210) ufp⁹⁶. Należy przy tym zauważyć, że to ufp, a nie właściwa dla perspektywy finansowej „ustawa wdrożeniowa” zawiera podstawę do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu środków z funduszy UE z tytułu nieprawidłowego ich wykorzystania, względnie pobrania (*vide* art. 207 ust. 1 ufp)⁹⁷. Należy wymienić również upwssp – jest ona istotna

⁹⁴ Chodzi tutaj o zmianę uzppr na podstawie ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 379) oraz na podstawie art. 90 uzpr. Zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, SIP Lex.

⁹⁵ Ibidem. Dodać należy, że wdrażanie funduszy UE podlega regulacji również i w dalszych aktach ustawowych. Przy czym regulacja ta dotyczy funduszy, do których nie odnosi się niniejsza praca. Chodzi tutaj o ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz. U z 2015 r. poz. 182, 904, 1603), czy ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (t.j. Dz.U. z 2011 r. poz. 1219). Zob. w zakresie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich: K. Czerwińska-Koral, *Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, PPP, 10/2020, s. 7-18; M. Góreczna, G. Góreczny, *Kognicja sądów administracyjnych w sprawach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, PPP, 3/2013, s. 45-68; P. Gała, *Ochrona bioróżnorodności jako determinanta Wspólnej Polityki Rolnej*, SIL, 1/2017, s. 193-209; P. Wojciechowski, *Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich*, SIA, 10/2012, s. 335-354; P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność administracyjna i karna beneficjentów pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, SIA, 10/2012, s. 281-306; S. Pastuszka, *Czynniki wpływające na realizację projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego*, ST, 9/2012, s. 26-47; J. Łacny, *Administracyjna ochrona interesów finansowych Wspólnoty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, EPS, 1/2017, s. 12-20; E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, SIA, 7/2009, s. 142-162; S. Prutis, *Dobór instrumentów służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, SIA, 7/2019, s. 192-203; D. J. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*; SIA, 10/2012, s. 265-280; P. Janiak, *Reguły ustalenia staniu faktycznego w sprawach przyznania pomocy ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, SIP Lex. W zakresie programów EWT zob.: G. T. Grosse, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, ST, 4-5/2012, s. 5-18; K. Piotrowska, *Dostępne fundusze unijne na inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i praktyczne aspekty ich wykorzystania*, FK, 10/2007, s. 20-25; M. Krzymuski, P. Kubicki, *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, ST, 6/2015, s. 23-37.

⁹⁶ Zob. D. Kowalski, *Ramy prawne i organizacyjne dystrybucji środków Unii Europejskiej*, KP, 4/2017, s. 167.

⁹⁷ Zob. R. Poźdźik, *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, ST, 7-8/2013, s. 105 i n.; Ł. M. Wyszomirski, *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, ZNSA, 1/2013, s. 77 i n.; W. Miemieć, *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie*

wówczas, gdy dofinansowanie z funduszu UE spełnia kryteria pomocy publicznej. W tym tonie wypowiada się również D. Kowalski: „ponadto występują inne ustawy, określające np. zasady stosowania poszczególnych instrumentów wsparcia, w szczególności: prawo bankowe, kodeks cywilny, ustawa o funduszach inwestycyjnych, czy ustawa o Krajowym Funduszu Kapitałowym”⁹⁸. Do powyższego katalogu dodać można ustawę Pzp (wcześniej: Pzp z 2004 r.), na podstawie której beneficjenci wyłaniają wykonawców robót budowlanych, dostaw, czy usług, których wykonanie jest przedmiotem dofinansowania z funduszy UE⁹⁹ oraz ustawy statuujące sankcje związane z nieprawidłowym wydatkowaniem środków unijnych, w tym uondfp¹⁰⁰ oraz KK¹⁰¹.

Wdrażanie funduszy UE podlega także regulacji na poziomie rozporządzeń jako aktów prawa wykonawczego. W obrocie prawnym jest szereg rozporządzeń¹⁰² przede wszystkim określających szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania wsparcia unijnego z poszczególnych programów operacyjnych¹⁰³, zwłaszcza w przypadku, w którym środki te

programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich, FK, 1-2/2012, s. 34 i n.; G. Karwatowicz, *Decyzja o zwrocie środków UE*, FP, 10/2010, s. 61.

⁹⁸ D. Kowalski, *Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystanych*, Kontrola Państwowa, 4/2014, s. 167.

⁹⁹ Przywołanie ustawy Prawo zamówień publicznych jest o tyle zasadne, że największa ilość nieprawidłowości w wykorzystaniu środków unijnych dotyczy naruszenia przepisów u zamówieniach publicznych. Zob. wnioski KE z dnia 22 kwietnia 2013 r. *Errors in Cohesion Policy* – podane za P. Krzykowski, *Nieprawidłowości...*, s. 14; Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego - z upoważnienia ministra -na interpelację nr 3691 w sprawie konieczności weryfikacji dotkliwych skutków kontroli projektów realizowanych z wykorzystaniem środków UE, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=69F54E9D>, dostęp: 02.11.2021 r oraz *Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors, Analysis of (types) of errors in EU and national public procurement within the Structural Funds programmes*, s. 18, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8678,vp,10843.pdf>, dostęp: 02.11.2021 r. Zob. również: P. Nowicki, op. cit., s. 91 i n.

¹⁰⁰ Zob. M. Perkowski (red.), K. Mnich, M. Mossakowski, op. cit., s. 48 i 49.

¹⁰¹ Zob. M. Wiśniewski, *Prawnokarne aspekty wyludzenia dotacji Unii Europejskiej*, 17/2017, ZP, s. 145 i n. oraz M. Strzelecki, *Wyludzenie środków Unii Europejskiej – studium kryminalistyczne*, Poznań 2017, s. 85 i n.

¹⁰² W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 wydano kilkadziesiąt rozporządzeń, a liczba ta nie uwzględnia rozporządzeń o zmianie rozporządzenia. Niektóre z nich były zmieniane wielokrotnie. Przykładowo rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz.U. z 2016 r. poz. 200), które zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz.U. z 2017 r. poz. 615) oraz rozporządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dniem 22 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków obniżania korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz.U. z 2020 r. poz. 1264). W zakresie wymiaru korekty finansowej i praktycznego stosowania taryfikatorów korekt finansowych zob. G. Karwatowicz, *Zasady wymierzania korekt finansowych*. *Nowy taryfikator*, PP, 10/2011, s. 20 i n; G. Karwatowicz, J. Sebzda-Załuska, *Korekty finansowe przy realizacji projektów unijnych*, ISP, 1/2013, s. 63 i n.

¹⁰³ Chodzi tutaj o: rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis oraz pomocy publicznej w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1760); rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie udzielania pomocy regionalnej na rzecz rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1944); rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania pomocy na dostęp mikroprzedsiębiorców,

małych i średnich przedsiębiorców do finansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 2220); rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1466); rozporządzenie Ministra Energii z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne służące poprawie efektywności energetycznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 866); rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę badawczą w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 899); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach osi I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1007); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków horyzontalnej pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska (Dz.U. z 2015 r. poz. 2250); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy infrastruktury energetycznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1803); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy sieci ciepłowniczej lub chłodniczej będącej częścią efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego i chłodniczego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1802); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy jednostek kogeneracji zapewniających wysokosprawną kogenerację w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1810); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 października 2015 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy publicznej w formie gwarancji spłaty kredytów w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1674); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 października 2015 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1671); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2026); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na Otwarte innowacje – wspieranie transferu technologii w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2067); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na realizację inwestycji służących podniesieniu poziomu ochrony środowiska w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2022); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na efektywny energetycznie system ciepłowniczy i chłodniczy w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2021); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę energetyczną w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2011); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na wspieranie innowacyjności oraz innowacje procesowe i organizacyjne w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2010); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1756); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w układy wysokosprawnej kogeneracji oraz na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1420); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy mikroprzedsiębiorcom, małym i średnim przedsiębiorcom na usługi doradcze oraz udział w targach w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1417); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 września 2015 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1416); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje wspierające efektywność energetyczną w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1363); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1364); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 września 2015 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach celu tematycznego 3 w zakresie wzmacniania konkurencyjności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich

posiadają status pomocy publicznej¹⁰⁴. Co do zasady podstawą ich wydania jest uzpr, niemniej w niektórych przypadkach podstawę ich wydania stanowi ufp lub inne ustawy np. ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1158).

Obok aktów prawa uwzględnionych w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa beneficjenci funduszy UE obowiązani są przestrzegać tzw. „nieformalnych źródeł prawa”¹⁰⁵.

przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1377); rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis na cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki oraz cyfrowe udostępnienie zasobów kultury w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1237); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1213); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1027); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej na inwestycje typu centra badawczo-rozwojowe przedsiębiorców w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 787); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę lokalną w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1208); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na badania podstawowe, badania przemysłowe, eksperymentalne prace rozwojowe oraz studia wykonalności w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z dnia 21 lipca 2015 r. poz. 1075); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis oraz pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1073); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r. poz. 488); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2012 r. poz. 457); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U. 2014 r. poz. 864); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2015 r. poz. 299); rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. z 2009 r. poz. 1786); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 307).

¹⁰⁴ Zob. dokument roboczy służb Komisji pt. „Zaktualizowane wytyczne dotyczące pomocy państwa w ramach instrumentów finansowych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie programowania 2014-2020” z dnia 25 marca 2021 r., s. 5. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_state_aid_financial_instruments_pl.pdf, dostęp: 11 października 2021 r. Zob. również: Ł. Czeakański, P. Gajek, *Pomoc publiczna na badania, rozwój i innowacje*, Warszawa 2015, s. 52 i n.

¹⁰⁵ Odnosząc się do „nieformalnych źródeł prawa” niezbędny jest cudzysłów ze względu na okoliczność, iż konstytucyjny katalog źródeł prawa jest katalogiem zamkniętym, a ustawodawca wykluczył możliwość jego uzupełnienia. Zob. P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wydanie II*, SIP Lex i podane tam orzecznictwo TK: wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r. o sygn. akt K 25/99; wyrok z dnia 11 maja 2004 r. o sygn. akt K 4/03; wyrok z dnia 12 grudnia 2011 r. o sygn. akt P1/11. Zob. L. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] P. Chmielnicki (red.), A. Dybała, *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 96 oraz M.

Zaliczyć do nich można rozmaite regulacje nieposiadające statusu konstytucyjnych źródeł prawa, w tym:

- wytyczne¹⁰⁶,
- zalecenia¹⁰⁷,

Pietrzak, *Soft law w procesie europeizacji prawa administracyjnego*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, 2(27)/2012, s. 151-168.

¹⁰⁶ Przykładowo: Wytyczne Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków Funduszu Pracy w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze edukacji na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze zdrowia na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dla Krajowego Kontrolera w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie ewaluacji polityki spójności 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie procesu desygnacji na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie korzystania z usług ekspertów w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020; Wytyczne Minister Rozwoju i Finansów w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie kontroli w ramach obowiązków Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających dla Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020; Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020; Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020; Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym; Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kontroli dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020; Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kontroli dla PO WER 2014-2020; Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020.

¹⁰⁷ Zalecenia z dnia 9 października 2020 r. w zakresie sprawozdawczości Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (wersja 4.0); Zalecenia z lipca 2020 r. dla instytucji zaangażowanych w realizację PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie procedur kontrolnych oraz systemu rocznych rozliczeń; Zalecenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dnia 23 sierpnia 2019 r. Zalecenia w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta PT w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020; Zalecenia

- podręczniki¹⁰⁸,
- komunikaty¹⁰⁹,
- zasady¹¹⁰,
- systemy¹¹¹,
- regulaminy¹¹²,
- przewodniki¹¹³.

Liczba opublikowanych przez ministra właściwego do spraw funduszy unijnych nieformalnych źródeł prawa przekracza sto. Należy przy tym zastrzec, że nie wszystkie „nieformalne źródła prawa” dotyczący praw i obowiązków beneficjentów – niekiedy w ich ramach uregulowane zostały postanowienia odnoszące się do działania instytucji występujących w systemie zarządzania i kontroli, w tym w dotyczą one przygotowania naborów wniosków o dofinansowanie, czy sposobu przeprowadzenia oceny projektów, które wnioskodawcy zgłosili do dofinansowania. Przy tym należy dodać, że nie wszystkie z nich obowiązują będą beneficjenta w każdym przypadku. Niektóre z nich regulują wykorzystywanie środków unijnych z niektórych funduszy, czy programów lub konkretnego funduszu lub programu, a nawet regulują wykorzystywanie środków w ramach konkretnej

Ministerstwa Rozwoju z dnia 29 listopada 2017 r. w zakresie przeciwdziałania i korygowania nieprawidłowości w tym nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020; Zalecenia Ministerstwa Rozwoju z dnia 19 stycznia 2017 r. w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020;

¹⁰⁸ Podręcznik kwalifikowania wydatków objętych dofinansowaniem w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (załącznik nr 1 do Uchwały Nr 1370/17 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 29 sierpnia 2017 r.); Podręcznik beneficjenta z dnia 15 stycznia 2020 r. SL2014. Aplikacja główna. Centralny system teleinformatyczny (wersja 2.7); Podręcznik z dnia 8 czerwca 2021 r. wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji.

¹⁰⁹ Przykładowo: Komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2020 r. w sprawie wyznaczenia minimalnych poziomów efektywności zatrudnieniowej dla Regionalnych Programów Operacyjnych na 2021 r. (znak sprawy: DZF-VI.7610.106.2020.SK); Komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2020 r. Komunikat w sprawie wyznaczenia minimalnych poziomów efektywności zatrudnieniowej dla Programu Wiedza Edukacja Rozwój na 2021 r. (znak sprawy: DZF-VI.7610.106.2020.SK); Komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 8 października 2021 r. o nowych poziomach efektywności zatrudnieniowej dla RPO na 2022 r. (znak sprawy: DZF-VI.6610.34.2021.SK); Komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 8 października 2021 r. o nowych poziomach efektywności zatrudnieniowej dla PO WER na 2022 r.;

¹¹⁰ Przykładowo: Zasady przygotowania studium wykonalności dla projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 (załącznik do Uchwały Nr 717/19 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 24 maja 2019 r.); Zasady wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (wersja z dnia 28 marca 2019 r.; załącznik nr 2 do uchwały nr 282/34/19 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 28 marca 2019 r.)

¹¹¹ Przykładowo: System kontroli w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 przyjęty przez Ministra Inwestycji i Rozwoju (październik 2018 r.);

¹¹² Przykładowo: Regulamin dla operatora (beneficjenta) dotyczący udzielania wsparcia w ramach podmiotowego systemu finansowania województwa łódzkiego (przyjęty przez Zarząd Województwa Łódzkiego w dniu 31.08.2016 r.).

¹¹³ Przykładowo: Przewodnik po danych osobowych w projektach PO WER dla Wnioskodawców i Beneficjentów, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2018 r.

kategorii projektów. Beneficjent będzie zobowiązany zatem do realizacji projektu unijnego tylko z tymi „nieformalnymi źródłami prawa”, które są przedmiotowo istotnymi dla funduszu, programu oraz rodzaju projektu, który realizuje beneficjent z wykorzystaniem środków unijnych.

Niektóre z „nieformalnych źródeł prawa” znane są ustawie wdrożeniowej. Przede wszystkim chodzi tutaj o wytyczne. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020, zgodnie z art. 2 pkt 32 uzpr, wytyczne zostały zdefiniowane jako „instrument prawny określający ujednoczone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu”¹¹⁴. Z cytowanego wyżej art. 2 pkt 32 uzpr wynika, że treść wytycznych znajduje swoje zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy tak wynika z treści umowy o dofinansowanie, odpowiednio z treści decyzji o dofinansowaniu projektu. Samo zaś wydanie wytycznych, w tym również ich opublikowanie¹¹⁵ nie wpływa na kształtowanie praw i obowiązków adresatów wytycznych, w tym beneficjentów¹¹⁶.

Ustawodawca określił jednocześnie zakres przedmiotowy, który może być przedmiotem regulacji wytycznych *vide* art. 5 ust. 1 uzpr. Do odnośnego zakresu zalicza się regulacja ewaluacji programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 1 uzpr); trybów i sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 2 uzpr); kontroli realizacji programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 3 uzpr); trybów dokonywania wyboru projektów (art. 5 ust. 1 pkt 4 uzpr); kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 5 uzpr); warunków certyfikacji oraz

¹¹⁴ W przypadku okresu programowania 2007-2013 przedmiotowo właściwa „ustawa wdrożeniowa” (uzpr) nie definiuje pojęcia „wytycznych”. Powyższe nie wprowadzało jednak istotnych wątpliwości w praktyce. Zobowiązanie do stosowania wytycznych wynikało bowiem z treści umów o dofinansowanie, odpowiednio: decyzji o dofinansowanie. Niezależnie zatem od tego, czy z treści „ustawy wdrożeniowej” wynika lub nie, że wytyczne zobowiązują na mocy umowy o dofinansowanie, odpowiednio decyzji o dofinansowanie, to i tak kluczową kwestią dla zapewnienia im skuteczności jest przywołanie ich w treści umowy o dofinansowanie projektu.

¹¹⁵ Obowiązek publikacji występuje w przypadku obu perspektyw finansowych. Przy czym został w nich nieco inaczej uregulowany. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego publikuje wytyczne na własnej stronie internetowej lub portalu (chodzi o portal dedykowany funduszom unijnym – www.funduszeuropejskie.gov.pl) oraz ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o adresie strony internetowej lub portalu (*vide* art. 5 ust. 7 uzpr). W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 wytyczna podlegała publikacji na stronie internetowej ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego ogłoszeniu właściwego komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Art. 37 ust. 7 uzpr nie dopuszczał możliwości opublikowania wytycznych na portalu.

¹¹⁶ Por. wyroki NSA z dnia 27 października 2010 r. o sygn. akt II GSK 1097/10 (CBOSA) oraz z dnia 5 maja 2015 r. o sygn. II GSK 776/14 (CBOSA).

przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 6 uzpr); korekt finansowych w ramach programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 7 uzpr); warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej (art. 5 ust. 1 pkt 8 uzpr); systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 9 uzpr); wykorzystania środków pomocy technicznej (art. 5 ust. 1 pkt 10 uzpr); innych kwestii związanych z realizacją i zamknięciem programów operacyjnych (art. 5 ust. 1 pkt 11 uzpr)¹¹⁷. Katalog ten został określone przez ustawodawcę w sposób enumeratywny. Co prawda w ostatniej z jednostek redakcyjnych ustawodawca wskazał, iż przedmiotem regulacji wytycznych mogą pozostawać również i „inne kwestie”, niemniej od razu należy uzupełnić, iż kwestie te muszą być związane z realizacją i zamknięciem programów operacyjnych¹¹⁸. Zgodnie z obecnie obowiązującą wersją uzpr uprawniony do wydawania wytycznych jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (*vide* art. 5 ust. 1 uzpr). Minister ma obowiązek przekazać projekt wytycznych, odpowiednio: ich zmian do zaopiniowania podmiotom enumeratywnie wymienionym w art. 5 ust. 3 uzpr, w tym: instytucjom zarządzającym, ogólnopolskim organizacjom jednostek samorządu

¹¹⁷ Tak w przypadku wytycznych przyjmowanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Jeżeli zaś chodzi o perspektywę finansową 2007-2013 to zgodnie z art. 35 ust. 1 uzppr przedmiot wytycznych może odnosić się do: szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego (art. 35 ust. 1 pkt 1 uzppr), prowadzenia negocjacji z Komisją Europejską programów operacyjnych i ich zmian (art. 35 ust. 1 pkt 1a uzppr); art. 35 ust. 1 pkt 2 uzppr), trybu dokonywania wyboru projektów (art. 35 ust. 1 pkt 3 uzppr); kwalifikacji osób uczestniczących w wyborze projektów (art. 35 ust. 1 pkt 3) uzppr), trybu dokonywania płatności i rozliczeń (art. 35 ust. 1 pkt 4 uzpr), kwalifikowania wydatków w ramach programów operacyjnych (art. 35 ust. 1 pkt 4a uzppr), spraw związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód (art. 35 ust. 1 pkt 4b uzppr), wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (art. 35 ust. 1 pkt 4c uzppr), trybu monitorowania postępów realizacji programów operacyjnych (art. 35 ust. 1 pkt 5 uzppr), programowania działań dotyczących mieszkalnictwa (art. 35 ust. 1 pkt 5a uzppr);postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych (art. 35 ust. 1 pkt 5b uzppr), trybu i zakresu sprawozdawczości z realizacji programów operacyjnych (art. 35 ust. 1 pkt 6 uzppr), jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych (art. 5 ust. 1 pkt 6a uzppr), informacji i promocji (art. 5 ust. 1 pkt 6b) uzppr), sposobu oceny programów operacyjnych (art. 35 ust. 1 pkt 7 uzppr), warunków technicznych gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej (art. 35 ust. 1 pkt 8 uzppr), kontroli realizacji programów operacyjnych (art. 35 ust. 1 pkt 9 uzppr), warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (art. 35 ust. 1 pkt 9a uzppr), korekt finansowych w ramach programów operacyjnych; (art. 5 ust. 1 pkt 9b uzppr), sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości; (art. 5 ust. 1 pkt 10 uzppr), innych kwestii związanych z przygotowaniem, realizacją i zamknięciem programów operacyjnych. (art. 5 ust. 1 pkt 11 uzppr).

¹¹⁸ W zasadzie w tożsamy sposób zakres przedmiotowy wytycznych został określony w uzppr tj. ustawodawca w pierw wskazał konkretne zagadnienia, których regulacja może być przedmiotem wytycznych, a następnie wskazał, że przedmiotem wytycznych może być również regulacja „innych kwestii”. Przy czym w przypadku uzppr te „inne kwestie” muszą być związane z „z przygotowaniem, realizacją i zamknięciem programów operacyjnych” *vide* art. 35 ust. 1 pkt 11) uzppr. Z pola widzenia przy tym nie może umknąć okoliczność, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 11) uzpr wytyczne nie mogą regulować „innych kwestii” w zakresie przygotowania programów operacyjnych.

terytorialnego¹¹⁹ oraz organizacjom pozarządowym, ich związkom i porozumieniom¹²⁰. Opinia podmiotów, o których mowa wyżej nie jest dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wiążąca¹²¹. Do czasu wejścia w życie nowelizacji uzpr z dnia 7 lipca 2017 r.¹²² władne do wydawania wytycznych były instytucje zarządzające¹²³. Obecnie wytyczne wydaje jedynie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego¹²⁴.

Niektóre z „nieformalnych źródeł prawa” są ustawie wdrożeniowej zupełnie obce – tak w przypadku przewodników, podręczników, czy zasad. W innych przypadkach właściwe instytucje wydają „nieformalne źródła prawa”, których nazwa (jako taka) nie jest obca ustawie wdrożeniowej, niemniej w ich przypadku nie mamy do czynienia z uregulowanymi w ustawie, jak w przypadku wytycznych, „nieformalnymi źródłami prawa”, a wyłącznie zbieżnością nazw¹²⁵. W konsekwencji każda z poszczególnych instytucji zarządzających (lub należycie umocowanych instytucji pośredniczących lub wdrażających) nadaje im nieco odmienny charakter, czy status. Nadto niejednolicie wygląda kwestia ich obowiązywania. W niektórych przypadkach posiadają one charakter rekomendacji i dobrych praktyk, do stosowania których

¹¹⁹ Chodzi tutaj o te organizacje, które tworzą stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, o której mowa w ustawie z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759). Zob. P. Sularz, *Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd – samorząd czy dialog rząd – organizacje jednostek samorządu terytorialnego*, PPP, 3/2017, s. 114-128.

¹²⁰ Chodzi tutaj o podmioty, których wchodzi w skład Rady Działalności Pożytku Publicznego, o której mowa w art. 35 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.). Zob. J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 167-169 oraz L. Zacharko, A. Zacharko, *Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, PPP, 7-8/2016 s. 44-55.

¹²¹ Na marginesie należy wskazać, że w obowiązujących przepisach prawa występują opinie, które są wiążące dla organów administracji publicznej. Zob. wyrok NSA z dnia 9 marca 2018 r. o sygn. akt I OSK 946/16 (CBOSA) oraz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r. o sygn. akt II FSK 3967/17, CBOSA.

¹²² Ściślej chodzi o ustawę z dnia 7 lipca 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. poz. 1475), która weszła w życie 2 września 2017 r.

¹²³ Zmiana *de facto* ograniczyła kompetencje zarządów województw, które będąc instytucjami zarządzającymi dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych (*vide* art. 9 ust. 1 pkt 2) uzpr). Przed jej wprowadzeniem w życie właściwe terytorialnie zarządu województw uprawnione były do wydawania wytycznych programowych. Zob. J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym*, ST, 7-8/2011, s. 110-119; M. Koralewski, *Lifting funduszy unijnych. Rząd usprawni procedury i spojrzysz na ręce JST*, Legalis administracja; M. Świąstak, *Administracyjno-prawne aspekty wdrażania funduszy strukturalnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, rok LXXXIII, Wrocław 2010, s. 176.

¹²⁴ Należy zauważyć, iż nowelizacja uzpr z dnia 7 lipca 2017 r. nie wyposażała ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w nowe kompetencje tj. takie, których dotąd nie posiadał. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zgodnie z pierwotną wersją uzpr jest instytucją zarządzającą dla krajowych programów operacyjnych oraz programu EWT *vide* art. 9 ust. 1 pkt 1) uzpr i tylko w ich zakresie mógł ustanawiać wytyczne programowe. Kompetencje ministra zostały zatem rozszerzone o możliwość wydawania wytycznych w zakresie regionalnych programów operacyjnych.

¹²⁵ Chodzi tutaj zwłaszcza o zalecenia. W art. 25 ust. 9 i 10 mowa o zaleceniach jako o części informacji z przeprowadzonej kontroli. Zaleceń tych nie sposób uznać za „nieformalne źródło prawa” w zakresie funduszy UE.

beneficjent nie jest bezwzględnie obowiązany a ewentualna realizacja projektu z ich naruszeniem nie powoduje dla beneficjenta negatywnych konsekwencji, w tym negatywnych konsekwencji finansowych. W innych przypadkach w umowie (odpowiednio: decyzji) o dofinansowanie właściwe instytucje zastrzegają obowiązek ich stosowania przez beneficjentów, a ich naruszenie może prowadzić do negatywnych konsekwencji finansowych – o ile stanowić będzie ono nieprawidłowość w rozumieniu przepisów właściwego rozporządzenia ogólnego.

2.3 Relacje pomiędzy prawem UE a prawem krajowym

We wcześniejszej części pracy mowa była, iż dystrybucja i wydatkowanie funduszy UE jest regulowana multicentrycznie – tj. podlega regulacji zarówno na poziomie prawa UE, jak i prawa krajowego. Taki stan rzeczy prowadzi do konieczności odniesienia się do wzajemnych relacji prawa UE oraz przepisów prawa krajowego, a to na ewentualną okoliczność ich wzajemnej sprzeczności (kolizji).

Relacja ta opiera się na nadrzędności prawa UE nad prawem krajowym (zasada pierwszeństwa). Zasada ta ma charakter „niepisany” i została wykształcona w orzecznictwie TSUE¹²⁶. W wyroku z dnia 5 marca 1963 r. w sprawie 26/62 *Van Gend en Loos* Trybunał zważył, że celem zapewnienia jednolitej interpretacji traktatu przez sądy krajowe państwa członkowskie nadały prawu wspólnotowemu moc wiążącą. Nadto Trybunał zważył, iż Wspólnota stanowi „nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym”, zaś państwa członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa na korzyść tego porządku¹²⁷. Takie stanowisko zostało potwierdzone w szeregu późniejszych orzeczeń Trybunału. W wyroku z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie *E.N.E.L.* Trybunał orzekł, że „wskutek dokonanego przez państwa przeniesienia, z ich wewnętrznych porządków prawnych do wspólnotowego porządku prawnego, praw i obowiązków odpowiadających postanowieniom traktatu, nastąpiło ostateczne ograniczenie ich praw suwerennych, którego nie może podważyć późniejszy akt jednostronny sprzeczny z istotą Wspólnoty”¹²⁸. W kolejnym wyroku, z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie

¹²⁶ Na co zwraca uwagę E. Calka zasada pierwszeństwa miała być skodyfikowana w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Traktat ten nie wszedł jednak w życie. Zob. E. Calka, op. cit., s. 49. Art. I-6 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy stanowi: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich” (Dz.U. UE z dn. 16.12.2004 r. seria C 310, s. 1-474).

¹²⁷ https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0026-1962-200406974-05_00.html, dostęp: 10.12.2021 r.

¹²⁸ https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_00.html, dostęp: 10.12.2021 r.

11/70 *Internationale Handelsgesellschaft (Solange I)*, Trybunał orzekł, że prawo traktowe stanowi samodzielne źródło prawa i ze względu na swój szczególny charakter nie może stanowić normy podrzędnej względem norm prawa krajowego, w tym niezależnie od charakteru prawa krajowego¹²⁹. Następnie w wyroku z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal* Trybunał rozstrzygnął, że sąd krajowy jest w obowiązku zapewnić pełną skuteczność przepisów prawa wspólnotowego, a w przypadku, gdy przepisy prawa krajowego stoją temu na przeszkodzie powinien zaniechać stosowania przepisów prawa krajowego, w tym również przepisów późniejszych¹³⁰. O konieczności odmowy stosowania przepisów prawa krajowego, przez sąd krajowy, w przypadku ich sprzeczności z prawem wspólnotowym Trybunał orzekł również w wyroku z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 *Factortame*¹³¹. W innym z wyroków, z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-473/93 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Trybunał uznał za niedopuszczalne powołanie się na przepisy prawa krajowego w celu ograniczenia skutków obowiązujących norm prawa wspólnotowego¹³².

Co istotne dla analizy relacji prawa UE z prawem krajowym dystrybucja i wydatkowanie środków z funduszy UE, w tym FS nie podlega regulacji w Konstytucji RP, a (biorąc pod uwagę konstytucyjny katalog źródeł prawa *vide* art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) wyłącznie w aktach rangi ustawy i rozporządzeń – jako aktów prawa wykonawczego. Powyższe pozwala pominąć kwestię skuteczności zasady pierwszeństwa prawa UE nad normami konstytucyjnymi i pojawiających się w tym zakresie wątpliwości¹³³. Wątpliwości przy tym nie

¹²⁹ Pkt 3 wyroku, SIP Lex.

¹³⁰ https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0106-1977-200406992-05_00.html, dostęp: 10.12.2021 r.

¹³¹ Pkt 18 i 20, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0213-1989-200407016-06_00.html, dostęp: 10.12.2021 r. W wyroku tym, w pkt 20, Trybunał powołał się na swój wcześniejszy wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*.

¹³² ECLI:EU:C:1996:263, pkt 27 – w pkt tym Trybunał powołał się na swój wcześniejszy wyrok z dnia 3 czerwca 1986 r. w sprawie 307/84 Komisja przeciwko Francji 307/84, s. ECLI: ECLI:EU:C:1986:222, pkt 12. Zob. w zakresie przywołanych orzeczeń Trybunału: P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu I instancji. Omówienie wybranych orzeczeń (1963/2005)*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2005, s. 3 i n. oraz dalsze wyroki Trybunału tam przywołane: wyrok Trybunału z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-348/89 *Mecanarte*, ECLI: ECLI:EU:C:1991:278; wyrok Trybunału z dnia 22 października 1998 r. w sprawach połączonych C-10/97 do C-22/97 *IN.CO.GE. '90*, ECLI:EU:C:1998:498; wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 *Ciola*, ECLI: ECLI:EU:C:1999:212; wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 *Kreil*, ECLI: ECLI:EU:C:2000:2; wyrok z dnia 24 października 2001 r. w sprawie C-36/02 *Omega Spielhallen*, ECLI:EU:C:2004:614; wyrok z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 i C-139/01 *Rechnungshof*, ECLI:EU:C:2003:294; wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 *Kühne & Heitz*, ECLI: ECLI:EU:C:2004:17; wyrok Trybunału z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 *Berlusconi*, ECLI:EU:C:2005:270; wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C—105/03 *Pupino*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2005%3A386>, dostęp: 10.12.2021 r.

¹³³ W tym zakresie zob.: B. Banaszkiwicz, P. Bogdanowicz, *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006, s. 11 i n.; K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z*

budzi nadrzędność norm prawa UE nad normami prawa krajowego ujętymi w ustawach oraz aktach prawa wykonawczego (rozporządzenia). Nadrzędność tę wywodzić należy przede wszystkim z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, iż „mowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie TK¹³⁴, jak i doktrynie prawniczej¹³⁵.

Okoliczność uznania niezgodności normy prawa krajowego z prawem UE nie skutkuje wyeliminowaniem jej z obrotu prawnego - sąd, względnie organ orzekający o niezgodności normy prawa krajowego z prawem UE nie posiada bowiem uprawnień w tym zakresie. Sprzeczna z prawem UE norma prawa krajowego nadal więc obowiązuje, niemniej sądy oraz organy powinny odmawiać jej stosowania¹³⁶. Przy tym dodać należy, że pominięcie niezgodnej z prawem UE normy prawa krajowego przez podmioty stosujące prawo nie może być uznane za wystarczające. Prawodawca krajowy jest w obowiązku wyeliminować taką normę z obrotu prawa. Jednoczesne obowiązywanie normy prawa UE i sprzecznej z nią normy prawa krajowego może bowiem prowadzić o wątpliwości w zakresie podstawy do powoływania się na obowiązującą normę prawa UE¹³⁷.

1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. III, Warszawa 2006, s. I-517-I-540; M. Jabłoński, M. Zieliński, *Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, [w:] M. Jabłoński (red.), S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 17-39; B. Banaszak, *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Jabłoński (red.), S. Jarosz-Żukowska (red.), op. cit., s. 41-54; P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, PiP, 11/2004, s. 3-17; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, PiP, 11/2004, s. 18-27; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, PiP, 11/2004, s. 28-33; E. Całka, op. cit., s. 51 i n.; J. Barcz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K18/04*, KPP, 4/2005, SIP Lex; P. Bogdanowicz, P. Marcisz, *Szukając granic kontroli – glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16.11.2011 r. (SK 45/09)*, EPS, 9/2012, s. 47-52; G. Lang, *Kilka uwag na temat wzajemnych relacji Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, SE, 2/2004, s. 31-52; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, RPEiS, 4/2007, s. 35-47; W. Czapliński, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, KPP, SIP Lex; A. Bałaban, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, ZNSA, 4/2012, s. 9 i n.

¹³⁴ Zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. o sygn. akt K 18/04; wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r. o sygn. akt K 32/09; postanowienie TK z dnia 19.12.2006 r. o sygn. akt P 37/05.

¹³⁵ Zob. A. Wyrozumska, *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 91, 188 ust. 2 i art. 193 Konstytucji RP – glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2006 r. (P 37/05)*, EPS, 3/2007, s. 39-43; P. Ruczkowski, *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Konstytucyjnego*, RAP, 4/2018, s. 134-149; J. Holocher, B. Naleziński, *Konstytucyjne determinanty stosowania prawa Unii Europejskiej przez organy władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, RAP, 4/2018, s. 47-66.

¹³⁶ Zob. M. Jaworska, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/64535/PDF/16_Malwina_Jaworska.pdf, dostęp: 14.12.2021 r. Tak TK w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2016 r. o sygn. akt P 37/05.

¹³⁷ Tak Trybunał w wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-307/89 Komisja przeciwko Francji, ECLI:EU:C:1991:245, pkt 13 oraz wyroku z dnia 4 kwietnia 1974 r. 167/73 w sprawie Komisja przeciwko Francji, ECLI:EU:C:1974:35, pkt 41 i 42. . Zob. w tym zakresie: M. Haczkowska, M. Jabłoński, *Proceduralno-prawne aspekty stosowania ustaw przez polskiego prawodawcę w świetle zasady pierwszeństwa prawa unijnego*, [w:] M.

Z pola widzenia nie może przy tym umknąć fakt, iż niekiedy niezgodność (kolizję) normy prawa krajowego z prawem UE wyeliminować można na etapie stosowania prawa poprzez jego odpowiednią, pronunijną, wykładnię¹³⁸. Polega ona na takiej interpretacji normy prawa krajowego, która prowadzi do zapewnienia ich zgodności (braku sprzeczności) z normą prawa UE. Stosowanie pronunijnej wykładni należy uznać za obowiązek sądów i organów krajowych¹³⁹. Na co zwrócił uwagę L. Morawski wykładnia pronunijna nie może być wykładnią *contra legem*, której skutkiem będzie sprzeczność normy prawa krajowego z jej literalną wykładnią¹⁴⁰. Do ograniczeń pronunijnej wykładni prawa należy zaliczyć również zgodność z ogólnymi zasadami prawa, w tym przede wszystkim zasadą pewności prawa oraz braku jego retroaktywności¹⁴¹.

3. Procedury przyznania dofinansowania z funduszy UE

Środki z funduszy UE uwzględnione w ramach poszczególnych programów operacyjnych dystrybuowane są rzecz uprawnionych wnioskodawców i zgłoszonych przez nich przedsięwzięć (projektów¹⁴²) poprzez nabory wniosków o dofinansowanie. Nabory wniosków

Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 155 i n.

¹³⁸ Na co zwraca uwagę A. Kalisz: dokonywanie wykładni norm prawa krajowego w zgodzie z normami prawa UE jest ściśle związana z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa UE (zasadą prymatu prawa UE). Zob. A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 201 i 202.

Na temat wykładni pronunijnej zob. M. Laskowska, M. Taborowski, *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 79-92; A. Trubalski, *Prawoustrojowa koncepcja i mechanizmy prawne implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2015, s. 105; M. Jaworska, op. cit.; A. Madeja, *Wykładnia pronunijna w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1997-2005)*, SIT, tom VIII, 2011, s. 142-168.

¹³⁹ Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału zob.: wyrok Trybunału z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 *Marleasing*, ECLI:EU:C:1990:395, pkt 8; wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *Colson i Kamann*, pkt 26. Warto przy tym dodać, że TK, w wyroku z dnia 27 maja 2003 r. o sygn. akt K 11/03 rozstrzygnął w sposób następujący: „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji). Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”.

¹⁴⁰ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 306 – podane za: M. Skowronek, *O wykładni pronunijnej, Rozważania na tle interpretacji przez Sąd Rejonowy w Zakopanem przepisów ustawy o grach hazardowych*, Prok. i Pr., 9/2017, s. 150.

¹⁴¹ Tak Trybunał w wyroku z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 *Konstantinos Adeneler i inni przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECLI:EU:C:2006:443, pkt 110. Zob. W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni pronunijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, RPEiS, 1/2016, s. 99-111.

¹⁴² W ujęciu funkcjonalnym program operacyjny można zdefiniować jako „skoordynowaną serię różnych projektów, dla których istnieje jasno zdefiniowany ramowy cel polityczny, budżet i terminy realizacji” Tak Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej), *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny. Raport*

o dofinansowanie¹⁴³ w ramach programów operacyjnych muszą spełniać wymagania określone przez prawodawcę unijnego. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 zostały one ustanowione w art. 125 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013¹⁴⁴. Zakres przedmiotowy tych wymagań nie odnosi się jedynie do zapewnienia zgodności wyłonionych projektów z politykami UE, celami właściwego funduszy unijnego, czy programu operacyjnego, ale również do wykonalności projektu, a również do zapewnienia określonych gwarancji wnioskodawcom – chodzi tutaj zwłaszcza o wymóg, że procedury wyboru projektów i kryteria na podstawie, których te podlegają ocenie powinny być przejrzyste i niedyskryminacyjne (*vide* art. 37 ust. 1 uzpr)¹⁴⁵.

Wymogi z art. 125 rozporządzenia 1303/2013 zostały uwzględnione przez ustawodawcę krajowego, który ustanowił w przepisach uzpr (rozdział 13, art. 37-51) procedury wyboru projektów. Nie jest to regulacja kompleksowa. Posiada ona charakter ramowej procedury, które

końcowy z dnia 16 czerwca 2008 r. - przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies, s. 238.

¹⁴³ Zob. Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP, 5/2015, s. 3-18.

¹⁴⁴ Zgodnie z przytoczonym przepisem procedury wyboru projektów do dofinansowania a również kryteria, na podstawie których projekty są wybierane do dofinansowania zapewniają, że: projekty przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytet; procedury wyboru i kryteria są niedyskryminacyjne i przejrzyste; promują równość mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminację oraz zrównoważony rozwój; wybrany projekt wchodzi w zakres funduszu lub funduszy polityki spójności oraz możliwe jest jego przypisanie do kategorii interwencji lub w przypadku EFMR – wchodziła w zakres środka określonego w ramach priorytetu lub priorytetów programu operacyjnego; beneficjent otrzymał dokument określający warunki wsparcia dla każdej operacji, w tym szczegółowe wymagania dotyczące produktów lub usług, które mają być dostarczone w ramach operacji, plan finansowy oraz termin realizacji; upewnia się przed zatwierdzeniem operacji, że beneficjenci dysponują administracyjną, finansową i operacyjną zdolnością do spełnienia warunków na jakich otrzymali oni wsparcie; jeżeli projekt rozpoczął się przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie do instytucji zarządzającej, przestrzegano obowiązujących przepisów prawa dotyczących danej operacji; projekty wybrane do dofinansowania z funduszy nie obejmowały przedsięwzięć będących częścią projektów, które zostały objęte lub powinny być zostać objęte procedurą odzyskiwania środków ze względu na przeniesie działalności poza obszar objęty programem operacyjnym (*vide* art. 71 rozporządzenia 1303/2013); określają kategorie interwencji a w przypadku EFMR – środki, do których przypisane są wydatki związane z projektem.

¹⁴⁵ NSA w wyroku z dnia 15 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 376/21 (CBOSA) uznał, że zasada równego dostępu do pomocy dotyczy przede wszystkim odpowiedniego uregulowania zasad prowadzenia konkursu. W innym z wyroków (z dnia 10 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 374/21, CBOSA) NSA rozstrzygnął, że do naruszenia art. 37 ust. 1 uzpr dochodzi wówczas, gdy „...konkurs nie został przeprowadzony w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny zapewniający stronie równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Jest to ustalenie z zakresu faktów”. W podobny sposób NSA orzekał jeszcze wielokrotnie zob. wyroki NSA: z dnia 16 lipca 2020 r. o sygn. akt I GSK 570/20, SIP Lex; z dnia 10 stycznia 2020 r. o sygn. akt I GSK 2063/19, SIP Lex; z dnia 21 listopada 2019 r. o sygn. akt I GSK 1828/19, SIP Lex; z dnia 6 listopada 2019 r. o sygn. akt I GSK 1853/19, SIP Lex; z dnia 17 października 2019 r. o sygn. akt I GSK 1456/19, SIP Lex; z dnia 11 września 2019 r. o sygn. akt I GSK 1135/19, SIP Lex; z dnia 16 kwietnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 344/19, SIP Lex; z dnia 23 stycznia 2019 r. o sygn. akt I GSK 3346/18, SIP Lex; wyrok z dnia 12 października 2018 r. o sygn. akt I GSK 2926/18, SIP Lex; z dnia 21 września 2018 r. o sygn. akt I GSK 2856/18, SIP Lex; z dnia 21 sierpnia 2018 r. o sygn. akt I GSK 2679/18, SIP Lex; z dnia 28 lutego 2018 r. o sygn. akt II GSK 4360/17, SIP Lex; z dnia 10 stycznia 2018 r. o sygn. akt II GSK 3818/17, SIP Lex; z dnia 20 grudnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4048/17, SIP Lex; z dnia 6 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 3097/17, SIP Lex; z dnia 30 sierpnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2636/17, SIP Lex. Zob. również glosę R. Poździka do wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 5141/16 – R. Poździk, *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2016 r., II GSK 5141/16*, OSP, 11/2017, s. 42-57.

ostateczny kształt nadają zapisy „nieformalnych aktów prawa”¹⁴⁶. Omawiając powyższe na przykładzie naboru w trybie konkursowym w pierwszej kolejności należy podnieść, że konkurs odbywa się na podstawie regulaminu (*vide* art. 41 ust. 1 uzpr), a w uzpr określona została jedynie minimalne jego elementy (*vide* art. 41 ust. 2 uzpr). Właściwa instytucja organizująca konkurs może nie tylko sformułować wymogi regulaminowe wedle własnego uznania – o ile zapisy regulaminu nie będą godzić w obowiązujące przepisy prawa, ale również uwzględnić szereg dodatkowych zapisów, w tym wymogów wobec wnioskodawców, których nie uwzględnił w uzpr ustawodawca. Nadto ustawodawca przyznał właściwej instytucji uprawnienie do szczegółowego uregulowania wymogów proceduralnych przewidzianych w

¹⁴⁶ Na gruncie prawa UE powyższe nie jest niedopuszczalne. Z przepisów rozporządzenia 1303/2013, ani również z przepisów rozporządzenia 1083/2006 nie wynika wymóg, iż procedury i kryteria wyboru projektów powinny być ustanawiane w aktach rangi powszechnie obowiązującej. Na co słusznie zwraca uwagę R. Poździk dla ustawodawcy unijnego istotny jest tutaj skutek a więc ustanowienie procedur i kryteriów spełniających określone wymogi, nie zaś ustanowienie procedur i kryteriów konkretnej formie prawnej. Zob. R. Poździk, *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów*, IN, 3/2016, s. 113. Zob. również w tym zakresie: R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 16. Należy przy tym dodać, że sposób ustanowienia procedur oraz kryteriów wyboru projektów do dofinansowania budził istotne wątpliwości co do jego konstytucyjności. Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2011 r. o sygn. akt P 1/11 stwierdził niekonstytucyjność art. 5 pkt 11 uzpr wprowadzającego do obrotu definicję legalną „systemu realizacji” przez to, że dopuszcza on uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych ze środków unijnych poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego (*vide* art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Art. 5 pkt 11) uzpr został wyeliminowany z obrotu prawnego (uchylony) ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2013 r. poz. 714). Jednocześnie wyrokiem z dnia 10 lutego 2015 r. o sygn. akt SK 50/13 TK uznał za zgodne z konstytucją przepisy art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 uzpr. Pierwszy z nich stanowi, iż obowiązkiem instytucji zarządzającej jest przygotowanie i przekazanie komitetowi monitorującemu do zatwierdzenie propozycji kryteriów wyboru projektów do dofinansowania, zaś drugi z nich stanowi, że instytucja zarządzająca dokonuje wyboru projektów na podstawie kryteriów, o których mowa w przepisie poprzednim. Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r. o sygn. akt SK 50/13 zapadł przy zdaniu odrębnym sędziego A. Wróbla. W zdaniu odrębnym sędziego A. Wróbel stwierdził m.in., że: „Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 50/13 stanowi nieusprawiedliwione odstępstwo od kształtującej się stopniowo, powszechnie aprobowanej w doktrynie, linii orzeczniczej w sprawach prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z którą dopuszczenie uregulowania praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie wyboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest niezgodne z art. 87 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku uznaje, że wyrok TK z 12 grudnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 1/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115), w którym w punkcie 1 sentencji zawarto tę zasadę, nie jest miarodajny dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy, co uważam za nietrafne, bo w tym punkcie sentencji TK stwierdził niekonstytucyjność całego art. 5 pkt 11 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, "który nakazuje uregulowanie w systemie realizacji dwóch bloków zagadnień: «zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów» oraz «środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów». Nie jest zatem tak, jak twierdzi się w uzasadnieniu niniejszego wyroku, że wyrok w sprawie o sygn. P 1/11 dotyczył zagadnień proceduralnych, natomiast wyrok niniejszy dotyczy "kryteriów wyboru projektów, które mają charakter merytoryczny". Wyrok w sprawie o sygn. P 1/11 ma - moim zdaniem - charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczy wszelkich przepisów usytuowanych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju "regulujących prawa i obowiązki wnioskodawców w procedurze wyboru projektów poza systemem prawa powszechnie obowiązującego". Zob. w tym zakresie: K. Brysiewicz, R. Poździk, *Ocena i wybór projektów dofinansowanych z funduszy unijnych w Polsce - uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2012 r. (P 1/11)*, EPS, 10/2012, s. 16; R. Poździk, *Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu w sprawach dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12, SIL, 20/2013, s. 1 i n.*; G. Karwatowicz, *Niekonstytucyjne zasady prowadzenia polityki rozwoju*, FK, 3/2012, s. 62-63.

uzpr – przykładowo w uzpr określono minimalny termin na składanie wniosków o dofinansowanie, niemniej właściwa instytucja może przewidzieć w przypadku konkretnego naboru termin dłuższy (*vide* art. 42 uzpr). W przypadku zaś kryteriów, na podstawie których dochodzi do oceny projektów ustawodawca ograniczył się wyłącznie do delegowania tej kompetencji na właściwą instytucję organizującą konkurs – kryteria określone zostają w regulaminie konkursu (*vide* art. 41 ust. 1 pkt 4 uzpr).

W uzpr, właściwej dla perspektywy finansowej 2014-2020, wybór projektów następuje w jednym z trzech trybów, odpowiednio: w trybie konkursowym (*vide* art. 38 ust. 1 pkt 1 uzpr), trybie pozakonkursowym (*vide* art. 38 ust. 1 pkt 2 uzpr) lub w trybie, o którym mowa w ustawie Pzp, odpowiednio: w art. 132, 140, 152, 169 i 208 Pzp¹⁴⁷ (*vide* art. 38 ust. 1 pkt 3 uzpr). Mimo, iż art. 38 ust. 4 uzpr stanowi, że wybór określonego trybu należy do właściwej instytucji, to nie budzi żadnych wątpliwości, że intencją ustawodawcy było jak najszersze stosowanie trybu konkursowego. Ustawodawca w przypadku trybu konkursowego nie tylko nie wprowadził przesłanek, których spełnienie umożliwia wybór projektów do dofinansowania w tym trybie, ale również nie zakazał stosowania trybu konkursowego w tych przypadkach, w których ziszcza się przesłanki stosowania trybu pozakonkursowego¹⁴⁸. Wybór projektów w trybie konkursowym ma charakter otwarty – wniosek o dofinansowanie, w odpowiedzi na ogłoszenie podane do publicznej wiadomości (*vide* art. 39 ust. 2 uzpr), może złożyć każdy zainteresowany podmiot. Konkurs jest przeprowadzony w sposób określony w ogólnie dostępnym regulaminie (*vide* art. 41 uzpr), zaś zgłoszone wnioski o dofinansowanie oceniane są w świetle uwzględnionych w regulaminie kryteriów (*vide* art. 41 ust. 1 pkt 7 uzpr). W rezultacie przeprowadzenia naboru wniosków o dofinansowanie projektu w trybie konkursowym

¹⁴⁷ Odnośne przepisy Pzp definiują poszczególne tryby udzielenia zamówienia publicznego, odpowiednio: art. 132 Pzp definiuje tryb przetargu nieograniczonego; art. 140 Pzp definiuje tryb przetargu ograniczonego; art. 152 Pzp definiuje tryb negocjacji z ogłoszeniem; art. 169 Pzp definiuje tryb dialogu konkurencyjnego; art. 208 Pzp definiuje tryb negocjacji bez ogłoszenia. Zob. P. Jurczak, *Dialog konkurencyjny – tryb udzielania zamówień publicznych dostosowany do projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, FK, 4/2009, s. 41-49; K. Padrak, R. Padrak, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z naruszeniem przesłanek stosowania trybów udzielania zamówień publicznych*, FK, 9/2006, s. 29-44; B. Tarnowska, *Tryby udzielania zamówień*, [w:] W. Dzierżanowski (red.), M. Sieradzka (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Leksykon zamówień publicznych*, SIP Lex; W. Bereszko, *Przesłanki wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia*, SIP Lex. Na marginesie należy wskazać, iż ustawodawca nie uwzględnił w art. 38 ust. 1 pkt 3 uzpr wszystkich trybów udzielania zamówień publicznych przewidzianych w Pzp. Innymi słowy nie w każdym trybie przewidzianym w Pzp, dla udzielenia zamówienia publicznego, dopuszczalny jest wybór projektów do dofinansowania – przykładowo nie jest on możliwy w trybie zamówienia z wolnej ręki lub w trybie zapytania o cenę. W zakresie przesłanek wyboru trybów zamówienia z wolnej ręki oraz zapytania o cenę zob. J. Andała-Sępkowska, *Zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki do usług nadzoru autorskiego*, SIP Lex; B. Kardas, *Przesłanki zastosowania trybu zapytania o cenę jako procedury wyboru wykonawcy zamówienia publicznego*, SIP Lex.

¹⁴⁸ Tak słusznie: J. Jaśkiewicz, *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, SIP Lex. Od razu jednak należy dodać, że tryb konkursowy nie może być stosowany przy wyborze projektów realizowanych w ramach instrumentów finansowych (art. 38 ust. 3b uzpr).

dofinansowanie uzyskują te projekty, które uzyskały wymaganą liczbę punktów, względnie uzyskały kolejno największą liczbę punktów, a to w przypadku gdy kwota przeznaczona w ramach danego naboru wniosków nie wystarcza do dofinansowania wszystkich projektów (*vide* art. 39 ust. 2 pkt 1 i 3 uzpr)¹⁴⁹.

Wybór projektów w trybie pozakonkursowym może mieć miejsce wyłącznie w przypadku wystąpienia dwóch kumulatywnych przesłanek określonych w art. 38 ust. 2 i 3 uzpr. Po pierwsze: wnioskodawcy muszą być jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a to ze względu na charakter lub cel projektu. Po drugie: w trybie pozakonkursowym mogą być wybierane wyłącznie projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, odpowiednio regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT, względnie projekty dotyczące realizacji zadań publicznych¹⁵⁰. W trybie pozakonkursowym wniosek o dofinansowanie projektu składany jest na wezwanie¹⁵¹ właściwej instytucji w odpowiednim, wyznaczonym przez tę instytucję, terminie (*vide* art. 48 ust. 1 uzpr). Przed doręczeniem wezwania wybranemu wnioskodawcy właściwa instytucja dokonuje

¹⁴⁹ Na co słusznie wrócił uwagę R. Poździk w ramach naborów wniosków o dofinansowanie dochodzi do określonych ograniczeń (podmiotowych oraz przedmiotowych) w dostępie do środków unijnych, a to za sprawą ustanowionych kryteriów wyboru operacji finansowych. Zdaniem R. Poździka: „Takie ukształtowanie systemu realizacji programu operacyjnego eliminuje *ab initio* z konkursu projekty i/lub beneficjentów, które nie spełniają wymagań określonych w kryteriach warunków, bez względu na rodzaj podmiotu składający wniosek, nie stanowi naruszenia zasady równego dostępu do pomocy”. Zob. R. Poździk, *Charakter ...*, s. 113. Zob. również podany za autorem wyrok NSA z dnia 23 marca 2010 r. o sygn. akt II GSK 250/11.

¹⁵⁰ Dopuszczenie pozakonkursowego trybu wyboru projektów do dofinansowania w przypadku, gdy ich wykonanie dotyczy realizacji zadań publicznych pozwala na znacznie szersze jego stosowania niż w sytuacji, w której właściwa instytucja miałaby w obowiązku udowodnić, że dofinansowanie projektu posiada znaczenie strategiczne. Jednocześnie pojęcie zadania publicznego jest na tyle szerokie, że mieści się w nim nie tylko każde zadanie faktycznie wykonywane przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, ale również te zadania, które realizują podmioty prywatne na podstawie zlecenia od organów, o których mowa wyżej. Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych, problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 26; M. Mączyński, *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, FK, 1-2/2009, s. 105-112; B. Zaręba-Teterycz, *Problemy definicyjne: polityka publiczna a zadania publiczne*, PPP, 9/2016, s. 7-18; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST, 7-8/2009, s. 5-27; P. Walczak, *Finansowanie zadań publicznych samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury drogowej – wybrane zagadnienia*, FK, 3/2009, s. 33-44; D. Fleszer, *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, ST, 6/2019, s. 39-47; J. M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, PPP, 3/2020, s. 24-37; A. Piotrowska, *Fundacja jako organizacja pozarządowa realizująca zadanie publiczne działania na rzecz osób niepełnosprawnych*, ST, 7-8/2010, s. 151-160; D. E. Lach, *Powierzenie realizacji zadań publicznych z zakresu zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, PiP, 2/2015, s. 35-57.

¹⁵¹ Ustawodawca nie określił enumeratywnego katalogu elementów, z których składa się wezwanie. Przy tym, w art. 48 ust. 4a uzpr, ustawodawca określił minimalny zakres wezwania. W wezwanie powinno określać: „nazwę i adres właściwej instytucji; miejsce i formę złożenia wniosku o dofinansowanie projektu i sposób uzupełniania w nim braków w zakresie warunków formalnych oraz poprawiania w nim oczywistych omyłek; czynności, które powinny zostać dokonane przed zawarciem umowy o dofinansowanie projektu albo podjęciem decyzji o dofinansowaniu projektu, oraz wymagane dokumenty i terminy ich przedłożenia właściwej instytucji; formę i sposób komunikacji między wnioskodawcą a właściwą instytucją, w tym wzywania wnioskodawcy do uzupełniania lub poprawiania projektu w trakcie jego oceny w części dotyczącej spełniania przez projekt kryteriów wyboru projektów, a także skutki niezachowania wskazanej formy komunikacji; formę złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o świadomości skutków niezachowania wskazanej formy komunikacji”.

identyfikacji projektu, w ramach której identyfikuje czy projekt może podlegać dofinansowaniu w trybie pozakonkursowym (*vide* art. 48 ust. 3 pkt 2) uzpr), ale również czy projekt będzie zgodny z celami programu operacyjnego (*vide* art. 48 ust. 3 pkt 1 uzpr); możliwy do realizacji w ramach kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektu (*vide* art. art. 48 ust. 3 pkt 3 uzpr), również wykonalny (*vide* art. 48 ust. 3 pkt 1 uzpr). We właściwym szczegółowym opisie osi priorytetowych programu operacyjnego dla program operacyjnego właściwa instytucja zarządzająca zamieszcza informację o zidentyfikowanym projekcie oraz o podmiocie, który będzie wnioskował o jego dofinansowanie (*vide* art. 48 ust. 4 uzpr). Do dofinansowania w trybie pozakonkursowym wybierany jest projektu, który spełnił kryteria wyboru projektów albo spełnił kryteria wyboru projektów i uzyskał wymaganą liczbę punktów (*vide* art. 48 ust. 4 uzpr).

W trybie, o którym mowa w art. 132, 140, 152, 169 i 208 Pzp dochodzi do wyboru projektów w ramach instrumentów finansowych (*vide* art. 38 ust. 3a i 3b uzpr). Zakres ten nie wchodzi w ramy niniejszej rozprawy.

Sposób uregulowania procedur wyboru wniosków w perspektywie finansowej 2014-2020 jest tożsamy względem sposobu regulacji jaki miał miejsce w perspektywie 2007-2013. W przypadku wcześniejszej z perspektyw finansowych wymogi w zakresie procedur i kryteriów wyboru projektów zostały określone w art. 60 lit. a) rozporządzenia 1083/2006. Wymogi te zostały uwzględnione przez ustawodawcę krajowego w przepisach uzppr, w których uregulowana została ramowa procedura przyznania środków (art. 5, 26, 28 i 29 uzppr), której szczegóły określone zostały w „nieformalnych aktach prawa”¹⁵². Dokumentacja naborów wniosków o dofinansowanie powinna być sporządzona z zachowaniem zasad, o których mowa w art. 26 ust. 2 uzpr tj. powinna uwzględniać zasadę równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewniać przejrzystość reguł stosowanych przy ocenie projektów¹⁵³.

¹⁵² Na marginesie należy zauważyć, że zostały one określone w znacznie węższy sposób niż, jak miało to miejsce w przypadku art. 125 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013. Art. 60 lit. a) rozporządzenia 1083/2006 stanowi wyłącznie, iż instytucja zarządzająca odpowiada za zapewnienie, że projekty wybierane są do dofinansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do program operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji. Również ramowe procedury naborów wniosków o dofinansowanie w przepisach uzppr zostały uregulowane w sposób węższy niż ma to miejsce w przepisach uzpr.

¹⁵³ W wyroku z dnia 28 października 2010 r. o sygn. akt II GSK 1178/10 (CBOSA) NSA rozstrzygnął, że: „Reasumując, wywołana nieprecyzyjnym zapisem Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie niepewność co do rozumienia istotnego dla oceny projektu pojęcia i związane z nią ryzyko niewłaściwego wypełnienia wniosku nie mogą obciążać wnioskodawców...”. Zob. również wyroki: NSA z dnia 23 marca 2010 r. o sygn. akt II GSK 205/10 (CBOSA); WSA w Bydgoszczy z dnia 15 stycznia 2010 r. o sygn. akt I SA/Bd 912/09 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2014 r. o sygn. akt II GSK 2549/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r. o sygn. akt II GSK 631/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r. o sygn. akt

W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 system wyboru projektów do dofinansowania różnił się nieznacznie od tego, który obowiązuje w perspektywie finansowej 2014-2020. W uzppr ustawodawca przewidział, że dofinansowane mogą być projekty, odpowiednio: indywidualne, systemowe i wyłonione w trybie konkursu (*vide* art. 28 ust. 1 pkt uzppr). Projekty indywidualne charakteryzują się strategicznym znaczeniem dla realizacji konkretnego programu operacyjnego – wskazywane są przez właściwą instytucję poprzez umieszczenie ich na specjalnej liście zamieszczonej na jej stronie internetowej (*vide* art. 28 ust. 1 pkt 1) w zw. z ust. 1a pkt 1 uzppr). Projekty systemowe (w tym projekty pomocy technicznej) polegają na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi (*vide* art. 28 ust. 1 pkt 2 uzppr)¹⁵⁴. Tożsamo jak w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020, tak również i we wcześniejszej perspektywie finansowej konkurs miał charakter przejrzysty i otwarty - mogli w nim uczestniczyć wszyscy ci wnioskodawcy, którzy spełniali określone kryteria. Inaczej niż w przypadku ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2014-2020 w uzppr nie został określony tryb dystrybucji dofinansowania projektów realizowanych w ramach instrumentów finansowych¹⁵⁵.

Zarówno w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020, jak i 2007-2013 podstawę przyznania środków z funduszy UE stanowi umowa lub decyzja o dofinansowaniu projektu. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 wynika to *expressis verbis* z art. 52 ust. 1 uzpr, zaś w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 z art. 30 ust. 1 uzppr. Dofinansowanie projektu nastąpi w drodze decyzji o dofinansowanie jedynie wówczas, gdy instytucja przyznająca środki będzie jednocześnie wnioskodawcą oraz beneficjentem¹⁵⁶. W innym przypadku podstawą przyznania dofinansowania stanowić będzie umowa o dofinansowanie¹⁵⁷.

II GSK 2322/13, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2013 r. o sygn. akt III SA/GI 958/13 (wyrok prawomocny), CBOSA.

¹⁵⁴ Chodzi tutaj o dokumenty przyjęte przez Radę Ministrów.

¹⁵⁵ Na co zwróciła uwagę M. Pronobis w przepisach ustanowionych dla perspektywy finansowej 2007-2013 wdrażanie instrumentów finansowych (zwanych wówczas instrumentami inżynierii finansowej) zostało uregulowane w sposób niedostateczny – w dwóch aktach prawnych ustawodawca unijny poświęcił im jedynie siedem jednostek redakcyjnych. Zob. M. Pronobis, *Instrumenty finansowe w polityce spójności w Polsce w latach 2014-2020: czy efekty mogą być optymalne*, PNUEW, 488/2017, s. 198 i 199.

¹⁵⁶ Tak art. 2 pkt 2) uzpr w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 oraz art. 28 ust. 2 uzppr w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013.

¹⁵⁷ Umowa o dofinansowanie posiada zdaniem autora charakter cywilnoprawny mimo, iż zawierana jest na podstawie przepisów prawa publicznego. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie. Zob. wyrok SN z dnia 11 maja 2012 r. o sygn. akt II CSK 545/11; postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2010 r. o sygn. II GSK 86/10 (CBOSA); wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. o sygn. akt II GSK 63/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2007 r. o sygn. akt II GSK 267/07, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 18 października 2007 r. o sygn. akt II GSK 199/07 (CBOSA). Zob. również: R. Talaga, *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, IN, 177-179. Ł. Wosik, op. cit., s. 51-59. Z pola widzenia nie może przy tym umknąć fakt, iż stanowisko o cywilnoprawnym charakterze umowy nie jest jednolite. Zdaniem K.

4. Rozliczenie realizacji projektów dofinansowanych z funduszy UE

W przypadku, w którym zgłoszony projekt zostanie pozytywnie oceniony w świetle przyjętych kryteriów oraz rekomendowany zostanie do dofinansowania właściwa instytucja zawrze z podmiotem ubiegającym się o udzielenie wsparcia z funduszy unijnych umowę o dofinansowanie projektu¹⁵⁸.

Zgodnie z art. 206 ust. 1 ufp umowa o dofinansowanie określa szczegółowe warunki udzielenie wsparcia z funduszy UE, w tym FS. Art. 206 ust. 2 ufp określa zaś minimalne elementy jakie zawierać powinna umowa o dofinansowanie. Z perspektywy rozliczenia realizacji projektu istotnymi elementami są: opis projektu, w tym określenie celu na jaki środki zostały przyznane oraz termin jego realizacji (*vide* art. 206 ust 2 pkt 1 ufp); harmonogram dokonywania wydatków, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału (*vide* art. 206 ust. 2 pkt 2 ufp); wysokość przyznanych środków (*vide* art. 206 ust. 2 pkt 3 ufp) oraz termin i sposób rozliczenia projektu, w tym ewentualnych zaliczek (*vide* art. 206 ust. 2 pkt 5 ufp).

Obowiązkiem beneficjenta, w pierwszej kolejności, jest zrealizowanie całego zakresu przedmiotowego przedsięwzięcia przewidzianego w projekcie. Z pola widzenia nie może przy tym umknąć fakt, iż w zdecydowanej większości beneficjenci nie realizują samodzielnie przedmiotowego zakresu projektu, zwłaszcza w przypadku gdy ten zakłada zaprojektowanie i realizację robót budowlanych. W takim przypadku jednym z kluczowych obowiązków beneficjenta¹⁵⁹ jest prawidłowe udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy, czy usługi. Należy przy tym dodać, że nawet w przypadku beneficjentów nieposiadających statusu zamawiającego w rozumieniu art. 4-6 Pzp¹⁶⁰ udzielanie zamówień w

Brysiewicza umowa o dofinansowanie posiada charakter administracyjnoprawny. Zob. K. Brysiewicz, *System wyboru i ocena projektów współfinansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, PPP, 10/2014, s. 17-20.

¹⁵⁸ Odpowiednio podejmie decyzję o dofinansowaniu projektu w przypadku, w którym wnioskodawcą, a następnie beneficjentem będzie właściwa instytucja przyznająca środki z funduszy UE.

¹⁵⁹ Na zwraca uwagę NIK: „Najwięcej błędów związanych z wykorzystaniem środków z funduszy strukturalnych dotyczy zamówień publicznych. To właśnie te błędy są najczęstszą przyczyną trudności i opóźnień przy wdrażaniu projektów” Zob. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bledy-w-przetargach-unijnych.html>, dostęp: 22.04.2021 r. Taki stan rzeczy nie ma przy tym miejsca jedynie w Polsce, a również w innych państwach członkowskich – na co NIK również zwraca uwagę. Ustalenie to było podstawą do przygotowanie specjalnego raportu przez Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors (Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) pt. Analysis of (types) of errors in EU and national public procurement within the Structural Funds programmes. Zob. również opracowanie z informacji o wynikach kontroli NIK pt. Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, KAP-4101-008-00/2014, nr ewid. 72/2015/P/14/009/KAP, maj 2015 r.

¹⁶⁰ Chodzi tutaj o status, odpowiednio: zamawiającego publicznego w rozumieniu art. 4 Pzp; zamawiającego sektorowego w rozumieniu art. 5 Pzp oraz zamawiającego subsydiowanego w rozumieniu art. 6 Pzp.

ramach projektu jest kwestia istotną. Beneficjenci nieposiadający statusu zamawiającego obowiązani są bowiem do udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy czy usług w sposób, co do zasady, konkurencyjny¹⁶¹. W przypadku jak wyżej beneficjent odpowiedzialny jest zwłaszcza za nadzór nad właściwą realizacją udzielonych zamówień oraz ich rozliczenie.

Realizacja projektu powinna prowadzić do osiągnięcia celów przewidzianych we wniosku o dofinansowanie, w tym tych celów, które zostały skwantyfikowane we wskaźnikach produktu i wskaźnikach rezultatu. Zarówno realizacja przedmiotu projektu, jak i osiągnięcie zakładanych celów powinno mieć miejsce w ściśle określonych ramach czasowych.

Beneficjenci środków pochodzących z funduszy UE zobowiązani są do prowadzenia działań sprawozdawczych. Chodzi tutaj nie tylko o informowanie właściwej instytucji o postępach w rzeczowej realizacji projektu¹⁶², ale również o finansowe jego rozliczenie - jednym z warunków uznania wydatku za kwalifikujący się do objęcia wsparciem jest jego wykazanie we wniosku o płatność. Z obu przedmiotowych obowiązków beneficjenci wywiązują się poprzez składanie, do właściwej instytucji, wniosków o płatność¹⁶³. Składanie wniosków o płatność odbywa się za pośrednictwem Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014¹⁶⁴.

Wedle powszechnej reguły beneficjent zobowiązany jest złożyć wniosek o płatność najmniej raz na kwartał począwszy od kwartału, w którym rozpoczyna realizację projektu, aż do końca jego realizacji. Częstotliwość składania wniosków o płatność nie została uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a w umowie o dofinansowanie¹⁶⁵ stąd szczegółowe wymogi związane ze składaniem wniosków o płatność mogą różnić się od siebie

¹⁶¹ Zob. rozdział 6 podrozdział 5 Wytocznych Ministra Finansów, Funduszy o Polityki Regionalnej w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 (z dnia 21 grudnia 2020 r.). Zob. również Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. z dnia 1.8.2006 r. seria C 179 s. 2 i n.).

¹⁶² Przedstawiając postępy realizacji projektu beneficjent musi odnieść je do planowanych zadań zarówno tych, które zostały wykonane, jak i tych których beneficjent nie wykonał. W tym drugim przypadku beneficjent powinien wskazać przyczyny niezrealizowania zakładanych działań oraz przyjąć plan, wedle którego doprowadzi do ich realizacji. Zob. A. Wójtowicz-Dawid, *Monitoring...*, SIP Lex.

¹⁶³ W perspektywie finansowej 2014-2020 weryfikacja wniosku o płatność przez właściwą instytucję przyznającą środki z funduszy UE posiada status kontroli *vide* art. 125 ust. 5 lit. a) rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 22 ust. 1 pkt 2) uzpr. Zob. M. Szymański, *System wdrażania i kontroli projektów Unii Europejskiej (część II)*, KP, 6/2014, s. 29. Co prawda ani w rozporządzeniu 1083/2006, ani w uzppr, odpowiednio unijny i krajowy ustawodawca nie określił, iż weryfikacja wniosku o płatność stanowi rodzaj kontroli, to jednak również i w perspektywie finansowej 2007-2013 była ona w ten sposób postrzegana, a to ze względu na fakt, iż mogła ona prowadzić do negatywnych konsekwencji finansowych dla beneficjenta. Zob. G. Karwatowicz, *Kontrola realizacji projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, FSP, 7/2011, s. 44 i 45.

¹⁶⁴ Zob. *Podręcznik beneficjenta. SL2014 Aplikacja główna Centralny system teleinformatyczny*, wersja 2.7, 15.01.2020 r., https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/84204/Podrecznik_27.pdf, dostęp: 22.04.2021 r.

¹⁶⁵ Tak w art. 52 uzpr oraz art. 206 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 5) ufp. Zob. J. Patyk, J. Ciak, [w:] P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1015.

w zależności od programu operacyjnego, z którego beneficjent uzyskał dofinansowanie¹⁶⁶. Beneficjent składa wnioski o płatność z częstotliwością zadeklarowaną w harmonogramie składania wniosków o płatność stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie projektu. Harmonogram może być w każdym czasie, za zgodą właściwej instytucji, zmieniony.

Wnioski o płatność dzieli się na: wnioski o płatność refundacyjną, wnioski o płatność zaliczkową, wnioski rozliczające płatność zaliczkową, sprawozdawcze wnioski o płatność oraz wniosek o płatność końcową¹⁶⁷. Wniosek o płatność refundacyjną beneficjent składa celem uzyskania dofinansowania ze środków UE do wydatków, które wcześniej poniósł z własnych środków. Płatność refundacyjna jest podstawowym środkiem rozliczenia projektu i inaczej niż ma to miejsce w przypadku płatności zaliczkowej wnioskowanie o płatność refundacyjną nie jest jakkolwiek reglamentowane. Wnioskiem o płatność zaliczkową beneficjent wnioskuje o uzyskanie środków, które zamierza wydatkować na realizację projektu, zaś wnioskiem rozliczającym zaliczkę beneficjent sprawozdaje wydatki jakie poniósł i w jakiej wysokości. Płatność zaliczkowa nie jest podstawowym środkiem rozliczenia projektu. Zgodnie z §3 ust. 1, wydanego na podstawie art. 198 ust. 4 ufp, rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów operacyjnych z udziałem środków europejskich (Dz.U. 2017 r., poz. 2367) zaliczka jest udzielana beneficjentowi, jeżeli przewiduje to umowa o dofinansowanie. Dodatkowo art. 206 ust. 2 pkt 5) ufp stanowi o „ewentualnych” zaliczkach. W praktyce powszechne jest, że płatność zaliczkowa dostępna jest dla przedstawicieli jednostek sektora finansów publicznych. Niektóre z właściwych instytucji dopuszczają również płatności zaliczkowe dla przedsiębiorców, czy organizacji pozarządowych¹⁶⁸. W przypadku, w którym beneficjent w danym okresie sprawozdawczym nie poniósł wydatków wówczas wniosek o

¹⁶⁶ W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Podlaskiego beneficjent ma obowiązek złożyć wniosek o płatność nie rzadziej niż raz na kwartał o nie częściej niż raz w miesiącu. Zob. <http://www.rpomp.wrotapodlasia.pl/private/upload/file/bc17be71ad9147f42ddc581a8f202bc4.pdf>, dostęp: 16.03.2021 r. W przypadku Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, w którym instytucją wdrażającą jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju beneficjent ma obowiązek złożenia wniosku o płatność raz na kwartał, w terminie 10 dni liczonych od dnia zakończenia kwartału kalendarzowego. Zob.

<https://archiwum.ncbr.gov.pl/programy/fundusze-europejskie/program-operacyjny-innowacyjna-gospodarka/faq/finanse-i-rozliczenie-projektu/>, dostęp: 16.03.2021 r. W przypadku Programu Operacyjnego Rozwój Polskie Wschodniej, w którym instytucją wdrażającą jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości beneficjent składa wniosek o płatność minimum raz na trzy miesiące. Zob. <http://www.kike.pl/files/2014/11/20141104-PARP-Za%C5%82%C4%85cznik-1-Material-dla-KIKE.pdf>, dostęp: 16.03.2021 r. W przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, w którym instytucją wdrażającą jest Minister Zdrowia obowiązkiem beneficjent jest składanie wniosków o płatność nie częściej niż raz na miesiąc i nie rzadziej niż raz na kwartał. Zob.

http://zdrowie.gov.pl/uploads/pub/pages/page_886/text_images/Wniosek_o_p%C5%82atno%C5%9B%C4%87.pdf, dostęp: 16.03.2021 r.

¹⁶⁷Zob. M. Zysińska, *Ewaluacja, monitorowanie i kontrola projektów europejskich*, [w:] M. Trocki (red.), *Zarządzenie projektem europejskim*, Warszawa 2015, s. 173 oraz G. Karwatowicz, *Formy finansowania projektów z funduszy unijnych*, FP, 7/2010, s. 60 i n.

¹⁶⁸ Zob. M. Chmielewska, *Zaliczki dla przedsiębiorców*, UE – FS, 11(33)/2009, s. 25 i n.

płatność dotyczy wyłącznie rzeczowego postępu w realizacji projektu. Jest to tzw. wniosek sprawozdawczy. Wniosek o płatność końcową jest ostatnim wnioskiem jaki beneficjent ma obowiązek złożyć w toku realizacji projektu.

We wniosku o płatność refundacyjną oraz wniosku o płatność rozliczającym zaliczkę beneficjent wykazuje poniesione wydatki oraz załącza do niego wymagane dokumenty¹⁶⁹ potwierdzające, że wydatek spełnia wszystkie warunki pozwalające na jego dofinansowanie (pozwalające na jego kwalifikowalność)¹⁷⁰. Wykazy wymaganych dokumentów niezbędnych do rozliczenia wydatków poniesionych w ramach projektu przygotowują poszczególne instytucje przyznające środki z funduszy UE. Obowiązek ich stosowania wynika z treści umowy o dofinansowanie. Ocena kwalifikowalności poszczególnych wydatków odbywa się na podstawie kryteriów przyjętych w przepisach prawa, w tym zwłaszcza prawa UE¹⁷¹, umowie o dofinansowanie, wytycznych oraz dokumentacji programowej¹⁷². Właściwa instytucja ma

¹⁶⁹ Zob. art. 206 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ufp. Wykazy mogą się od siebie różnić w zależności od przedmiotu realizowanego projektu lub rodzaju ponoszonych wydatków. W praktyce wykazy wymaganych dokumentów publikowane są na stronach internetowych właściwych instytucji, przykładowo Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca przekazująca środki z funduszy UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020 zamieściła wykaz pod adresem: http://www.dip.dolnoslask.pl/images/1.2_Cb_horyzont/Za%C5%82%C4%85cznik_nr_1_do_wytycznych_grantowych.pdf, dostęp: 04.03.2020 r. Zob. również H. Kędziora, *Dokumentacja rozliczeniowa środków unijnych*, Gdańsk 2007, s. 90 i n.

¹⁷⁰ Zob. G. Karwatowicz, *Kontrola kwalifikowalności wydatków w projektach unijnych*, FSP, 10/2011, s. 45 i n. W przedmiocie kwalifikowalności wydatków zob. D. Zając, *Kwalifikowalność wydatków w projektach jednostek samorządu współfinansowanych z Programu Operacyjnego Kapitału Ludzki*, FK, 9/2011, s. 21 i n. oraz P. Sędrowski, *Procedury wydatkowania środków unijnych w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Komentarz praktyczny*, 2017, SIP Lex.

¹⁷¹ Zgodnie z art. 65 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 kwalifikowalność wydatków ustala się na podstawie przepisów krajowych, z wyjątkiem przypadków, w których szczegółowe przepisy zostały ustanowione w niniejszym rozporządzeniu lub na jego podstawie bądź w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy lub na ich podstawie. Przedmiotowo odpowiednim przepisem dla perspektywy finansowej 2007-2013 jest tutaj art. 56 ust. 4 rozporządzenia 1083/2006. Zob. R. Poździk, *Zasady...*, s. 4 i n.

¹⁷² Podstawowe warunki kwalifikowalności wydatków zostały ustanowione w treści Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności 2014-2020. W rozdziale 6 podrozdziale 2 pkt 3) przedmiotowe wytyczne stanowią, że wydatek kwalifikowany łącznie spełnia następujące wydatki: „a) został faktycznie poniesiony w okresie wskazanym w umowie o dofinansowanie projektu, z zachowaniem warunków określonych w podrozdziale 6.1; b) jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa unijnego oraz prawa krajowego, w tym przepisami regulującymi udzielanie pomocy publicznej, jeśli mają zastosowanie; c) jest zgodny z Programem Operacyjnym i Szczegółowym Opisem Osi Priorytetowych; d) został uwzględniony w budżecie projektu współfinansowanego ze środków EFS, z zastrzeżeniem pkt 10 i 11 podrozdziału 8.3, a w przypadku projektów współfinansowanych ze środków FS i EFRR – w zakresie rzeczowym projektu zawartym we wniosku o dofinansowanie projektu, e) został poniesiony zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu, f) jest niezbędny do realizacji celów projektu i został poniesiony w związku z realizacją projektu; g) został dokonany w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; h) został należycie udokumentowany, zgodnie z wymogami w tym zakresie określonymi w Wytycznych, Wytycznych PT, o których mowa w rozdziale 4 pkt 2, lub ze szczegółowymi zasadami określonymi przez IZ PO; i) został wykazany we wniosku o płatność zgodnie z Wytycznymi w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; j) dotyczy towarów dostarczonych lub usług wykonanych lub robót zrealizowanych, w tym zaliczek dla wykonawców, z zastrzeżeniem pkt 4 podrozdziału 6.4; k) jest zgodny z innymi warunkami uznania go za wydatek kwalifikowalny określonymi w Wytycznych, Wytycznych PT, o których mowa w rozdziale 4 pkt 2, lub określonymi przez IZ PO w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych,

obowiązek zweryfikować każdy wniosek o płatność. Weryfikacja wniosków o płatność nie odbywa się na wytypowanej próbie¹⁷³.

5. Dystrybucja środków UE w ujęciu podmiotowym

W przepisach rozporządzeń ogólnych dla poszczególnych perspektyw finansowych prawodawca unijny określa jakiego rodzaju instytucje występować powinny w systemie zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych. Prawodawca unijny określa przy tym zakres zadań dla poszczególnych instytucji. Instytucje biorące udział w dystrybucji środków UE należy podzielić na trzy grupy. Pierwszą z nich stanowią instytucje odpowiedzialne za przyznanie środków z dofinansowania UE oraz kontrolę ich wydatkowania. Drugą grupę stanowią instytucje weryfikujące sposób funkcjonowania dystrybucji środków UE. Trzecia grupa to podmioty otrzymujące wsparcie z funduszy UE.

Do pierwszej grupy instytucji należy IZ. Państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczyć instytucję zarządzającą dla każdego z programów operacyjnych. Na instytucję zarządzającą może zostać wyznaczona krajowa, regionalna lub lokalna instytucja lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny. Co więcej ta sama instytucja może zostać wyznaczona jako IZ dla więcej niż jednego programu operacyjnego¹⁷⁴. IZ odpowiedzialna jest za zarządzanie programem operacyjnym zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami¹⁷⁵. Zadania IZ można podzielić na trzy grupy, w tym zadania *sensu stricte* związane z zarządzaniem programem¹⁷⁶, zadania związane z wyborem projektów do dofinansowania¹⁷⁷ oraz zadania związane z zarządzaniem finansowym i kontrolą¹⁷⁸. W ten właśnie sposób prawodawca unijny określił zakres zadań instytucji zarządzającej w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020. Dodatkowo katalog zadań IZ został określony w sposób enumeratywny. Inaczej w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013. W tym przypadku prawodawca unijny nie podzielił zadań IZ na grupy oraz określił je w katalogu otwartym¹⁷⁹. W przypadku każdego z krajowych

regulaminie konkursu lub dokumentacji dotyczącej projektów zgłaszanych w trybie pozakonkursowym”. Zob. G. Karwatowicz, J. Sebzda-Załużska, *Realizacja projektów infrastrukturalnych w ramach perspektywy UE 2014-2020*, Wrocław 2016, s. 95-112.

¹⁷³ Zob. R. Szostak, *Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich – zagadnienia organizacyjne*, ST, 11/2011, s. 72.

¹⁷⁴ Tak art. 123 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 59 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 1083/2006.

¹⁷⁵ Tak art. 125 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 60 rozporządzenia 1083/2006.

¹⁷⁶ Tak art. 125 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013.

¹⁷⁷ Tak art. 125 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013.

¹⁷⁸ Tak art. 125 ust. 4 rozporządzenia 1303/2013.

¹⁷⁹ Tak art. 60 rozporządzenia 1083/2006.

programów operacyjnych¹⁸⁰ w perspektywie finansowej 2014-2020 IZ jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego¹⁸¹. Tożsamy rozwiązaniem obowiązywał również w perspektywie finansowej 2007-2013¹⁸².

Do grupy instytucji odpowiedzialnych za przyznanie środków z dofinansowania UE oraz kontrolę ich wydatkowania należy zaliczyć również instytucje pośredniczące. Państwo członkowskie może wyznaczyć jedną lub więcej niż jedną instytucję pośredniczącą do pełnienia niektórych zadań IZ¹⁸³. IP może być każdy podmiot publiczny lub prywatny¹⁸⁴. Należy przy tym dodać, że w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 państwo członkowskie lub IZ może powierzyć podmiotowi publicznemu lub prywatnemu¹⁸⁵. Za działania IP oraz ich skutki odpowiada IZ¹⁸⁶. Biorąc pod uwagę doświadczenia perspektywy finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020 należy zauważyć, że nie w każdym systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego występowały IP. W największym pod względem dostępnych środków z UE, z wdrażanych w Polsce, programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 tj. w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 występuje szereg instytucji pośredniczących, odpowiednio: Centrum Unijnych Projektów Transportowych; Ministerstwo Klimatu i Środowiska; Ministerstwo Zdrowia; Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu¹⁸⁷.

Instytucjami odpowiedzialnymi za przyznanie środków z dofinansowania UE oraz kontrolę ich wydatkowania są również IW. Są to instytucje zupełnie obce przepisom unijnych rozporządzeń ogólnych. Zostały one wprowadzone do zakresu przedmiotowego systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych wyłącznie przez ustawodawcę krajowego¹⁸⁸. Dlatego też nie sposób pominąć ustalenia ich statusu na gruncie norm rozporządzenia 1303/2013 oraz rozporządzenia 1083/2006. Instytucje wdrażające, o których mowa w art. 2 pkt 10) uzpr oraz art. 5 pkt 4) uzppr są instytucjami pośredniczącymi w rozumieniu przepisów

¹⁸⁰ W przypadku regionalnych programów operacyjnych instytucją zarządzającą jest właściwy terytorialnie zarząd województwa. Tak art. 9 ust. 1 pkt 2 uzpr. Tożsamo w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 – tak art. 25 pkt 1) uzppr.

¹⁸¹ Tak art. 9 ust. 1 pkt 1) uzpr.

¹⁸² Tak art. 25 ust. Pkt 1) uzppr.

¹⁸³ Tak art. 123 ust. 6 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 59 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

¹⁸⁴ Tak art. 2 pkt 18) rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 6) rozporządzenia 1083/2006.

¹⁸⁵ Tak art. 123 ust. 7 rozporządzenia 1303/2013.

¹⁸⁶ Tak art. 123 ust. 6 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 59 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

¹⁸⁷ <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/instytucje/instytucje-realizujace-program/>, dostęp: 21.12.2021 r. W przypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 instytucjami pośredniczącymi było zaś: Ministerstwo Środowiska; Ministerstwo Energii; Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Ministerstwo Zdrowia; Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Zob. <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fundusze-europejskie-na-lata-2007-2013-2/pois-na-lata-2007-2013/o-programie/#Zarz%C4%85dzanie%20programem>, dostęp: 21.12.2021 r.

¹⁸⁸ *Vide* art. 2 pkt 10) w zw. z art. 10 ust. 2 uzpr, odpowiednio: art. 5 pkt 4) w zw. z art. 27 ust. 4 uzppr.

rozporządzeń ogólnych. Powyższe potwierdził *expressis verbis* ustawodawca krajowy w art. 5 pkt 4) uzppr – w przytoczonym przepisie ustawodawca krajowy określa instytucję wdrażającą mianem „instytucji pośredniczącej II stopnia” i reguluje, że instytucja wdrażająca pełni funkcję instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia 1083/2006. Taki też status instytucji wdrażającej należy przyjąć w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 mimo, iż ustawodawca krajowy w art. 2 pkt 10) uzpr nie odniósł się do rozporządzenia 1303/2013. Motywując takie stanowisko należy zauważyć, że funkcja IW w systemie zarządzania i kontroli, na przestrzeni obu perspektyw finansowych (2007-2013 oraz 2014-2020) jakkolwiek się nie zmieniła. IW może być zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny. IW realizuje te zadania w ramach programu operacyjnego jakie powierzy jej, w drodze porozumienia lub umowy, IP. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 na powierzenie zadań IW przez IP musi wyrazić zgodę IZ¹⁸⁹.

Nie należy pominąć okoliczność, iż określone zadania w ramach programu operacyjnego mogą wykonywać również instytucje, które nie występują w systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego o czym mowa będzie w rozdziale IV niniejszej pracy.

Do grupy instytucji weryfikujących sposób funkcjonowania dystrybucji środków UE zaliczyć należy IC. Państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczyć IC dla każdego z programów operacyjnych. Inaczej niż w przypadku IZ IC powinna być organem, instytucją lub podmiotem publicznym¹⁹⁰. Rolą IC jest poświadczanie deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność przed ich przesłaniem do Komisji¹⁹¹. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 funkcję IC programu operacyjnego może pełnić IZ¹⁹² – w tym jednak przypadku IZ powinien być organ, instytucja lub podmiot publiczny. W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 została wykorzystana ta możliwość i IC jest IZ. Rozporządzenie 1083/2006 nie przewiduje takiej możliwości w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013. Instytucją certyfikującą dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego¹⁹³.

¹⁸⁹ Tak art. 2 pkt 10 uzpr.

¹⁹⁰ Tak art. 123 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 59 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1083/2006.

¹⁹¹ Szczegółowy katalog zadań instytucji certyfikującej został określony odpowiednio w art. 126 rozporządzenia 1303/2013 w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 oraz w art. 61 rozporządzenia 1083/2006 w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013. Oba katalogi nie posiadają charakteru enumeratywnego a sam katalog zadań na przestrzeni obu perspektyw finansowych nie uległ co do zasady zmianom.

¹⁹² Tak art. 123 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013.

¹⁹³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Podręcznik Wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wersja 3.0*, s. 12.

Należy przy tym dodać, że państwo członkowskie może wyznaczyć jedną lub więcej niż jedną IP do pełnienia niektórych zadań IC – tożsamo jak to miało miejsce w przypadku IZ. W przypadku obu Programów Operacyjnych Infrastruktura i Środowisko nie zostały wyznaczone instytucje pośredniczące w certyfikacji¹⁹⁴.

Obowiązkiem państwa członkowskiego jest również wyznaczenie IA dla każdego programu operacyjnego. Przy tym dopuszczalne jest, aby jedna instytucja pełniła funkcję IA dla więcej niż jednego programu operacyjnego. Zadaniem IA jest weryfikacja skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego. Dlatego też IA powinna być funkcjonalnie niezależna zarówno od IZ, jak i IC¹⁹⁵. IA, dla wszystkich programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2007-2013 był Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów¹⁹⁶. Obecnie, po reformie administracji skarbowej¹⁹⁷, instytucją audytową dla wszystkich programów operacyjnych jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹⁸.

Z własnej inicjatywy państwo członkowskie może powołać instytucję koordynującą, której zadaniem jest kontaktowanie się z Komisji, w tym dostarczanie jej niezbędnych informacji, koordynowanie działań pozostałych wyznaczonych instytucji oraz propagowanie jednolitego stosowania obowiązujących przepisów¹⁹⁹. Instytucją koordynującą dla obu perspektywy finansowych jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

W perspektywie finansowej 2014-2020 występuje również instytucja płatnicza. To ona dokonuje faktycznego przelewu środków unijnych na rzecz beneficjenta. Tytułem do jego dokonania jest zlecenie płatności otrzymane od instytucji (zarządzającej, pośredniczącej lub wdrażającej), z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie, względnie od instytucji, która podjęła decyzję o dofinansowaniu projektu (*vide* art. 188 ust. 1 ufp). Instytucją płatniczą jest BGK (*vide* art. 188 ust. 4 ufp)²⁰⁰. W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013

¹⁹⁴ Na marginesie należy dodać, że instytucje pośredniczące w certyfikacji wyznaczone były w perspektywie finansowej 2007-2013 dla regionalnych programów operacyjnych. Instytucjami pośredniczącymi w certyfikacjach byli wówczas, właściwi terytorialnie, wojewodowie.

¹⁹⁵ Tak art. 123 ust. 4 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 59 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

¹⁹⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Podręcznik...*, s. 13. Zob. również: A. Melezini, D. Zalewski, *Kontrola skarbową gospodarowania środkami publicznymi pochodzenia zagranicznego*, FK, 12/2009, s. 63-74.

¹⁹⁷ Na temat reformy administracji skarbowej zob. L. Wiatrak, *Reforma aparatu skarbowego – utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 544/2019, s. 234-250.

¹⁹⁸ Zob. A. Walenia, *Mechanizmy kontroli wykorzystania środków Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020*, PNUEW, 544/2019, s. 234-250.

¹⁹⁹ Tak art. 123 ust. 8 rozporządzenia 1303/2013.

²⁰⁰ Zob. W. Miemiec, *Zlecenie płatności i jego rola w przepływie środków unijnych*, [w:] W. Miemiec, *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, Wrocław 2012, s. 203-204.

instytucja płatnicza nie występowała od początku jej wdrażania. Właściwe rozporządzenie, wydane na podstawie art. 188 ust. 6 ufp, tj. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. 2009 Nr 220, poz. 1726) weszło w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.²⁰¹.

Podmioty realizujące projekty posiadają status beneficjentów. W zależności od funduszu, z którego pochodzą środki unijne oraz przedmiotu dofinansowanego projektu oraz celu, jaki poprzez realizację projektów ma być osiągnięty beneficjentami mogą być zarówno podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne. Beneficjentami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną²⁰². Wnioskodawca, który złożył wniosek o dofinansowanie nabywa status beneficjenta wraz z zawarciem umowy o dofinansowanie, odpowiednio: podjęciem decyzji o dofinansowaniu projektu²⁰³.

Oprócz beneficjenta w realizację projektu może być również zaangażowany podmiot faktycznie realizujący projekt. Ma to miejsce w przypadku, w którym beneficjentem jest podmiot publiczny, niemniej w jego miejsce projekt realizuje jego jednostka budżetowa, która nie posiada osobowości prawnej, a której ustawa nie przyznaje zdolności prawnej.

Projekt unijny może być realizowany przez grupę podmiotów (partnerstwo). Partnerstwo może zostać utworzone przez podmioty wnoszące do projektu zasoby, w tym zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe. Podmioty te muszą wspólnie realizować projekt – *a contrario* nie jest dopuszczalne, aby w partnerstwie brał udział podmiot, który nie uczestniczy w realizacji projektu. Przepisy poszczególnych ustaw wdrożeniowych wymagają, aby projekt był realizowany przez partnerów na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie²⁰⁴.

W przypadku, w którym podmiot inicjujący partnerstwo posiada status zamawiającego publicznego, zamawiającego sektorowego lub zamawiającego subsydiowanego w rozumieniu Pzp²⁰⁵, a wyboru partnerów dokonuje spośród podmiotów innych niż zamawiający publiczni w rozumieniu art. 4 Pzp wówczas jest on zobowiązany do wyłonienia partnerów z zachowaniem

²⁰¹ Obecnie rozporządzenie to nie obowiązuje. Aktem je uchylającym jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. 2012 poz. 1539).

²⁰² Tak art. 2 pkt 1 uzpr w zw. z art. 2 pkt 10 w zw. z art. 63 rozporządzenia 1303/2013 w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 oraz art. 5 pkt 1 uzppr w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013.

²⁰³ Zob. art. 5 pkt 1) uzppr w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013. Por. art. 2 pkt 28 uzpr w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020.

²⁰⁴ Tak art. 33 ust. 1 uzpr w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 oraz art. 28a ust. 1 uzppr.

²⁰⁵ *Vide* odpowiednio art. 4, 5 ust. 1 oraz art. 6 Pzp.

zasady przejrzystości oraz zasady równego traktowania²⁰⁶. W innych przypadkach wybór partnerów do projektu podmiot inicjujący partnerstwo może dokonać wedle własnego uznania.

Podkreślenia przy tym wymaga, że realizacja projektu w partnerstwie musi być wyraźnie dopuszczona przez instytucję dokonującą dystrybucji środków z funduszu UE²⁰⁷.

6. Podsumowanie

Przedmiotem analizy w ramach pierwszego rozdziału pracy były na wstępie pojęcia funduszu UE, perspektywy finansowej oraz budżetu UE. W prawie UE nie występuje definicja legalna funduszu UE. Fundusz UE należy definiować jako pulę środków, która wyodrębniona została ze składek poszczególnych państwa członkowskich. Wyodrębnienie poszczególnych funduszy następuje dwuetapowo, gdzie po pierwsze uwzględniane są one w wieloletnich perspektywach finansowych, a następnie w rocznych pułapach z podziałem na poszczególne kategorie wydatków. W przypadku perspektywy finansowej lata 2014-2020 cel, zakres okres trwania oraz procedurę ustanowienia reguluje art. 312 TFUE – wprowadzony do obrotu TL. W przypadku zaś perspektywy finansowej 2007-2013 cel, zakres okres trwania oraz procedurę ustanowienia perspektywy finansowej, co do zasady, nie była uregulowana w przepisach prawa pierwotnego, a w porozumieniu międzyinstytucjonalnym zawartym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Po drugie poszczególne fundusze uwzględniane są w rocznych budżetach UE, które muszą być zgodne z wieloletnimi ramami finansowymi. Budżet UE realizowane są za pośrednictwem poszczególnych funduszy UE, w tym będącego funduszem strukturalnym EFRR oraz nieposiadającego statutu funduszu strukturalnego FS, których dotyczy praca. Środki z FS oraz EFRR dystrybuowane są w poszczególnych państwach członkowskich poprzez wdrażanie programów operacyjnych, które wpraw są przygotowywane przez te państwa, a następnie zatwierdzane są przez Komisję.

Zwrócić należy uwagę na mnogość źródeł prawa w zakresie funduszy UE. Podstawą powstania funduszy są przepisy prawa pierwotnego (traktatowego), na podstawie których wydawane są rozporządzenia ustanawiające poszczególne fundusze. Wdrażanie środków z

²⁰⁶ Zachowanie zasady przejrzystości oraz równego traktowania wymaga w szczególności: „1) ogłoszenia otwartego naboru partnerów na swojej stronie internetowej wraz ze wskazaniem co najmniej 21-dniowego terminu na zgłaszanie się partnerów; 2) uwzględnienia przy wyborze partnerów: zgodności działania potencjalnego partnera z celami partnerstwa, deklarowanego wkładu potencjalnego partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenia w realizacji projektów o podobnym charakterze; 3) podania do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej informacji o podmiotach wybranych do pełnienia funkcji partnera” *vide* art. 33 ust. 2 uzpr. Tożsame wymogi wprowadza art. 28 ust. 1a uzpr.

²⁰⁷ Tak art. 33 ust. 1 uzpr oraz art. 28 ust. 1 uzpr.

poszczególnych funduszy unijnych uregulowane zostały w przepisach prawa wtórnego – w rozporządzeniach. Prawodawca unijny ustanawia, odrębny dla każdej kolejnej perspektywy finansowej, pakiet rozporządzeń dla poszczególnych funduszy, w tym tzw. rozporządzenie ogólne wprowadzające wspólne regulacje dla wszystkich funduszy, rozporządzenia wykonawcze wprowadzające zasady stosowania rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy.

Poza rozporządzeniami regulującymi *stricte* wdrażanie funduszy UE nie sposób pominąć szeregu dalszych aktów prawa, które istotne są w zakresie przedmiotowym pracy. Chodzi tutaj o rozporządzenia regulujące dopuszczalność pomocy publicznej oraz decyzje Komisji, w tym nie tylko decyzje wykonawcze zatwierdzające poszczególne programy operacyjne, czy indywidualną pomoc publiczną, ale również decyzje odnoszące się do zasad dokonywania korekt finansowych. Nie sposób jednocześnie pominąć źródeł *soft law*, które z reguły posiadają formę komunikatów, wytycznych lub zasad ramowych. Kwalifikowalność wydatków poniesionych w projektach wymaga zgodności nie jedynie ze szczegółowymi normami przyjętymi w przepisach powszechnie obowiązujących, ale również ustanowionymi w nich zasadami, gdzie zakres przedmiotowy poszczególnych zasad ustalany jest wówczas m.in. na podstawie „nieformalnych źródeł prawa” (*soft law*). Dodatkowo stosowanie źródeł *soft law* powinno być rozpatrywane w świetle zasady uzasadnionych oczekiwań. Oczekiwanie beneficjenta związane z uzyskaniem środków będzie uzasadnione jedynie wówczas, gdy spełni on wszystkie warunki uzyskania wsparcia, w tym również te uregulowane w źródłach *soft law* (o ile te będą pewne dla beneficjenta).

Wdrażanie funduszy UE nie podlega regulacji jedynie na poziomie prawa UE, a również na poziomie prawodawstwa państwa członkowskiego (w prawie krajowym). Także w przypadku przepisów prawa krajowego regulacje wdrażania funduszy UE przyjmowane są dla poszczególnych perspektyw finansowych. Kluczowymi aktami prawnymi są tzw. ustawy wdrożeniowe. W przypadku perspektywy finansowej lata 2007-2013 jest to uzppr, która w sposób kompleksowy reguluje wszystkie niezbędne kwestie związane z wdrażaniem środków z funduszy UE. W przypadku perspektywy finansowej lata 2014-2020 jest to znowelizowana uzppr (regulująca kwestie przygotowania dokumentów systemowych niezbędnych do wdrożenia programów) oraz uzpr, w której uregulowane zostały kwestie *stricte* dotyczące wdrażania środków unijnych. Nie sposób przy tym pominąć ufp – zwłaszcza w kontekście problemu odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków z funduszy UE. Wdrażanie środków z funduszy UE podlega regulacji również na poziomie rozporządzeń, w tym zwłaszcza określających przeznaczenie, warunki i tryb udzielania wsparcia unijnego, a również w szeregu

nieformalnych źródeł prawa, w tym wytycznych, zaleceniach, podręcznikach, komunikatach, zasadach, systemach, regulaminach oraz przewodnikach.

Okoliczność, że wdrażanie funduszy unijnych uregulowane zostało zarówno w prawie UE, jak i prawie krajowym wymagała omówienia ich relacji. Bezspornie relacja ta opiera się na nadrzędności prawa UE nad prawem krajowym, co znajduje swoje szerokie uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału. Co przy tym istotne kwestia wdrażania środków unijnych nie podlega regulacji w treści Konstytucji RP, co pozwala pominąć pojawiające się w tym zakresie wątpliwości. Stan, w którym orzekający w sprawie sąd, względnie organ lub instytucja publiczna uznają przepis prawa krajowego za sprzeczny z prawem UE nie prowadzi do jego wyeliminowania z obrotu prawnego. Przepis taki nadal obowiązuje w obrocie prawnym, niemniej ze względu na jego niezgodność z prawem UE zostaje on pominięty przy wydaniu orzeczenia. Pomijanie niezgodnego z prawem UE przepisu prawa krajowego nie jest przy tym wystarczające, bowiem występowanie takiego przepisu w obrocie prawnym może budzić wątpliwości do zasadności powoływania się obowiązujące normy prawa UE. Ze względu na powyższe przepis prawa krajowego niezgodny z prawem UE powinien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego. Do powyższego dodać należy, że niezgodność (kolizję) normy prawa krajowego z prawem UE niekiedy wyeliminować można na etapie stosowania prawa poprzez jego odpowiednią, prounijną, wykładnię. Prounijną wykładnią normy prawa krajowego nie może stanowić przy tym wykładni *contra legem*.

W dalszej części rozdziału omówione zostały odpowiednio: procedury przyznania środków z funduszy UE oraz rozliczania projektów (przedsięwzięć) podlegających dofinansowaniu. Środki z funduszy UE dystrybuowane są w ramach naborów wniosków o dofinansowanie. W obu perspektywach finansowych, których praca dotyczy sposób uregulowania przeprowadzenia naborów wniosków o dofinansowanie został uregulowane w tożsamy sposób. Nabory wniosków przeprowadzane są na podstawie procedur uregulowanych w ustawach wdrożeniowych i wydawanych na podstawie ich przepisów regulaminach (nieformalnych źródłach prawa). Procedury te muszą ponadto uwzględniać wymogi określone dla nich w rozporządzenia ogólnych ustanowionych przez prawodawcę unijnego.

W perspektywie finansowej 2014-2020 wybór wniosków do dofinansowania następuje w jednym z trzech trybów, odpowiednio: trybie konkursowym, trybie pozakonkursowym oraz w trybie, o którym mowa w ustawie Pzp – w art. 132, 140, 152, 169 i 208. Podstawowym trybem wyboru projektów do dofinansowania jest tryb konkursowy. Jego wybór zależy wyłącznie od woli właściwej instytucji odpowiedzialnej za nabór wniosków o dofinansowanie. Wybór pozostałych dwóch trybów wymaga spełnienia przesłanek określonych w ustawie.

Wybór w trybie konkursowym polega na składaniu przez uprawnionych wnioskodawców wniosków o dofinansowanie w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze. Wnioski te weryfikowane są następnie w świetle przyjętych wymogów formalnych oraz oceniane na podstawie kryteriów merytorycznych. Wybór projektów w trybie pozakonkursowym warunkowany jest spełnieniem dwóch kumulatywnych przesłanek, w tym (po pierwsze) wnioskodawcy muszą być jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a to ze względu na charakter lub cel projektu oraz (po drugie) wybór projektów w tym trybie dotyczyć może wyłącznie projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju obszaru objętego programem operacyjnym, w ramach którego przedsięwzięcie zostało dofinansowane.

W przypadku zaś perspektywy finansowej lata 2007-2013 system wyboru wniosków o dofinansowanie różnił się nieznacznie od tego z obecnej perspektywy finansowej. W uzppr przewidziane zostały następujące tryby naboru wniosków o dofinansowanie: tryb indywidualny, tryb systemowy oraz tryb konkursowy. W trybie indywidualnym dofinansowane były projekty strategiczne dla realizacji poszczególnych programów operacyjnych. Projekty systemowe polegały na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów. Tryb konkursowy posiadał taki sam charakter jak w perspektywie finansowej na lata 2007-2013.

Dofinansowanie projektu co do zasady następuje w drodze zawarcia umowy. Może ono nastąpić również poprzez podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu, niemniej powyższe występuje jedynie wówczas, gdy właściwa instytucja przyznająca środki jest jednocześnie wnioskodawcą, a następnie beneficjentem. Beneficjent zobowiązany jest do realizacji przedsięwzięcia określonego we wniosku o dofinansowanie oraz osiągnięcia celów jego realizacji (zwłaszcza tych skwantyfikowanych we wskaźnikach realizacji projektu). W miarę postępów w realizacji zakresu przedmiotowego projektu beneficjent jest zobowiązany rozliczać poniesione wydatki oraz informować właściwą instytucję o postępach w rzeczowej realizacji projektu. Powyższe odbywa się poprzez składanie wniosków o płatność w wyznaczonych okresach sprawozdawczych. Podstawową formą rozliczenia projektu stanowi wniosek o płatność refundacyjną, w ramach którego beneficjent wnioskuje o dofinansowanie wydatków poniesionych wcześniej z własnych środków. Płatność zaliczkowa nie stanowi podstawowej formy rozliczenia projektu, a jej dopuszczalność wynika z obowiązującej regulacji. Otrzymane środki zaliczki beneficjent ma obowiązek rozliczyć – we wniosku o płatność rozliczającym zaliczkę beneficjent wykazuje poniesione wydatki na rzecz realizacji projektu. W przypadku, w którym beneficjent nie poniósł wydatków w danym okresie sprawozdawczym

jest obowiązany złożyć wniosek pełniący funkcję sprawozdawczą, w którym beneficjent wyłącznie informuje właściwą instytucję o postępach w rzeczowej realizacji projektu.

Ostatnią (poza podsumowaniem) z kwestii omówionych w rozdziale pierwszym pracy jest dystrybucja środków w ujęciu podmiotowym. Instytucje biorące udział w dystrybucji środków UE należy podzielić na trzy grupy. Pierwszą z nich są instytucje odpowiedzialne za przyznanie środków z dofinansowania UE oraz kontrolę ich wydatkowania. Drugą grupę stanowią instytucje weryfikujące sposób funkcjonowania dystrybucji środków UE. Trzecia grupa to podmioty otrzymujące wsparcie z funduszy UE.

Do pierwszej grupy instytucji należy IŻ, która odpowiedzialna jest za zarządzanie programem operacyjnym. Do grupy instytucji odpowiedzialnych za przyznanie środków z dofinansowania UE oraz kontrolę ich wydatkowania należy zaliczyć również instytucje pośredniczące oraz instytucje wdrażające – o ile występują one w danym programie operacyjnym. Nie należy pominąć okoliczność, iż określone zadania w ramach programu operacyjnego mogą wykonywać również instytucje, które nie występują w systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego o czym mowa będzie w rozdziale IV niniejszej pracy.

Do grupy instytucji weryfikujących sposób funkcjonowania dystrybucji środków UE zaliczyć należy IC oraz IA. Rolą IC jest poświadczanie deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność przed ich przesłaniem do Komisji. W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 (inaczej jak w przypadku perspektywy finansowej na lata 2007-2013) funkcję IC programu operacyjnego może pełnić IZ pod warunkiem, że IZ jest instytucją publiczną. Dodatkowo państwo członkowskie może wyznaczyć IP do pełnienia niektórych zadań IC. IA odpowiada za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego. Dlatego też IA powinna być niezależna zarówno od IZ jak i IC. W perspektywie finansowej 2014-2020 występuje również instytucja płatnicza. To ona dokonuje faktycznego przelewu środków unijnych na rzecz beneficjenta. Podmioty realizujące projekty posiadają status beneficjentów. W zależności od funduszu, z którego pochodzą środki unijne, przedmiot projektu oraz jego celu beneficjentami mogą być zarówno podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne. Projekt może być realizowany przez grupę podmiotów, czyli partnerstwo – w takim przypadku status beneficjenta posiada lider partnerstwa. Oprócz beneficjenta w realizację projektu może być również zaangażowany podmiot faktycznie realizujący projekt tzw. operator projektu. Z reguły są to jednostki budżetowe beneficjentów posiadających status jednostek sektora finansów publicznych.

Rozdział II

Pojęcie, podstawa wymiaru i charakter prawny korekty finansowej

1. Pojęcie korekty finansowej

1.1 Pojęcie korekty finansowej w prawie UE

Prawo pierwotne UE nie zawiera bezpośrednio w swych przepisach pojęcia korekty finansowej, w tym również w tych postanowieniach Traktatu, na podstawie których utworzone zostały poszczególne fundusze UE²⁰⁸.

Instytucja korekty finansowej uregulowana została we wtórnym prawie UE, ściślej w rozporządzeniach. Chodzi tutaj o tzw. „rozporządzenia ogólne” wprowadzające wspólne przepisy dla poszczególnych funduszy UE w odnośnych perspektywach finansowych. Rozporządzeniem ogólnym dla perspektywy finansowej na lata 2014-2020 jest rozporządzenie 1303/2013, zaś w na lata 2007-2013 rozporządzenie 1083/2006. Treść obu rozporządzeń ogólnych statuuje przy tym zarówno instytucje korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie, jak i korekty finansowej dokonywanej przez KE.

Dokonywanie korekt finansowych w pierwszej kolejności jest obowiązkiem państw członkowskich, co *expressis verbis* wynika z rozporządzeń ogólnych²⁰⁹. KE dokonuje korekt finansowych m.in. w przypadkach, w których państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań zawartych w art. 143 rozporządzenia 1303/2013²¹⁰, odpowiednio: w art. 98 rozporządzenia 1083/2006²¹¹.

Z racji faktu, iż opracowanie dotyczy wyłącznie korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie, a ściślej tych korekt finansowych, które państwa członkowskie dokonują wobec operacji (projektów) realizowanych przez beneficjentów analizie nie zostaną poddane przepisy rozporządzeń ogólnych właściwe dla korekt finansowych dokonywanych przez KE²¹².

²⁰⁸ Chodzi tutaj o art. 162-164 oraz 176-178 TFUE.

²⁰⁹ Wynika z art. 143 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013, jak i art. 98 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006.

²¹⁰ Zob. art. 144 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1303/2013.

²¹¹ Zob. art. 99 ust. 1 lit. c rozporządzenia 1083/2006.

²¹² W zakresie korekt finansowych nakładanych przez Komisję Europejską zob. szeroko w: J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję...*, s. 45 i n., J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE*, KP, 1/2015, s. 64 i n., J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Centrum Europejskie Natolin, Zeszyt nr 41, Warszawa 2010, s. 34 i n. Zobacz również: *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014-2020* wydany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015 r., s. 218 i n. oraz Sprawozdanie Specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: *Ochrona budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami – w latach 2007-2013*.

Korekta finansowa nie podlega definicji legalnej²¹³. W konsekwencji jej pojęcie odkodować należy z treści przepisów ujętych w normatywnych aktach prawa materialnego, na podstawie których korekty finansowe są dokonywane. Państwa członkowskie dokonują korekt finansowych na podstawie art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013²¹⁴ oraz art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006²¹⁵. Oba przepisy łącznie regulują instytucje korekty finansowej. Polegają one na „anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego”. Korekta finansowa stanowi więc konsekwencję finansową działania lub zaniechania beneficjenta, które wyczerpuje przesłanki jej dokonania. Pojęcie korekty finansowej utożsamiać należy więc z finansowym skutkiem deliktu, którego dopuścił się beneficjent w toku realizacji operacji (projektu).

Cele wprowadzenia do obrotu prawnego pojęcia korekty finansowej, przesłanki dokonania przez państwo członkowskie korekty finansowej wobec beneficjentów, podstawy i zasady jej wymiaru, jak również charakter prawny korekty finansowej omówione zostaną w dalszej części pracy.

1.2 Prawo krajowe

Zanim wskazane zostaną te przepisy prawa krajowego, które ustanawiają normy prawa w dziedzinie korekt finansowych, w pierwszej kolejności, należy ocenić dopuszczalność ich ustanowienia.

Konsekwencją uregulowania instytucji korekty finansowej w rozporządzeniach jest, co do zasady, wyłączenie kompetencji państwa członkowskiego do stanowienia norm prawa w danym zakresie²¹⁶. Rozporządzenia nadto, jako instrumenty służące unifikacji obowiązującego

Komisja w coraz większym stopniu stosowała środki zapobiegawcze i korekty finansowe w obszarze spójności, Luxemburg 2017, s. 18-25.

²¹³ W przypadku braku ustanowienia w obowiązujących przepisach prawa UE definicji legalnej korekty finansowej, jest niezbędne, aby dokonać egzegezy jej pojęcia. Inaczej w przypadku, w którym przedmiotowo istotne akty prawa wprowadzałyby do obrotu definicję legalną korekty finansowej. Na co słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r. o sygn. akt V SA/Wa 2169/14 (orzeczenie prawomocne) „W nauce teorii prawa przyjmuje się, że definicje legalne ustawodawca wprowadza po to, by usuwać wątpliwości co do znaczenia definiowanych wyrażeń”. Szeroko na temat kwestii definicji legalnych w obrocie prawnym zob. M. Bartoszewicz, *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, źródło: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89847/PDF/26_M_Bartoszewicz_Definicje_legalne_w_swietle_zasady_okreslonosci_prawa.pdf, dostęp: 08.12.2020 r. Zob. również M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 201 i n.

²¹⁴ W przypadku projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

²¹⁵ W przypadku projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013.

²¹⁶ Okoliczność, iż prawodawca unijny ustanowił normy prawa w dziedzinie korekt finansowych w rozporządzeniach nie przesądza jednocześnie, że ich dokonywanie (korekt finansowych) stanowi wyłączną kompetencję UE. Na temat rodzajów kompetencji UE, w tym kompetencji wyłącznych zob. Z. Czachór, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie. Ujęcie*

prawa, wymagają pełnego podporządkowania norm prawa krajowego. Rozporządzenia obowiązują przy tym bezpośrednio, czyli, w odróżnieniu od dyrektyw, nie wymagają implementacji²¹⁷.

Z pola widzenia nie może umknąć okoliczność, iż zakaz stanowienia norm prawa w dziedzinie objętej regulacją rozporządzeń nie ma charakteru jednolitego. Na co zwracają uwagę powoływani wyżej J. Barcz oraz S. Wronkowska-Jaśkiewicz ustanowienie przepisów prawa krajowego jest możliwe nie tylko wówczas, gdy rozporządzenie wprost upoważnia państwo członkowskie do ich wydania. Z powodzeniem takie upoważnienie może pośrednio wynikać z rozporządzenia, względnie innego aktu prawa UE. Od razu należy jednak dodać, że wskazany wyjątek doznaje istotnego ograniczenia, a mianowicie wyłącznie do przypadków, w których przyjęcie prawa krajowego jest konieczne do wykonania rozporządzenia²¹⁸. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału. W orzeczeniu w sprawie 39/70 *Fleischkantor*²¹⁹ Trybunał zważył, że: „W zakresie, w jakim władze krajowe są odpowiedzialne za wykonanie rozporządzenia wspólnotowego, należy uznać, iż wykonanie takie dokonuje się z należytym uwzględnieniem form i procedur prawa krajowego. Tym niemniej z wymogu jednolitego stosowania przepisów wspólnotowych wynika, iż do prawa krajowego można odwoływać się jedynie w takim zakresie, jaki jest niezbędny do wykonania rozporządzenia”²²⁰.

W ocenie autora uregulowanie kwestii korekt finansowych w prawie krajowym, a ściślej w tzw. „ustawach wdrożeniowych”²²¹, korzysta z tego właśnie wyjątku. Rozporządzenia ogólne obligują państwa członkowskie do dokonywania korekt finansowych stanowiąc jednocześnie, że są za ich dokonywanie odpowiedzialne „w pierwszej kolejności”. Jednocześnie rozporządzenia ogólne stanowią jedynie, że korekta finansowa polega na „anulowaniu” całości

wielowariantowe, SE, 3/2002, s. 27-49; A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, SzPP, 2(2)/2014, s. 79-95; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, New York 2010, s. 207-213. Dokonywanie korekty finansowych jest kompetencją dzieloną pomiędzy UE a państwa członkowskie o czym mowa będzie w dalszej części opracowania.

²¹⁷ Zob. orzeczenia Trybunału w sprawach: 34/73 *Variola*, ECLI:EU:C:1973:101, 40/69 *Bollmann*, ECLI:EU:C:1970:12, 94/77, *Fratelli Zerbone Snc*, ECLI:EU:C:1978:17. Zob. również: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej na podstawie ekspertyzy J. Barcza oraz S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz, *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2003, s. 12 i n., M. Herdegen, op. cit., s. 129 i n., C. Mik, op. cit., s. 493 i n., E. Całka, op. cit., s. 47 i n., A. Cieśliński, op. cit., s. 13.

²¹⁸ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej na podstawie ekspertyzy: J. Barcza we współpracy z S. Wronkowską Jaśkiewicz, *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2003, s. 15.

²¹⁹ ECLI:EU:C:1971:16.

²²⁰ Tłumaczenie cytatu z orzeczenia Trybunału podane za: J. Barcz we współpracy z A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 48.

²²¹ Dla perspektywy finansowej na lata 2014-2020 tzw. „ustawę wdrożeniową” stanowi ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, a dla perspektywy finansowej 2007-2013 jest to ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

lub części wkładu publicznego w ramach projektu nie ustanawiając przy tym procedury właściwej do dokonywania korekt finansowych²²². Tworzy się zatem tzw. luka konstrukcyjna²²³, która zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej²²⁴ wypełnia prawo krajowe. Wyłączenie dopuszczalności regulacji instytucji korekt finansowych w prawie krajowym nie pozwoliłoby bowiem zagwarantować efektywności rozporządzeniom ogólnym, w tym wykonania obowiązku dokonywania korekt finansowych przez poszczególne państwa członkowskie. Nie sposób przy tym pominąć, że stronami procedury (postępowania) faktycznego dokonania korekty finansowej są wyłącznie podmioty prawa krajowego (w postępowaniu tym nie bierze udział Komisja, ani żaden inny organ UE), a beneficjent dofinansowania z funduszy UE kwestionując zasadność korekty finansowej posiada prawo do sądu²²⁵, realizowane w przypadku korekt finansowych dokonywanych przez państwo członkowskie w ramach jurysdykcji krajowej (poszczególnych państw członkowskich)²²⁶.

²²² Inaczej w przypadku korekt finansowych dokonywanych przez Komisję. W rozporządzeniach ogólnych ustanowiono procedurę dokonywania korekt finansowych *vide*, odpowiednio: art. 145 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 100 rozporządzenia 1083/2006. Ustanowienie przepisów krajowych w przypadku korekt finansowych dokonywanych przez Komisję nie tylko nie jest zatem niezbędne, co ich wprowadzenie nie jest wogóle dopuszczalne. Zob. szeroko na temat procedury dokonywania J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję...*, s. 213 i n.

²²³ W zakresie luk konstrukcyjnych zob. M. Zieliński, *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, RPEiS, 3-4/1998, s. 1-20; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, RPEiS, 2/1974, s. 1-14; A. Haładyj, *Luki konstrukcyjne w prawie ochrony środowiska – wykładnia i stosowanie*, SP KUL, 3(75)/2018, s. 65-88; A. Szot, „Precedens” jako pozaprzepisowa podstawa decyzji administracyjnej, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/13619/%E2%80%9EPrecedens%E2%80%9D%20jako%20pozaprzepisowa%20podstawa%20decyzji%20administracyjnej.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, dostęp: 27.04.2022 r., s. 139-145; A. Sulikowski, *Wstęp do prawoznawstwa. Krótki kurs*, Wałbrzych 2007, s. 35-36; W. Steppa, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r.*, sygn. I KZP 23/06, Prok. i Pr., 10/12, s. 151-156; P. Przybysz, *Instytucja prawa administracyjnego*, SIP Lex.

²²⁴ W zakresie zasady autonomii proceduralnej zob. Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, ZNSA, 2/2009, s. 9-25; M. Niedźwiedź, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich i jej ograniczenia w odniesieniu do aktów administracyjnych, które stały się ostateczne, w świetle zasady efektywności oraz zasady lojalnej współpracy – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 4.10.2012 r.*, C-249/11, *Christo Bjankow przeciwko Głównemu sekretarowi na Ministerstwo na wytresznite raboti*, EPS, 9/2020, s. 44-55; T. T. Koncewicz, *Autonomia...*, s. 197-200.

²²⁵ Gwarancją prawa do sądu jest art. 45 Konstytucji RP. Zob. szeroko w zakresie prawa do sądu: P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, SIP Legalis. Prawo to wynika również z art. 6 ust. 1 i art. 47 KPP – zob. *inter alia* A. Kalisz, A. Chmielarz-Grochal, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, PiP, 1/2020, s. 71-94.

²²⁶ Nie sposób przy tym nie dodać, że właściwy sąd krajowy w postępowaniach, których przedmiotem jest kontrola prawidłowości dokonania korekty finansowej przez państwo członkowskie jest uprawniony do wniesienia o wydanie orzeczenia Trybunału w trybie prejudycjalnym, a to na podstawie art. 267 TFUE. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie dotyczącej korekty finansowej dokonanej przez państwo członkowskie złożył WSA w Warszawie (Dz.U. z dnia 1.12.2014 r, seria C 431, s. 11 i 12). Sąd krajowy zadał Trybunałowi dwa pytania prejudycjalne, odpowiednio: (pierwsze: dotyczące jednej z dyrektyw w zakresie udzielania zamówień publicznych) „Czy w świetle art. 25 dyrektywy 2004/18/WE dopuszczalne jest określenie przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [publicznego], że [wybrany oferent będzie] zobowiązany [...] wykonać własnymi siłami minimum 25% robót objętych zamówieniem?” oraz (drugie: *stricte* dotyczące korekt finansowych nakładanych przez państwo członkowskie) „W razie odpowiedzi negatywnej na pytanie pierwsze – czy skutkiem zastosowania wymogu opisanego w pytaniu pierwszym w postępowaniu o

Przy tym nie w każdym przypadku przepisy krajowe regulujące korekty finansowe są niezbędne do wykonania rozporządzenia. Chodzi tutaj o przypadek zdefiniowania pojęcia „nieprawidłowości” w art. 2 pkt 14 uzpr (tj. w ustawie wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2014-2020²²⁷). Brzmi on: „nieprawidłowość indywidualna –nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 36 rozporządzenia ogólnego”. Bez wątpienia cytowana definicja nie jest jakkolwiek niezbędna do wykonania, bezpośrednio skutecznego, rozporządzenia 1303/2013 (ściślej art. 2 pkt 36). Występują przy tym wątpiwości co do bezwzględnej konieczności wyeliminowania art. 2 pkt 14 uzpr z obrotu prawnego. Zasadność powyższego bezwzględnie zachodziłaby wówczas, gdy odnośny przepis prawa krajowego byłby sprzeczny z prawem UE, tutaj art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013. W takiej sytuacji Trybunał w sprawie Komisja Europejska przeciwko Francji zwraca uwagę, że niezmienione dalsze obowiązywanie przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem UE prowadzi do niejasności²²⁸. W odnośnym przypadku jakkolwiek niejasność nie zachodzi. Definicja nieprawidłowości z art. 2 pkt 14 uzpr *expressis verbis* odnosi się wyłącznie do definicji legalnej z rozporządzenia 1303/2013 (art. 2 pkt 36). Dalsze obowiązywanie art. 2 pkt 14 uzpr w praktyce stosowania prawa nic zatem nie zmienia, zaś art. 2 pkt 14 uzpr, poprzez wzgląd na sposób jego sformułowania, nie jest jakkolwiek przeszkodą do zapewnienia skuteczności zasadzie pierwszeństwa stosowania prawa UE nad wewnętrznym porządkiem prawnymi państwa członkowskiego. Z racji tego zdaniem autora nie jest niezbędna eliminacja art. 2 pkt 14 uzpr z obrotu prawnego²²⁹, mimo iż jest on faktycznie zbędny. Na marginesie nie sposób uznać

udzielenie zamówienia publicznego jest takie naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej, które uzasadnia konieczność dokonania korekty finansowej w trybie art. 98 rozporządzenia [nr 1083/2006]?”. Trybunał odpowiedział na zadane pytania prejudycjalne przez sąd odsyłający w wyroku z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie C-406/14 Wrocław – miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju. Na temat pytań prejudycjalnych sądów polskich zob. J. Barcik, *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, 2013/3, http://www.wpia.us.edu.pl/attachments/article/825/pytania_prejudycjalne_polskich_sadow.pdf, dostęp: 09.12.2020 r., Ł. Kozłowski, *Kompetencje sądu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w postępowaniu cywilnym*, MP, 18/2013, SIP Legalis, D. Miąsik, *Skutki prawne orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z perspektywy efektywności prawa wspólnotowego*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005, s. 50 i n.

²²⁷ Na marginesie ustawa wdrożeniowa dla perspektywy 2007-2013 nie wprowadza odrębnej od rozporządzenia 1083/2016 definicji nieprawidłowości.

²²⁸ C-307/89 Komisja Europejska przeciwko Francji, ECLI:EU:C:1991:245, pkt 13. Do czasu wyeliminowania z obrotu prawnego przepisu prawa krajowego będącego sprzecznym z prawem UE sądy krajowe powinny odmawiać jego stosowania. Tak TK w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r. o sygn. akt P 37/05. Tak: TK w postanowieniu. Zob. w tym zakresie: M. Haczkowska, M. Jabłoński, *Proceduralno-prawne aspekty...*, s. 156 i n.

²²⁹ Dodatkowego argumentu na rzecz takiego stanowiska autor upatruje w orzeczeniu Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Republice Włoskiej W wyroku tym Trybunał uznał, że nie narusza prawa UE powtarzanie przepisów rozporządzenia w aktach prawa regionalnego, jeżeli celem tego jest zapewnienie spójności i przejrzystości przepisów regionalnych. Autor ma przy tym świadomość, że przytoczone orzeczenie bardziej adekwatne byłoby względem nie przepisów rangi ustawowej, a aktów prawa miejscowego, niemniej okoliczność

praktyki polegającej na wprowadzaniu do obrotu prawnego przepisów, których norma jedynie odnosi się do przedmiotowo istotnych przepisów prawa UE za celową²³⁰.

Analiza obu ustaw wdrożeniowych²³¹ każe stwierdzić istotną niekonsekwencję ustawodawcy, na przestrzeni obu objętych pracą perspektyw finansowych²³², w zakresie pojęciowym.

Zgodnie z art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr właściwa instytucja dokona „pomniejszenia” dofinansowania z funduszy UE, o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo, w przypadku, w którym do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości dojdzie przed zatwierdzeniem wniosku o płatność. „Pomniejszenia”, o którym mowa w art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr ustawodawca nie kwalifikuje przy tym jako korekty finansowej. O korekcie finansowej w uzpr mowa w art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr, gdzie zgodnie z jego treścią właściwa instytucja „nakłada” korektę finansową oraz wszczyna procedurę odzyskiwania od beneficjenta kwoty dofinansowania UE w wysokości odpowiadające wartości korekt finansowa. Do nałożenia korekty finansowej, na podstawie art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr dochodzi wówczas, gdy zatwierdzony został wniosek o płatność.

Przypadek, w którym dokonanie „pomniejszenia” nie stanowi w rozumieniu art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr korekty finansowej, a jedynie odzyskanie środków wymaga nałożenia korekty finansowej nie jest do pogodzenia z zakresem przedmiotowym pojęcia korekty finansowej w rozumieniu właściwego rozporządzenia ogólnego²³³.

Przypomnieć należy, że w rozumieniu rozporządzeń ogólnych korekta finansowa polega na anulowaniu, odpowiednio całości lub części wkładu publicznego m.in. w ramach projektu. Zdaniem autora za anulowanie wkładu publicznego (tutaj: dofinansowania z funduszy UE) należy przyjąć zarówno odzyskiwanie dofinansowania ze środków funduszy UE, jak i ich „pomniejszenie”. Tylko taka wykładnia art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr pozwoliłaby uznać omawiany przepis ustawy wdrożeniowej za zgodny z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013. Pojawia się przy tym wątpliwość, czy zgodność obecnego brzmienia art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr może opierać na jego prounijnej wykładni, czy też powinien on ulec modyfikacji.

Argumentem przemawiającym za koniecznością modyfikacji art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr jest ryzyko takiej jego interpretacji, która pomniejszenie uznaje za odrębną od korekty

ta nie wyłącza zasadności przytoczenia odnośnego orzeczenia Trybunału. Zob. wyrok Trybunału w sprawie 272/83, Komisja przeciwko Republice Włoskiej, ECLI:ECLI:EU:C:1985:147.

²³⁰ Zwłaszcza w sytuacji, w której szczegółowe obowiązki beneficjentów zostają określone w obszernych umowach o dofinansowanie, względnie decyzjach o dofinansowanie, które

²³¹ Odpowiednio: uzpr oraz uzppr.

²³² Perspektyw finansowych 2014-2020 oraz 2007-2013.

²³³ Ścisłej art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013.

finansowej konsekwencji nieprawidłowego wydatkowania środków z funduszy UE. Ryzyko takiej wykładni potęguje sposób sformułowania treści rozporządzenia o korektach wydanego na podstawie art. 24 ust. 13 uzpr. W jego treści ustawodawca krajowy dzieli konsekwencje nieprawidłowo poniesionych wydatków na korekty finansowe prowadzące do odzyskania nieprawidłowo wydatkowanych środków oraz pomniejszenia. Nie chodzi tutaj bynajmniej wyłącznie o teoretyczne ryzyko przedstawione na potrzeby niniejszej pracy. Godzący w pojęcie korekty finansowej podział na korektę finansową prowadzącą do odzyskania środków²³⁴ oraz pomniejszenie²³⁵ coraz bardziej obecny jest w praktyce stosowania prawa²³⁶. Podział konsekwencji nieprawidłowego wydatkowania środków na pomniejszenie oraz korektę finansową prowadzącą do odzyskania nieprawidłowo wydatkowanych środków ma również miejsce w oficjalnych dokumentach wydawanych przez właściwe instytucje odpowiedzialne za dystrybucję środków z funduszy UE²³⁷.

Za, ewentualny, argument na rzecz braku konieczności modyfikacji uzpr można przyjąć okoliczność, iż znajduje on swoje zastosowanie wówczas, gdy ziści się ku temu podstawa, o której mowa w art. 24 ust. 1 uzpr. Podstawą tą jest tymczasem wystąpienie nieprawidłowości, o której mowa w art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013. Ostatecznie zatem niezależnie od sposobu sformułowania art. 24 ust. 9 uzpr do pomniejszenia w rozumieniu art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr, czy korekty finansowej w rozumieniu art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr dochodzi po ziszczeniu się tej samej przesłanki, którą warunkuje dokonanie korekty finansowej, o jakiej mowa w art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013. Nie jest to zdaniem autora okoliczność pozwalająca na zachowanie *status quo*. Zgodność przepisów prawa krajowego z porządkiem prawnym UE

²³⁴ Zob. art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr.

²³⁵ Zob. art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr.

²³⁶ Przykładowo na popularizatorskim blogu internetowym prowadzonym przez profesjonalnego pełnomocnika zamieszczony został wpis, którego przedmiot dotyczył skutków wystąpienia nieprawidłowości w zamówienia publicznych w okresie programowania 2014-2020. W treści wpisu autorka wskazuje, że zarówno uzpr, jak i rozporządzenie o korektach „w wyraźny sposób odróżnia od siebie dwie sytuacje: nałożenie korekty finansowej oraz pomniejszenie wydatków poniesionych nieprawidłowo. Przy tym autorka w ogóle nie przytacza art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013, jako podstawy prawnej dokonania korekty finansowej oraz regulacji statuującej jej pojęcie. Zob. <http://www.praktycznezamowieniapubliczne.pl/2016/09/11/warunki-obnizania-wartosci-korekt-finansowych-oraz-wydatkow-poniesionych-nieprawidlowo-zwiazanych-z-udzielaniem-zamowien/>, dostęp: 11.12.2020 r.

²³⁷ W Wytycznych w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020 (w pkt 1 lit. a, s. 7) „działania korygujące” zostały zdefiniowane (alternatywnie) jako „pomniejszenie kwoty wydatków kwalifikowalnych zawartych we wniosku beneficjenta o płatność o kwotę wydatków nieprawidłowych w sytuacjach opisanych w Rozdziale 6, Podrozdziale 6.2 lub „nałożenie korekty finansowej, o czym mowa w Podrozdziale 6.3”. Do art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 Wytyczne odnoszą się jedynie w kontekście ustalenia wymiaru korekty finansowej (sekcja 6.2.1 pkt 3 Wytycznych, s. 16 oraz rozdział 7 pkt 2 Wytycznych, s. 19).

powinna być jednoznacznie definiowalna. Tylko taki stan rzeczy pozwala na uniknięcie niejasności²³⁸.

Potrzeba modyfikacji uzpr nie odnosi się jedynie do art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr. Z pola widzenia nie może przy tym umknąć fakt, iż uzpr wprowadza również definicję korekty finansowej²³⁹ jako: „kwotę, o jaką pomniejsza się współfinansowanie UE dla projektu lub programu operacyjnego w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową”. Zauważyć należy, że wprowadzona w art. 2 pkt 12 uzpr definicja korekty finansowej nie jest spójna z art. 24 ust. 9 uzpr. Z art. 24 ust. 9 uzpr wynika, że konsekwencją nieprawidłowego wydatkowania środków z funduszy UE jest ich „pomniejszenie” (o ile nie doszło jeszcze do zatwierdzenia wniosku o płatność), względnie nałożenie korekty finansowej, a w konsekwencji ich odzyskanie (o ile wniosek o płatność został już zatwierdzony). W art. 24 ust. 9 uzpr ustawodawca krajowy rozróżnił zatem pojęcie „pomniejszenia” od pojęcia „korekty finansowej”. Tymczasem w definicji z art. 2 pkt 12 uzpr ustawodawca krajowy definiuje korektę jako kwotę o jaką „pomniejsza się współfinansowanie UE”. Treść art. 2 pkt 12 uzpr, definiując korektę finansową, odnosząc się do pojęcia pomniejszenia, które – na gruncie art. 24 ust. 9 uzpr – nie stanowi przecież korekty finansowej.

Biorąc pod uwagę powyższe sformułować należy postulat *de lege ferenda* dokonania modyfikacji art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr. Zmiana ta powinna polegać na takim jego sformułowaniu, które „pomniejszenie” nie definiowałoby jako odrębne pojęcie od „korekty finansowej”, a jako jej konsekwencje – tożsamo jak ma to miejsce w art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr. Właściwie sformułowany art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr powinien stanowić w przedmiotowym zakresie, że właściwa instytucja zatwierdzająca wnioski o płatność „nakłada korektę finansową i dokonuje pomniejszenia”²⁴⁰.

Drugim z postulatów *de lege ferenda* jest modyfikacja definicji korekty finansowej w rozumieniu art. 2 pkt 12 uzpr. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby wprowadzić do krajowego obrotu prawnego definicję legalną sprzeczną z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013. Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym korekta finansowa jest konsekwencją finansową wystąpienia nieprawidłowości, zaś zgodnie z krajową uzpr korekta finansowa stanowi kwotę

²³⁸ Zob. wyrok Trybunału w sprawie C-307/89 Komisja Europejska przeciwko Francji, ECLI:EU:C:1991:167, pkt 13.

²³⁹ vide art. 2 pkt 12 uzpr.

²⁴⁰ Stanowisko o tym, że „pomniejszenie” stanowi konsekwencje korekty finansowej znajduje swoje potwierdzenie w doktrynie. P. Krzykowski słusznie wskazał: „Innymi słowy przesłanką naliczenia korekty, a następnie pomniejszenia wydatków lub żądania zwrotu już udzielonego dofinansowania jest wykazanie naruszenia procedury (krajowych lub unijnych w zakresie zamówień publicznych), które mogło doprowadzić do uszczuplenia środków unijnych”. P. Krzykowski, *Nieprawidłowości...*, s. 64.

pomniejszenia. Definicja ta powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego, względnie zmodyfikowana w sposób analogiczny do treści art. 2 pkt 14 uzpr. Wówczas stanowiłaby jedynie odniesienie do właściwego w kwestii regulacji pojęcia korekty finansowej art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013.

Również i w przypadku poprzedniego okresu programowania (lata 2007-2013) pojawiają się wątpliwości co do poprawności uregulowania kwestii korekt finansowych w odnośnej ustawie wdrożeniowej. W uzppr odmiennie niż w uzpr nie wprowadzono do obrotu definicji, ani korekty finansowej, ani nieprawidłowości, co z pewnością należy ocenić na korzyść ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2007-2013.

W jej treści ustawodawca krajowy zgoła odmiennie niż miało to miejsce w uzpr zdefiniował pojęcie korekty finansowej. Na co wcześniej zwrócono uwagę zgodnie z uzpr właściwa instytucja dokonywała pomniejszenia²⁴¹, jeżeli nieprawidłowość stwierdzono przed zatwierdzeniem wniosku o płatność, względnie nakładała korektę finansową i odzyskiwała środki, jeżeli wniosek o płatność został zatwierdzony przez stwierdzeniem nieprawidłowości²⁴². Treść uzppr stanowi odwrotnie. Ustawodawca krajowy uregulował, że zadaniem właściwej dla programu operacyjnego IZ jest „odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych”²⁴³. Odzyskiwaniu kwot, odwrotnie niż miało to miejsce w przypadku ustawy wdrożeniowej dla perspektywy 2014-2020, ustawodawca nie nadał statusu korekty finansowej.

Odrębnym od odzyskiwania kwot podlegających zwrotowi zadaniem właściwej instytucji było „ustalenie i nakładanie korekt finansowych”²⁴⁴, gdzie co do istotny korekty te odpowiadały pomniejszeniu nieprawidłowo dokonanych wydatków w rozumieniu art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr.

Względem treści odnośnych przepisów uzppr poczynić należy tożsame postulaty *de lege ferenda*, jak w przypadku uzpr. Obie omawiane instytucje prawne ujęte w uzppr, odpowiednio: odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, jak i ustalenie i nakładanie korekt finansowych stanowią korektę finansową w rozumieniu art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006. W przypadku braku zmiany przepisów przez ustawodawcę krajowego nieodzowna

²⁴¹ Zob. art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr.

²⁴² Zob. art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr.

²⁴³ Zob. art. 26 ust. 1 pkt 15 uzppr.

²⁴⁴ Zob. art. 26 ust. 1 pkt 15a uzppr. W jego treści ustawodawca krajowy wprost odnosił się do korekt finansowych: „..., o których mowa w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999”.

jest prounijna ich prowadząca do takiej ich interpretacji, że w przypadku, w którym dochodzi do odzyskania kwot podlegających zwrotowi, to powyższe stanowi korektę finansową o jakiej mowa w art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006²⁴⁵.

2. Wystąpienie nieprawidłowości jako podstawa dokonania korekty finansowej

Przesłanką dokonania korekty finansowej przez państwo członkowskie jest wystąpienie w projekcie „nieprawidłowości”. Powyższe *expressis verbis* wynika z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013. Ten w zdaniu pierwszym stanowi, że: „Państwa członkowskie dokonują korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych...”. Tożsama podstawa do dokonania korekty finansowej przyjęta została, przez ustawodawcę unijnego, w art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

²⁴⁵ Z pola widzenia nie może umknąć również fakt, iż wyodrębnienie przez ustawodawcę krajowego w uzppr dwóch instytucji prawa, odpowiednio odzyskania kwot podlegających zwrotowi (art. 26 ust. 1 pkt 15 uzppr) oraz ustalenia i dokonania korekty finansowej (art. 26 ust. 1 pkt 15a uzppr) prowadziło do istotnych wątpliwości w kontekście ich wzajemnej relacji. Zwłaszcza względem przypadków, w których zachodził obowiązek odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych kwot dofinansowania z funduszy UE. Wątpliwości te najtrafniej obrazuje ówczesne orzecznictwo NSA. W wyroku z dnia 18 stycznia 2013 r. o sygn. akt II GSK 1776/12 (CBOSA) NSA wyraził stanowisko, iż korekta finansowa stanowi decyzję administracyjną wydaną na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006, do którego odsyła art. 26 ust. 1 pkt 15a uzppr. NSA, w przywołanym wyroku, uznał ponadto, że: „W świetle powyższych rozważań nie powinno budzić wątpliwości, iż w sprawie ustalenia i nałożenia na stronę skarżącą korekty finansowej powinna być wydana decyzja administracyjna o jakiej mowa w art. 107 § 1 k.p.a., gdyż organ był uprawniony do wydania władczego rozstrzygnięcia na podstawie prawa powszechnie obowiązującego”. W tym stanie rzeczy wydanie decyzji w przedmiocie zwrotu środków na podstawie art. 207 ufp powinno być poprzedzone uprzednio wydaną ostateczną decyzją w przedmiocie nałożenia korekty finansowej wydaną na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006 w zw. z art. 98 ust. 1 pkt 15a uzppr w zw. z art. 107 § 1 Kpa. W ten sposób NSA orzekał jeszcze wielokrotnie. Przykładowo w wyrokach: z dnia 18 stycznia 2013 r. II GSK 1777/12 (CBOSA), czy z dnia 25 lutego 2015 r. o sygn. akt. II GSK 2291/13 (CBOSA) oraz postanowieniach z dnia 4 grudnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 1820/13 (CBOSA), czy 21 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 1097/14, CBOSA. Jednocześnie, w tym samym okresie, NSA wydał szereg wyroków sprzecznych z tezą o podstawie do wydania decyzji administracyjnej na wskazanej wyżej podstawie prawnej. Przykładowo w ten sposób NSA orzekł w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13 (CBOSA), w wyrokach z dnia 12 czerwca 2014 r. sygn. akt II GSK 2080/13 (CBOSA) i II GSK 2290/13 (CBOSA), wyroku z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1792/12 (CBOSA), wyroku z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 79/13 (CBOSA), czy wyroku z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II GSK 2080/13, CBOSA. W pierwszym z nich (w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13) NSA uznał, że: „Ustawodawca w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie wypowiada się w żaden sposób co do trybu i formy realizowania przez instytucję zarządzającą opisanego w art. 26 ust. 1 pkt 15a zadania. Nie istnieją podstawy prawne, by za właściwą dla nałożenia korekty finansowej uznać formę decyzji administracyjnej”. Rozbieżność w orzecznictwie NSA posiadała trwały charakter, a nadto dotyczyła istotnego (z perspektywy wydatkowania środków UE) zagadnienia. Dlatego też, postanowieniem z 12 czerwca 2014 r., NSA przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne: „Czy ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) wymaga wydania decyzji administracyjnej?”. Uchwałą z dnia 27 października 2014 r. o sygn. akt II GPS 2/14 (CBOSA) NSA przesądził, że do ustalenia oraz dokonania korekty finansowej w rozumieniu art. 26 ust. 1 pkt 15a uzppr nie powinno dochodzić w drodze decyzji administracyjnej.

Mimo, iż literalne brzmienie obu przytoczonych wyżej norm, nie budzi wątpliwości, co do okoliczności, iż wystąpienie nieprawidłowości stanowi przesłankę dokonania korekty finansowej, to należy w tym miejscu dodać, że zarówno celowościowa, jak i systemowa wykładnia art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006 stanowisko takie tylko potwierdzają²⁴⁶.

Dokonując wykładni celowościowej przepisu należy interpretować normę literalnie w nim zawartą również przez pryzmat celu, w jakim przepis ten został wprowadzony do systemu prawa UE²⁴⁷. Cel ten powinien zostać zrekonstruowany poprzez odniesienie się do treści preambuły. Poszczególne motywy preambuły zawierają bowiem uzasadnienie normatywnej części aktu (tutaj: rozporządzeń) prawa UE²⁴⁸.

Określając, póki co ogólnie, cel wprowadzenia przepisów rozporządzenia 1303/2013 regulujących ustalanie korekt finansowych, to z pewnością jest nim ochrony interesu finansowego UE, a ściślej ochrona budżetu UE przed dofinansowaniem, względnie sfinansowaniem z jego środków wydatków poniesionych nieprawidłowo. Wynika to *expressis*

²⁴⁶ Na co zwraca uwagę A. Kalisz: „wiele terminów ma silne zabarwienie ekonomiczne, co także może przenosić „punkt ciężkości” przy ich interpretowaniu z argumentacji językowych na celowościowo-funkcjonalne. W takim przypadku bowiem liczy się osiągnięcie rezultatów zgodnych z polityką gospodarczą Unii, a nie usilne trzymanie się litery prawa”. Tak: A. Kalisz, *Wykładnia...*, SIP LEX. Istotnie korekty finansowe (jako pojęcie) posiadają „silne zabarwienie ekonomiczne”. Warto w tym miejscu przytoczyć również stanowisko J. Helios i W. Jedleckiej: „...zarówno prawo krajowe, jak i prawo międzynarodowe, co do zasady, opierają się na prawie stanowionym. Z tym wiąże się preferencja przyznawana metodzie językowej. W prawie unijnym sprawa wygląda nieco inaczej, dlatego zauważa się wzrost znaczenia innych metod wykładni aniżeli językowa”. Tak: J. Helios, W. Jedlecka, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018, s. 119. Zob. również: A. Kalisz, *Reguły interpretacyjne stosowane przez ETS*, EPS, 2/2007, s. 12-23.

²⁴⁷ Tak Trybunał w wyrokach w sprawach: C-477/19 *Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster)*, EU:C:2020:517, pkt 23, C-678/18 *Procureur Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden*, EU:C:2019:998, pkt 31, C-477/19 *IE przeciwko Magistrat der Stadt Wien*, ECLI:EU:C:2020:517, pkt 23, C-419/15 *Thomas Philipps GmbH & Co. KG przeciwko Grune Welle Vertriebs GmbH*, ECLI:EU:C:2016:468, pkt 18, C-219/11, *Brain Products*, EU:C:2012:742, pkt 13, C-237/15, *Lanigan*, EU:C:2015:474, pkt 35, C-11/12, *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost*, EU:C:2012:808, pkt 27; C-84/12, *Koushkaki*, EU:C:2013:862, pkt 34.

²⁴⁸ J. Helios, W. Jedlecka zwróciły uwagę, że: „Podejście celowościowe jest także przyjmowane w odniesieniu do aktów wtórnego prawa unijnego, zwłaszcza ze względu na wymóg umieszczania w ich preambułach uzasadnień” J. Helios, W. Jedlecka, op. cit., s.179. Tak również A. Sołtys i A. Wróbel: „W szczególności istotne pozostaje odwoływanie się w procesie ustalania znaczenia normy prawa unijnego do celu regulacji (pomocne są w tym zakresie rozbudowane preambuły aktów unijnych)”. A. Sołtys, A. Wróbel (red.), *Wykładnia prounijna*, SIP Lex, Potwierdzenie takiego stanowiska znaleźć można również w opracowaniach z zakresu redagowania przepisów prawa UE. We *Wspólnym przewodniku praktycznym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczonym dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej* (Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015 r.) w pierw mowa, iż: „Rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje muszą zawierać uzasadnienie. Ma to na celu wyjaśnienie każdej zainteresowanej osobie okoliczności, w których instytucja przyjmująca akt skorzystała ze swych uprawnień prawodawczych, tak aby strony w sporze miały możliwości obrony swoich praw, jak również aby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej mógł wykonywać swoje uprawnienia kontrolne” (patrz pkt 10.2, s. 30), a następnie (odpowiednio w pkt 10.5 oraz 10.7, s. 31), że: „Motywy powinny w związku sposób wskazywać powody przyjęcia głównych przepisów części normatywnej aktu” oraz, że: „Nie należy zamieszczać motywów, które nie służą uzasadnieniu części normatywnej”.

verbis z treści motywu 72 preambuły rozporządzenia 1303/2013²⁴⁹. Określając zaś cel ten w sposób bardziej szczegółowy, to celem ustanowienia przepisów o korektach finansowych w rozporządzeniu 1303/2013 jest zapobieganie (funkcja prewencyjna), wykrywanie oraz korygowanie nieprawidłowości, gdzie potwierdzeniem powyższego stanu rzeczy jest treść motywów 65²⁵⁰, 64²⁵¹ i 11²⁵² preambuły rozporządzenia 1303/2013.

Identycznie cel przyjęcia przepisów o korektach finansowych (zapobieganie, wykrywanie oraz korygowanie nieprawidłowości) zrekonstruować należy na podstawie preambuły do rozporządzenia 1083/2006²⁵³.

Stanowisko autora znajduje swoje potwierdzenie również w świetle wykładni systemowej. Obok omawianych rozporządzeń ogólnych²⁵⁴ prawodawca unijny wprowadził również do obrotu prawnego rozporządzenie 2988/95, które nie odnosi się wyłącznie do funduszy UE, a przedmiotem jego regulacji jest (*in genere*) ochrona interesów finansowych UE²⁵⁵. Art. 1 rozporządzenia 2988/95 brzmi: „W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego”. Dodatkowo w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 mowa, że: „Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści”. Nie rozstrzygając póki co, czy korekta finansowa stanowi środek administracyjny, czy karę (kwestia ta stanie się przedmiotem dalszej części pracy) podkreślenia wymaga, że art. 1

²⁴⁹ W motywie 72 preambuły rozporządzenia 1303/2013 mowa, że: „W celu ochrony budżetu Unii Komisja może być zmuszona do dokonania korekt finansowych”.

²⁵⁰ W motywie 65 preambuły rozporządzenia 1303/2013 mowa, że: „Należy zatem określić obowiązki państw członkowskich w zakresie systemów zarządzania i kontroli programów oraz w odniesieniu do zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości i naruszeń przepisów unijnych”.

²⁵¹ W motywie 64 preambuły rozporządzenia 1303/2013 mowa, że: „Kwoty nienależnie wypłacone należy odzyskiwać i powinny stać się one przedmiotem procedur mających zastosowanie do nieprawidłowości”.

²⁵² W motywie 11 preambuły rozporządzenia 1303/2013 mowa o „wykazaniu nieprawidłowości prowadzących do korekt finansowych”.

²⁵³ W motywie 66 mowa, że: „Powinno się określić zobowiązania państw członkowskich odnośnie do systemów zarządzania i kontroli, poświadczania wydatków oraz zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości i naruszeń prawa Wspólnoty, w celu zagwarantowania wydajnej i prawidłowej realizacji programów operacyjnych”. Co prawda w preambule rozporządzenia 1083/2006 zabrakło szczegółowego odniesienia do korekt finansowych jako finansowych konsekwencji nieprawidłowości, niemniej powyższe z powodzeniem wywieść można z treści motywu 66 preambuły rozporządzenia 1083/2006. Stanowi on bowiem o zobowiązaniach państw członkowskich w kontekście zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości, a już same tytuł sekcji 1 rozdziału II rozporządzenia 1083/2006 brzmi: „Korekta finansowa dokonywana przez państwa członkowskie”. Dokonywanie korekt finansowych stanowi zobowiązanie państw członkowskich mające na celu zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości.

²⁵⁴ Rozporządzenia 1303/2013 oraz rozporządzenia 1083/2016.

²⁵⁵ Ścisłej, z racji faktu wydania rozporządzenia w 1995 r., odnosi się ono do Wspólnot Europejskich, a nie UE. Biorąc zaś pod uwagę fakt, iż zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. b Traktatu Lizbońskiego UE stała się następcą prawnym WE stanowisko, że przepis ma zastosowanie do ochrony interesów finansowych UE należy przyjąć na uzasadnione. Zob. A. P. Chociej, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje unijne i krajowe na przykładzie Polski*, Białystok 2020, s. 29.

rozporządzenia 2988/95 odnosi się do „nieprawidłowości”, nie ustanawia zaś odmiennych podstaw (przesłanek) do nałożenia środków administracyjnych, czy kar. Ponadto, z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż wszystkie odnośne definicje legalne nieprawidłowości, w zakresie w jakim odnoszą się do szkody w budżecie UE, są względem siebie tożsame²⁵⁶. Również i definicja legalna nieprawidłowości z art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2988/95, tożsamo jak ma to miejsce w art. 2 pkt 36 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 opiera się, w analizowanym zakresie, na trzech kumulatywnych przesłankach, odpowiednio: (po pierwsze) naruszeniu prawa; (po drugie) działaniu lub zaniechaniu podmiotu gospodarczego, jako przyczynie naruszenia prawa oraz (po trzeciej) szkodzie (w tym na zasadach ryzyka – „lub mogłoby spowodować szkodę”) w budżecie UE.

Odrębnego potwierdzenia wymaga zasadność odwołania się do rozporządzenia 2988/95 w kontekście podstawy dokonywania korekt finansowych. Zasadność tę oprzeć należy na okoliczności, iż celem wszystkich trzech rozporządzeń jest ochrona budżetu UE. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w wyroku Trybunału z dnia 26 maja 2016 r. w sprawach połączonych C-260/14 *Judetul Neamt* i C-260/14 *Judetul Bacau*²⁵⁷ Trybunał oceniając charakter prawny korekty finansowej odniósł się zarówno do przepisów rozporządzenia 2988/95, jak i przepisów rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy UE²⁵⁸. W pkt 1 przytoczonego wyroku Trybunał wskazał, że pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni art. 1, 2 i 4 oraz art. 5 lit. c rozporządzenia 2988/95 oraz wykładni art. 2 pkt 7 i 98 rozporządzenia 1083/2006, zaś w pkt 34 odpowiedział na tak zadane pytanie w sposób następujący: „Jednakże ponieważ rozporządzenie nr 2988/95 i nr 1083/2006 są częścią tej

²⁵⁶ Należy zwrócić uwagę, że definicja legalna nieprawidłowości z art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2988/95 jest szersza przedmiotowo niż pojęcie nieprawidłowości z art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006. Dlatego też poczyniona została uwaga, że obie omawiane definicje legalne nieprawidłowości są względem siebie tożsame, a to w zakresie w jakim odnoszą się do szkody (również jako tzw. „szkody potencjalnej”) w budżecie UE. Definicje legalne nieprawidłowości z art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 zostały ustanowione celem ochrony konkretnej kategorii środków z budżetu UE, czyli środków z funduszy UE i dlatego odnoszą się one wyłącznie do szkody w budżecie UE (również na zasadach ryzyka). Wydatkowanie środków unijnych przez beneficjentów, którzy uzyskali wsparcie z funduszy UE nie może przynieść budżetowi UE przychodów. Dlatego też definicje legalne nieprawidłowości z art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 nie odnoszą się do deliktu zmniejszenia, czy utraty przychodów. Inaczej w przypadku rozporządzenia 2988/95. Nie odnosi się ono wyłączenie do funduszy UE, a zatem przedmiotem jego regulacji musi być również zapobieganie, wykrywanie oraz korygowanie tych nieprawidłowości, które wiążą się ze zmniejszeniem i utratą przychodów. Zob. wyroki Trybunału w sprawach: C-670/11 *FranceAgriMer*, EU:C:2012:807, pkt 41 oraz C-341/13, *Cruz & Companhia*, EU:C:2014:2230, pkt 43.

²⁵⁷ ECLI:EU:C:2016:360.

²⁵⁸ Należy zauważyć, że Trybunał rozstrzygał (jeżeli chodzi o rozporządzenia ogólne) na podstawie art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006. Okoliczność ta nie godzi w zasadność przywołania orzeczenia Trybunału również wobec art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013. Powyższe wynika z faktu, iż obie definicje legalne nieprawidłowości z obu rozporządzeń ogólnych są względem siebie tożsame. Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 września 2020 r. o sygn. akt I SA/Sz 439/20, CBOSA.

samej dyspozycji, gwarantującej dobre zarządzanie funduszami Unii i ochronę jej interesów finansowych, pojęcie „nieprawidłowości” w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 wymaga jednolitej wykładni”.

3. Definicja legalna i przesłanki wystąpienia nieprawidłowości

Pojęcie nieprawidłowości, w kontekście wydatkowania środków UE z funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2014-2020, zostało wprowadzone do obrotu prawnego w art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013. W tożsamy sposób, na co zwrócono już wcześniej uwagę, pojęcie nieprawidłowości zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 tj. rozporządzenia ogólnego dla perspektywy finansowej 2007-2013. Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż literalna treść art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 nieznacznie się od siebie różnią, co nie wpływa na ich wykładnię, w tym rekonstrukcję norm w nich zawartych. Kwestia ta szczególnie zostanie podniesiona w dalszej części pracy.

Konstrukcja prawna definicji legalnej nieprawidłowości opiera się na trzech przesłankach, odpowiednio: (po pierwsze) naruszeniu prawa, (po drugie) okoliczności, iż naruszenie prawa stanowiące przesłankę pierwszą wynika z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego z EFSI oraz (po trzecie) skutku naruszenia prawa, którym jest wystąpienie (choćby na zasadach ryzyka) szkodliwego wpływu na budżetu UE poprzez jego obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem²⁵⁹.

Przesłanki te posiadają charakter kumulatywny²⁶⁰, a zatem tylko ich łączne wystąpienie przesądzić może o kwalifikacji ocenianego stanu faktycznego, jako nieprawidłowości stanowiącej podstawę do ustalenia korekty finansowej. *A contrario* niewystąpienie jednej z nich, nie jest przy tym istotne której, przesądza, iż nie dojdzie wówczas do nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio: art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006. Konsekwencją powyższego będzie brak podstaw do ustalenia korekty finansowej

²⁵⁹ Zob. Opinia Rzecznika Generalnego E. Shepartson przedstawiona w dniu 17 listopada 2015 r. w sprawie C-406 Wrocław - Miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, ECLI:EU:C:2015:761. Zob. również J. Odachowski, [w:] W. Miemieć, op. cit., s. 221 i n.; M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej*, Kontrola Państwowa, 2/2010, s. 17; G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych skutkujące nałożeniem korekt finansowych*, FK, 7-8/2009; G. Karwatowicz, A. Zawiślańska, *Korekty finansowe za naruszenie zamówień publicznych w projektach unijnych*, Wrocław 2013, s. 46 i n.; J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję...*, s. 50 i n.

²⁶⁰ Zob. M. Stepaniuk, [w:] M. Stepaniuk, M. Sochańska, *Korekty finansowe w procesie udzielania zamówień publicznych. Kontrola postępowań współfinansowanych ze środków unijnych*, Warszawa 2019, s. 5.

o jakiej mowa odpowiednio w art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013, czy art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

3.1 Naruszenie prawa

Pierwszą z trzech kumulatywnych przesłanek wystąpienia nieprawidłowości jest tzw. „przesłanka naruszenia prawa”. Literalnie przedmiotem ochrony jest, w przypadku art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, „prawo unijne lub prawo krajowe dotyczące stosowania prawa unijnego”, zaś w przypadku rozporządzenia 1083/2006 „prawo wspólnotowe” – art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 nie odnosi się w swojej treści do przepisów prawa krajowego. Rodzi się przy tym wątpliwość, czy istotnie przedmiotowy zakres ochrony w przypadku art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 jest szerszy niż w przypadku art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006, który odnosi się wyłącznie do „prawa wspólnotowego”²⁶¹.

Zdaniem autora dokonując wykładni odnośnych fragmentów, odpowiednio art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 porzucić należy ich literalną wykładnię na korzyść wykładni celowościowej. Literalna ich wykładnia nie pozwoli bowiem na osiągnięcie celu jakim jest ochrona budżetu UE przed nieuzasadnionym wydatkowaniem funduszy UE prowadzącym do szkody (choćby na zasadach ryzyka) w tym budżecie. Dlatego też niezależnie od litery zarówno art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, jak i art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 przyjąć należy, że tzw. „przesłanka naruszenia prawa” ziści się w przypadku, w którym beneficjent realizujący operację (projekt) dofinansowaną z funduszy UE dopuści się naruszenia normy, która posiadać będzie względem niego obowiązujący charakter.

Takie stanowiska autora znajduje swoje szerokie potwierdzenie w dostępnej judykaturze oraz doktrynie prawniczej. Przy tym nie chodzi tutaj wyłącznie o stanowisko o konieczności celowościowej wykładni odnośnych części art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006, ale również o stwierdzenie, iż w ramy przedmiotowego zakresu ochrony art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 wchodzi nie jedynie przepisy prawa UE, ale również regulacje prawa krajowego²⁶².

²⁶¹ Pomimo następstwa prawnego UE wobec WE termin prawo wspólnotowe nie został przemianowany na prawo unijne a pojęcia te różnią się zakresem przedmiotowym zob. T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 13-14.

²⁶² Por. R. Szostak, *Z problematyki odpowiedzialności „kierownika zamawiającego” za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych*, SP RiM, 1/2009, s. 135-160.

W tym ostatnim zakresie bardzo szeroką wypowiedź sformułował rzecznik generalny Y. Bot w Opinii Rzecznika Generalnego przedstawionej w dniu 14 stycznia 2016 r. w sprawach połączonych C-260/14 Judetul Neamt i C-260/14 Judetul Bacau²⁶³. Zdaniem rzecznika pojęcie nieprawidłowości dotyczy niezgodnego z prawem wykorzystania funduszy UE, gdzie powyższe może wynikać nie tylko z naruszenia prawa UE²⁶⁴. Jednocześnie ograniczenie przedmiotowego zakresu ochrony art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 wyłącznie do naruszeń prawa UE rzecznik uznał za „wewnętrznie sprzeczne” i niosące za sobą ryzyko pozbawienia skuteczności procedur kontroli ustanowionych rozporządzeniem 1083/2006²⁶⁵, bowiem przestrzeganie zarówno przepisów wspólnotowych, jak i prawa krajowego posiada ten sam cel²⁶⁶. Stanowisko rzecznika podzielił Trybunał, który uznał, że pojęcie nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 „należy interpretować jako odnoszące się również do naruszeń przepisów prawa krajowego znajdujących zastosowanie do działań finansowanych z funduszy strukturalnych”²⁶⁷. W tożsamy sposób Trybunał orzekł również w wyroku w sprawie C-743/18 LSEZ SIA „*Elme Messer Metalurgs*”²⁶⁸.

Nie sposób przy tym pominąć orzeczenia w sprawie C 410/13 *Baltlanty*, w którym Trybunał rozstrzygnął, iż sąd krajowy obowiązany jest wziąć pod uwagę nieobowiązujące wytyczne (tzw. „soft law”) „w szczególności kiedy ułatwiają one wykładnię przepisów krajowych wydanych w celu zapewnienia ich wdrożenia lub kiedy mają na celu uzupełnienie wiążących przepisów prawa Unii”²⁶⁹.

Celowościową wykładnię art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 w kontekście ustalenia ich przedmiotowego zakresu ochrony należy oprzeć jednocześnie na zasadzie uzasadnionych oczekiwań. Trybunał w sprawie C-599/13 *Somvaio* orzekł, że powoływanie się przez beneficjenta dofinansowania z funduszy UE na zasadę uzasadnionych oczekiwań nie ma uzasadnienia, jeżeli beneficjent nie spełnił jednego z

²⁶³ Rzecznik formułując stanowiska zawarte w pkt 83 opinii powołał się na wyrok Trybunału w sprawie C-410/13 *Baltlanty*, EU:C:2014:2134.

²⁶⁴ ECLI:EU:C:2016:7, pkt 83.

²⁶⁵ ECLI:EU:C:2016:7, pkt 92.

²⁶⁶ Dodatkowo w Opinii Rzecznika Generalnego mowa, że: „Rozróżnianie uchybień w zależności od tego, czy należy do zakresu stosowania prawa Unii, czy prawa krajowego, nie ma zatem żadnego sensu” oraz, że: „prawo Unii (...) składa się z całości przepisów wewnętrznego porządku prawnego, dotyczących stosowania i wdrażania prawodawstwa Unii. Wyrażenie to obejmuje nie tylko prawo krajowe powstałe z transpozycji prawa Unii, ale również wszystkie przepisy mające na celu wprowadzenie w życie na poziomie krajowym prawa Unii, takie jak przepisy krajowe dotyczące wydatków kwalifikujących się do finansowania europejskiego. ECLI:EU:C:2016:7, pkt 93 i 100.

²⁶⁷ ECLI:EU:C:2016:360, pkt 43.

²⁶⁸ ECLI:EU:C:2020:767, pkt 52.

²⁶⁹ ECLI:EU:C:2014:2134, pkt 64. Podobnie Trybunał orzekł w sprawach: C-322/88, *Grimaldi*, EU:C:1989:646, pkt 18, czy C-207/01, *Altair Chimica*, EU:C:2003:451, pkt 41.

warunków, od którego uzależnione było uzyskania wsparcia²⁷⁰. W tym stanie rzeczy istotnie nieuzasadnione byłoby żądanie wsparcia przez beneficjenta, który naruszył przepisy prawa krajowego, a to w sytuacji, w której z art. 6 rozporządzenia 1303/2013 *expressis verbis* wynika, że: „Operacje wspierane z EFSI są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego odnoszącymi się do jego stosowania („obowiązujące przepisy prawa”)\”, nadto zaś z art. z art. 65 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 wynika, że warunki kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym. Przepis odpowiedni wyżej cytowanemu został uwzględniony przez ustawodawcę unijnego w art. 56 ust. 4 rozporządzenia 1083/2006.

Stanowisko, iż nieprzestrzeżenie przepisów prawa krajowego powoduje ziszczenie się omawianej przesłanki definicji legalnej nieprawidłowości zajęła również Komisja w decyzji z 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzeżenia przepisów dotyczących zamówień publicznych, ściślej zaś w załączniku do decyzji pn. „Wytyczne dotyczące określania korekt finansowych dla wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzeżenia przepisów dotyczących zamówień publicznych”²⁷¹. Przy tym w zasadzie tożsame stanowisko Komisja przyjęła w decyzji z dnia 14 maja 2019 r. ustanawiającej wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzeżenia obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych²⁷².

Stanowisko Trybunału oraz Komisji znalazło swoje potwierdzenie w krajowej judykaturze. I tak NSA w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. o sygn. akt II GSK 2470/13²⁷³ zważył, że: „Komisja Europejska, jak również TSUE przyjmują szeroką wykładnię przesłanki

²⁷⁰ ECLI:EU:C:2014:2462, pkt 52. Podobnie Trybunał orzekł w sprawach połączonych *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* (C-383/06) i *Gemeente Rotterdam* (C-384/06) przeciwko *Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* i *Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant* (C-385/06) przeciwko *Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, ECLI:EU:C:2008:165, pkt 56. Podobnie orzekł również Sąd I Instancji w wyroku T-76/98 *Hamptaux* przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1999:67, pkt 47.

²⁷¹ Na s. 7 załącznika do decyzji Komisja wskazała: „Niezależnie od tego, czy dane zamówienie, które nie jest lub jest jedynie częściowo objęte przepisami dyrektyw, stanowi niewątpliwym przedmiot zainteresowania o charakterze transgranicznym, konieczne jest zbadanie, czy zadeklarowane w związku z tym zamówieniem wydatki są zgodne z krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych”, (s. 7)C(2013) 9527 final.

²⁷² Na s. 5 załącznika do decyzji mowa jest, że: „W takim przypadku nieprawidłowość oznacza naruszenie przepisów krajowych (np. warunki umowy o udzielenie dotacji odnoszą się do zasad ustanowionych w Traktacie lub do krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych)”, C (2019) 3452 final. Komisja tego rodzaju stanowisko przedstawiała również w ramach Komitetu Doradczego ds. Koordynacji Przeciwdziałania Oszustwom (z ang. *Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention*) tzw. „CoCoLaF”. Tak w dokumencie z dnia 11 kwietnia 2002 r. pn. *Working document – „Requirement to notify irregularities: practical arrangements”*, s. 4 i n.

²⁷³ CBOSA.

naruszenia prawa wspólnotowego, obejmującą zarówno naruszenie prawa unijnego, jak i prawa krajowego”. W wyroku z dnia 17 grudnia 2014 r. o sygn. akt II GSK 1704/13²⁷⁴ NSA jeszcze szerzej określił desygnat źródeł norm jakie uznać należy za „prawo” w świetle definicji nieprawidłowości: „Zaznaczyć bowiem należy, że prawem w świetle przepisów regulujących dofinansowanie projektów, jest prawo rozumiane w szerokim znaczeniu tego słowa. Obok konstytucyjnego katalogu źródeł prawa stanowionego (powszechnie i wewnątrznie obowiązującego) można wyróżnić szczególne rodzaje źródeł prawa, w postaci szeroko rozumianych norm planowania, norm technicznych oraz zaliczanych niekiedy do tego katalogu aktów w postaci różnego rodzaju regulaminów, statutów, programów itp. określanych w doktrynie jako "nieformalne źródła prawa", "swoiste źródła prawa" albo "źródła niezorganizowane" (por. L. Lewicka: Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej, w: Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej, LexisNexis Warszawa 2009, s. 96 i podana tam literatura, również wyrok NSA z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1129/10, LEX nr 1052667)²⁷⁵. W ten lub podobny sposób NSA orzekał jeszcze wielokrotnie²⁷⁶. Tożsame stanowisko zajęła również doktryna prawnicza²⁷⁷.

Celowościowa wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości prowadzi zatem do możliwie szerokiej interpretacji w zakresie określenia tych norm, które należy uznać za „prawo” w jej rozumieniu. Z powodzeniem zatem będą to nie tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego tak unijnego, jak krajowego, ale również zapisy umów o dofinansowanie, odpowiednio: decyzji o dofinansowanie, wytycznych obowiązujących na ich

²⁷⁴ CBOSA.

²⁷⁵ CBOSA.

²⁷⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 3307/15, CBOSA.; wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1144/18, CBOSA.; wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 186/16, CBOSA.; wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 3392/18, CBOSA.; wyrok NSA z dnia 29 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1159/18, CBOSA.; wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13, CBOSA.

²⁷⁷ J. Odachowski uznał, że „w rozważanym zakresie istotny jest wiążący charakter norm”. Zdaniem J. Odachowskiego „prawem” na gruncie definicji legalnej nieprawidłowości są nie tylko normy prawa UE, czy powszechnie obowiązujące przepisy krajowe, ale również zapisy umów o dofinansowanie (odpowiednio: decyzji o dofinansowanie) oraz wytycznych, czy innych „wewnętrznych dokumentów instytucji przyznających dofinansowanie”. Zob. J. Odachowski, [w:] W. Miemieć, *op. cit.*, s. 221 i n. Zdaniem A. Piwowarczyk: „dla skutecznego działania prawa unijnego konieczne jest odpowiednie stosowanie prawa krajowego, dlatego jakiegokolwiek naruszenie prawa krajowego oznacza jednocześnie naruszenie prawa unijnego”. Jednocześnie A. Piwowarczyk dodaje, że za naruszenie prawa w rozumieniu analizowanego pojęcia nieprawidłowości należy przyjąć również umowę, odpowiednio decyzję o dofinansowaniu projektu oraz wytyczny IZ. Zob. A. Piwowarczyk, *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych*, Katowice 2017, s. 151. A. P. Chociej przytoczył w analizowanym zakresie wcześniej już prezentowane w ramach pracy stanowisko Komisji w ramach CoCoLaF (dokument z dnia 11 kwietnia 2020 r.). Zob. A. P. Chociej, *op. cit.*, s. 29. G. Karwatowicz i A. Zawiślańska również powołują się w analizowanym zakresie na konieczność celowościowej wykładni definicji legalnej nieprawidłowości. Zob. G. Karwatowicz, A. Zawiślańska, *Korekty finansowe ...*, s. 47 i 48.

podstawie, czy postanowienia źródeł „soft law”. Przy czym w tym ostatnim przypadku jedynie wówczas, gdy normy z nich wynikające są pewne dla beneficjenta. Naruszeniem zasady pewności byłby zaś stan, w którym zainteresowany beneficjent nie posiadałby możliwości dokładnego zapoznania z zakresem obowiązków wynikającym z obowiązującej go normy²⁷⁸. Zwłaszcza w sytuacji, w której naruszenie normy może prowadzić do niekorzystnych dla beneficjenta skutków, w tym finansowych.

Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż zarówno art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, jak i art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 odnoszą się do „jakiegokolwiek naruszenia” obowiązujących norm. Ustawodawca unijny nie stopniuje naruszeń w kontekście podpadania pod pierwszą z przesłanek definicji legalnej nieprawidłowości, a każde choćby nieznaczne naruszenie (w zależności od jego skutku, o czym mowa w trzeciej przesłance wystąpienia nieprawidłowości) może być przyczyną dokonania korekty finansowej.

3.2 Działanie lub zaniechanie beneficjenta

Druga z przesłanek wystąpienia nieprawidłowości²⁷⁹ ziści się wówczas, gdy naruszenia obowiązujących norm (stanowiącego pierwszą z trzech kumulatywnych przesłanek wystąpienia nieprawidłowości) dopuścił się „podmiot gospodarczy” zaangażowany we wdrażanie funduszy UE. Nie ulega wątpliwości, że „podmiotem gospodarczym”, o którym mowa zdanie wyżej jest beneficjent realizujący operację (projekt) dofinansowany ze środków UE. Przy tym kwalifikacja ta pozostaje niezmienna niezależnie od tego, czy beneficjentem będzie podmiot prywatnoprawny, czy publicznoprawny. E. Shepartson w Opinii Rzecznika Generalnego przedstawionej w dniu 17 listopada 2015 r. w sprawie Wrocław – Miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju uznała za bezsporne, że status Miasta Wrocław jako osoby prawnej prawa publicznego jakkolwiek nie wyklucza uznania go za podmiot gospodarczy²⁸⁰. Wątpliwości w tym zakresie nie miał również sam Trybunał²⁸¹.

²⁷⁸ Tak Trybunał w wyroku w sprawie C-599/13 *Somyao*, ECLI:EU:C:2014:2462, pkt 51. W ten sposób Trybunał orzekał jeszcze wielokrotnie, w tym w wyrokach w sprawach: C-158/06, *ROM-projecten*, EU:C:2007:370, pkt 25; C-209/96 *United Kingdom v Commission*, ECLI:EU:C:1998:448, pkt 35, C-108/01 *Consortio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita SpA v Asda Stores Ltd i Hygrade Foods Ltd.*, *Reports of Cases* 2003 I-05121, pkt 89; C-255/02 *Halifax and Others*, *European Court Report* I-1609, pkt 72; C-143/93 *Van Es Douane Agenten*, *European Court Report* I-431, pkt 27.

²⁷⁹ W rozumieniu, odpowiednio art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006.

²⁸⁰ ECLI:EU:C:2015:761, pkt 47.

²⁸¹ Zob. wyrok Trybunału w sprawie C-406/14, Wrocław - miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, ECLI:EU:C:2016:562, pkt 41.

A contrario, jeżeli w toku realizacji operacji (projektu) dojdzie do naruszenia obowiązujących norm, niemniej przyczyną naruszenia nie będzie działanie lub zaniechanie beneficjenta, to wówczas nie ziści się druga z przesłanek wystąpienia nieprawidłowości, a biorąc pod uwagę kumulacyjny charakter tych przesłanek nie dojdzie również do nieprawidłowości, a beneficjent nie zostanie obciążony negatywnym skutkiem finansowym dokonania korekty finansowej²⁸².

Przegląd dostępnej judykatury wskazuje na szereg przypadków, w których fakt, iż naruszenie obowiązujących norm nie wiązało się z działaniem lub zaniechaniem beneficjenta wyłączało jego odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość i dokonaną korektę finansową. W ten właśnie sposób orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w prawomocnym²⁸³ wyroku z dnia 4 kwietnia 2019 r. o sygn. akt III SA/Gl 14/19²⁸⁴. Sąd uznał, że na beneficjencie ciąży odpowiedzialność za niekorzystne skutki dla budżetu UE, niemniej wyłącznie „w sytuacji, gdy miał on realny wpływ na powstanie nieprawidłowości”.

A contrario, omawiana przesłanka nie ziści się przykładowo, gdy naruszenie obowiązujących przepisów wynika z faktu nieimplementowania przez państwo członkowskie dyrektywy. W takim właśnie stanie faktycznym orzekł WSA w Warszawie. Organ przyznający środki z funduszy UE zażądał ich zwrotu ze względu na naruszenie przez beneficjenta dyrektywy, którą jego zdaniem beneficjent powinien stosować, mimo braku jej implementacji, w ramach prounijnej wykładni krajowych przepisów o zamówieniach publicznych. W prawomocnym wyroku z dnia 30 stycznia 2012 r. o sygn. akt V SA/Wa 1944/11²⁸⁵ WSA w Warszawie uznał, że stwierdzenie nieprawidłowości i dokonanie korekty finansowej w takim przypadku prowadziłoby w istocie do przeniesienia przez państwo członkowskie na

²⁸² Na marginesie z ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2014-2020 (*vide* art. 24 ust. 11 uzpr) *expressis verbis* wynika, że w przypadku, w którym nieprawidłowość wynika bezpośrednio z działania lub zaniechania właściwej instytucji przyznającej środki pochodzące z funduszy UE, względnie z działania lub zaniechania organów państwa, to konsekwencje finansowe poniesienie nie beneficjent, a państwo członkowskie. Co prawda w ustawie wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2007-2013 (uzppr) nie znajduje się odpowiednik art. 24 ust. 11 uzpr, to nie zmienia to sytuacji prawnej beneficjenta. Gwarancją nieponoszenia konsekwencji finansowych za naruszenia obowiązujących norm niewynikające z jego działania lub zaniechania jest sam art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 statuujący definicję legalną nieprawidłowości. Do tego instytucje przyznające środki z funduszy UE, w wydawanych przez siebie wytycznych i zaleceniach, przyjmowały stanowiska materialnie odpowiadające art. 24 ust. 11 uzpr. Tak przykładowo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego będące IZ POIiŚ w dokumencie pt. „Zalecenia w zakresie sposobu korygowania wydatków nieprawidłowo poniesionych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” z 29 stycznia 2010 r.: „(...) jeżeli nieprawidłowość wynika z winy leżącej po stronie Państwa Członkowskiego, a nie wiąże się z zawinionym działaniem lub zaniechaniem beneficjenta (np. zastosowanie się przez beneficjenta do przepisu prawa krajowego, które nie zostało dostosowane do regulacji UE), koniecznym wydaje się przyjęcie założenia, że odpowiedzialnością finansową z tego tytułu obciążony powinien zostać budżet Państwa (zgodnie ze stanowiskiem IK NSRO wyrażonym w piśmie z 20 maja 2009 r. - sygn. DKF-IV-722-75-GB/09)”.

²⁸³ NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 29 maja 2020 r. o sygn. akt I GSK 1576/19, CBOSA.

²⁸⁴ CBOSA.

²⁸⁵ CBOSA.

beneficjenta odpowiedzialności za własne zaniechania. Jednocześnie WSA w Warszawie rozstrzygnął, że w takiej sytuacji, to państwo członkowskie, a nie beneficjent powinno ponieść konsekwencje w postaci korekty finansowej²⁸⁶.

Brak podstawy do uznania, że ziściła się druga z przesłanek wystąpienia nieprawidłowości zachodzi również wówczas, gdy właściwa instytucja przyznająca środki unijne zapewniła beneficjenta o tym, że prawidłowo planuje realizację operacji (projektu). Nie chodzi tu bynajmniej o uznanie prawidłowego działania beneficjenta (względnie jego zaniechania) *ex post*, a *ex ante* tj. w sytuacji, w której aprobujące stanowisko właściwej instytucji przyznającej środki upewniało beneficjenta, że jeżeli zrealizuje projekt w ten właśnie sposób, to będzie to zgodne z obowiązującymi wymogami. W takim stanie faktycznym WSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 października 2015 r. o sygn. akt V SA/Wa 1896/15²⁸⁷ (wyrok prawomocny; NSA oddalił skargę kasacyjną organu *vide* wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r. sygn. akt II GSK 113/16²⁸⁸) uznał o braku podstawy do stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej. Sąd zwrócił uwagę, że instytucja przyznająca środki z funduszy UE w pierw zatwierdziła wniosek o dofinansowanie, w treści którego wnioskodawca (a po zawarciu umowy o dofinansowanie: beneficjent) jednoznacznie określił w jaki sposób grupuje poszczególne zamówienia publiczne, a następnie po udzieleniu zamówień, realizacji ich przedmiotu i rozliczeniu z instytucją poniesionych wydatków podważa zasadność rozwiązań, które sama w pierw zaakceptowała. W tym stanie rzeczy zdaniem Sądu beneficjent nie powinien zostać pociągnięty do negatywnych konsekwencji finansowych²⁸⁹.

W innym przypadku Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 października 2015 r. o sygn. akt I CSK 878/14 opowiedział się za poglądem, że, „jeżeli pozwana powinna zwrócić utrzymaną pomoc finansową, to w tej części, wyodrębnionej od początku, która została przeznaczona na wzrost zatrudnienia i w zakresie, w jakim się z obowiązku nie wywiązała z przyczyn leżących po jej stronie”²⁹⁰.

²⁸⁶ Podkreślenia przy tym wymaga, że stanowisko, iż państwo członkowskie nie może odnosić korzyści z braku implementacji przepisów dyrektyw do własnego porządku prawnego jest szeroko obecne w orzecznictwie Trybunału. Zob. wyroki Trybunału w sprawach: C-425/12 *Portagas*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-425/12&language=PL>, dostęp: 28.12.2020 r., pkt 22-24; C-188/89 *Foster i in.*, *European Court Report*, s. I-3313, pkt 17; 152/84 *Marshall*, *European Court Report*, s. 723, pkt 49; C-347/97 *Commission v Belgium*, *European Court Report* 1999, s. I-00309, pkt 15; C-303/92 *Commission v Netherlands*, *European Court Report* 1993, s. I-4739, pkt 9; C-298 *Commission v Spain*, *European Court Report* 1998, s. I-3301, pkt 14.

²⁸⁷ CBOSA.

²⁸⁸ CBOSA.

²⁸⁹ W taki też sposób NSA orzekał w innych sprawach. Zob. wyroki NSA z dnia: 25 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 1016/17, CBOSA; z dnia 25 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 895/15, CBOSA.

²⁹⁰ <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20CSK%20878-14-1.pdf>, dostęp: 28.12.2020 r.

W szeregu dalszych orzeczeń sądy negatywnie zapatrywały się na podstawie do stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej dofinansowania projektu z funduszy UE w sytuacji, w której naruszenie obowiązujących norm wynikało z działania lub zaniechania właściwych instytucji przyznających środki z funduszy UE. Chodzi tutaj zarówno o orzeczenia sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych²⁹¹.

3.3 Szkoda w budżecie UE

Trzecią i ostatnią przesłanką, na której oparta jest konstrukcja prawna definicji legalnej nieprawidłowości jest szkoda w budżecie UE prowadząca do obciążenia go (budżetu UE) nieuzasadnionym wydatkiem.

Ustawodawca unijny zarówno w art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, jak i w art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 przyjął szerokie rozumienie szkody w budżecie UE. Jej znamiona nie wyczerpuje jedynie faktyczny, rzeczywisty uszczerbek w budżecie UE („ma (...) szkodliwy wpływ na budżet Unii”), ale również tzw. „szkoda potencjalna”, a jest nią szkoda występująca na zasadach ryzyka („może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii”)²⁹².

Wykładnia pojęcia szkody realnej, ani ustalenie jej wystąpienia w praktyce dokonywania korekt finansowych nie nastręcza jakichkolwiek trudności. Do szkody realnej w budżecie UE dochodzi wówczas, gdy beneficjent na skutek naruszenia obowiązujących norm prawnych dokonuje wydatku w wysokości wyższej niż w przypadku, w którym nie dopuściłby się ich naruszenia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dokumencie dotyczącym dokonywania korekt finansowych adresowanym do instytucji przyznających dofinansowanie z funduszy UE o wymiarze korekty finansowej z tytułu nieprawidłowości opartej na szkodzie realnej wskazało, że: „W celu ustalenia istnienia oraz wielkości szkody z wykorzystaniem metody dyferencyjnej trzeba porównać wysokość rzeczywiście wydatkowanych (lub zakontraktowanych) środków na sfinansowanie zamówienia po zaistnieniu naruszenia ze stanem hipotetycznym, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło rozpatrywane naruszenie. Innymi słowy, należy uchwycić różnicę pomiędzy wysokością rzeczywistych wydatków ze środków

²⁹¹ Zob. prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2013 r. o sygn. akt III SA/Wr 33/13, CBOSA; prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r. o sygn. akt III SA/Wr 128/13, CBOSA; wyrok SA w Warszawie z dnia 5 listopada 2012 r. o sygn. akt I ACa 436/12, SIP Lex.

²⁹² Zob. wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1201/18, CBOSA. Zob. również K. Bieluci, E. Lemańska, J. Siemieniako, *Szkoda jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta*, ZNSA, 3/2017, s. 75.

funduszy UE po wystąpieniu naruszenia, a hipotetyczną wysokością takich wydatków w sytuacji, gdyby naruszenie nie miało miejsca”²⁹³.

W ten właśnie sposób pojęcie szkody realnej na gruncie definicji legalnej nieprawidłowości interpretuje, w utrwalonej linii orzeczniczej, judykatura oraz doktryna prawnicza²⁹⁴.

Na co słusznie zwrócił uwagę M. Stepaniuk „o ile jednak szkoda rzeczywista²⁹⁵ na gruncie doktryny i orzecznictwa została opisana precyzyjnie i w sposób niebudzący na ogół wątpliwości interpretacyjnych, o tyle fakt uznania za nieprawidłowość również naruszenia mogącego wywołać szkodę potencjalną, a tym samym trudną do wykazania”, wymaga już pewnych wyjaśnień”²⁹⁶. Nie sposób nie zgodzić się z tym stanowiskiem. Analiza judykatury istotnie wskazuje, że pojęcie szkody potencjalnej nie jest jednoznacznie i jednolicie w jej ramach interpretowane.

Analizując pojęcie szkody potencjalnej w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że faktyczne wystąpienie niekorzystnego skutku finansowego w budżecie UE nie jest obligatoryjnym warunkiem podstawy do stwierdzenia nieprawidłowości. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w wyroku Trybunału w sprawie C-199/03 przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich. Trybunał powołując się na pkt 36 Opinii Rzecznika Generalnego rozstrzygnął, że nawet te nieprawidłowości, które „nie wywołują konkretnych skutków finansowych” mogą stanowić nieprawidłowości, w tym mogą one poważnie wpłynąć na

²⁹³ W dalszej zaś części dokumentu Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podaje przykład wystąpienia nieprawidłowości opartej na szkodzie realnej: „Jako najprostszy przykład można wskazać sytuację, w której zamawiający bezzasadnie odrzuca najtańszą ofertę i, dopuszczając się naruszenia przepisów w zakresie prawa zamówień publicznych, dokonuje wyboru oferty droższej. Wysokość korekty finansowej da się tutaj odnieść do różnicy pomiędzy ceną wybranej oferty, a ceną oferty odrzuconej. Przy czym uwzględniamy tylko różnicę powstałą w zakresie wydatkowania środków z funduszy UE...”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenie prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE*, https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/user_upload/import/tt_content/files/instrukcja_do_31.05.2014_r..pdf, dostęp: 29.12.2020 r.

²⁹⁴ Zob. wyroki: NSA z dnia 12 grudnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 926/16, CBOSA; NSA z dnia 14 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 220/18, CBOSA; NSA z dnia 12 lutego 2015 r. o sygn. akt II GSK 2470/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 420/18, CBOSA; NSA z dnia 28 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 596/18, CBOSA; NSA z dnia 14 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 220/18, CBOSA; NSA z dnia 21 lutego 2020 r. o sygn. akt I GSK 1713/18, CBOSA; WSA we Wrocławiu z dnia 4 stycznia 2016 r. o sygn. akt III SA/Wr 937/15 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Rzeszowie z dnia 25 maja 2017 r. o sygn. akt I SA/Rz 174/17 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Gliwicach z dnia 6 sierpnia 2020 r. o sygn. akt III SA/Gl 167/20 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Łodzi z dnia 31 lipiec 2020 r. o sygn. akt III SA/Łd 1016/19 (wyrok prawomocny), CBOSA; SA w Białymstoku z dnia 5 maja 2017 r. o sygn. akt I ACa 956/16. Zob. również: G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, KP, 4/2009, s. 123 i n., M. Stepaniuk, [w:] M. Stepaniuk, M. Sochańska, op. cit., s. 6 i n.

²⁹⁵ Inaczej „szkoda realna”.

²⁹⁶ M. Stepaniuk, [w:] M. Stepaniuk, M. Sochańska op. cit., s. 6

finansowe interesy UE²⁹⁷. Identyczne stanowisko Trybunał przedstawił w wyroku w sprawie C-465/10 *Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration v Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*²⁹⁸ oraz w wyroku w sprawie C-408/16 *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere SA v Ministerul Fondurilor Europene – Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe*²⁹⁹.

Przytoczone powyżej orzecznictwo Trybunału stanowi zarzewie wątpliwości, czy już samo naruszenie (każde naruszenie) obowiązujących beneficjenta norm prawnych pozawala na stwierdzenie nieprawidłowości opartej na szkodzie potencjalnej? Na tak zadane pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Tak też ustosunkował się do kwestii Trybunał w wyroku w sprawie C-406/14 *Wrocław – miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju*³⁰⁰. Zdaniem Trybunału co prawda nie trzeba udowadniać wystąpienia konkretnych skutków finansowych naruszenia (w tym zakresie Trybunał powołał się na swój wcześniejszy wyrok w sprawie C-465/12), niemniej nieprawidłowością jest wyłącznie takie naruszenie, które „powoduje ono lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii”.

Takie stanowisko wielokrotnie zajęte zostało w krajowej judykaturze³⁰¹. Przykładowo w wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. o sygn. akt II GSK 2470/13³⁰² NSA wskazał na konieczność odstąpienia od korekty finansowej w przypadku naruszeń formalnych, czyli takich które nie prowadzą choćby do ryzyka szkody w budżecie UE. Taka wykładnia odpowiada przy tym celom wprowadzenia definicji legalnej nieprawidłowości do obrotu prawnego. Otóż celem tym jest ochrona budżetu UE nie zaś piętnowanie wszelkich naruszeń obowiązujących norm niezależnie od tego, czy posiadają, choćby na zasadach ryzyka niekorzystny skutek finansowy dla budżetu UE.

²⁹⁷ ECLI:EU:C:2005:548, pkt 31.

²⁹⁸ ECLI:EU:C:2011:867, pkt 47. Stanowisko, iż już samo naruszenie obowiązujących norm prawnych, bez skutku w postaci faktycznej szkody finansowej dla budżetu UE, może prowadzić do stwierdzenia nieprawidłowości potwierdza również orzecznictwo Trybunału potwierdzające zasadność korekt finansowych nakładanych na państwa członkowskie przez Komisję. Tak Trybunał orzekał w wyrokach w sprawach: T-1425/97 *Branco v Commission, European Court Report*, s. II-3567, pkt 66; T-186/00 *Conserve Italia v Commission, European Court Report*, s. II-3567, pkt 50; C-346/00 *United Kingdom v Commission, European Court Report*, s. I-9293, pkt 35.

²⁹⁹ ECLI:EU:C:2017:940, pkt 60.

³⁰⁰ ECLI:EU:C:2015:761, pkt 44.

³⁰¹ Zob. wyroki NSA z dnia: 19 marca 2014 r. o sygn. akt 51/13, CBOSA; 17 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4487/16, CBOSA; 12 grudnia 2014 r. o sygn. akt. 1467/13, CBOSA; z dnia 11 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 3307/15, CBOSA; z dnia 10 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 113/16, CBOSA; z dnia 2 września 2015 r. o sygn. akt II 1653/14, CBOSA; z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14, CBOSA; z dnia 17 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 159/12, CBOSA; z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1792/12, CBOSA; z dnia 22 maja 2015 r. o sygn. akt II GSK 1065/14, CBOSA; z dnia 28 lutego 2017 r. o sygn. akt II GSK 1608/15; 18 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II GSK 357/18. Zob. również prawomocny wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. akt III SA/Łd 423/12 (wyrok prawomocny), CBOSA.

³⁰² CBOSA.

Bardziej doniosłym problemem jest przy tym to w jaki sposób, w praktyce, powinna zostać wykazana szkoda potencjalna, aby zaszła uzasadniona podstawa do stwierdzenia nieprawidłowości. NSA w wyroku z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14³⁰³ słusznie zważył, że skoro szkoda potencjalna oparta jest na ryzyku, to siłą rzeczy nie da się udowodnić jej wystąpienia. Zdaniem Trybunału naruszenie obowiązujących norm będzie prowadziło do szkody potencjalnej w budżecie UE „o ile nie można wykluczyć”, że było inaczej. Takie stanowisko Trybunał zajął w wyroku w sprawie C-406/14 Wrocław – miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju³⁰⁴. Identyczne stanowisko Trybunał przyjął w wyroku w sprawie C-408/16 *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere SA v Ministerul Fondurilor Europene – Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe*³⁰⁵.

Nie jest przy tym możliwe określenie, zwłaszcza enumeratywnego katalogu kryteriów, na podstawie których można byłoby każdorazowo obiektywnie wykluczyć, odpowiednio potwierdzić potencjalny niekorzystny wpływ naruszenia obowiązujących norm na budżet UE. Ocena potencjalnego negatywnego wpływu naruszenia na budżet UE dokonywana jest przez sąd krajowy³⁰⁶ i to on w ramach swobody orzeczniczej rozstrzyga, czy okoliczności sprawy pozwalają potwierdzić, czy zanegować omawiane ryzyko. Analizując dostępne orzecznictwo sądów krajowych dostrzec można pewną niejednorodność w ocenie zajścia ryzyka wystąpienia szkody w budżecie UE. Na marginesie analiza przeprowadzona została z uwzględnieniem faktu, iż dokonane korekty finansowe oraz stwierdzone nieprawidłowości podlegają mogą zarówno kontroli sądu administracyjnego, jak i powszechnego.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym zwłaszcza NSA zauważalne są dwa nurty podejścia do oceny wystąpienia nieprawidłowości w projekcie dofinansowanym z funduszy UE opartej na szkodzie potencjalnej.

³⁰³ CBOSA.

³⁰⁴ ECLI:EU:C:2016:562, pkt 45.

³⁰⁵ ECLI:EU:C:2017:940, pkt 61.

³⁰⁶ Na okoliczność, iż rozstrzygnięcie o wystąpieniu nieprawidłowości należy do sądu krajowego zwróciła uwagę E. Sharpston w Opinii Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2020 r. w sprawie C-743/18 *LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs* ECLI:EU:C:2020:303, pkt 86. Stanowisko takie należy zaaprobować, a to ze względu na fakt, iż Trybunał nie jest uprawniony do orzekania w sprawach korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie wobec beneficjentów i realizowanych przez nie projektów realizowanych z dofinansowania z funduszy UE. Trybunał, na co już zwracano uwagę w pracy, orzeka w tym zakresie jedynie w przypadku skierowania przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego. Zgodnie zaś z art. 267 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładki Traktatów oraz w przedmiocie ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki UE. Jednocześnie Trybunał nie rozstrzyga o zasadności stwierdzenia nieprawidłowości w konkretnej sprawie.

W ramach pierwszego z nich krajowe sądy administracyjne wymagają, aby szkoda potencjalna została w sposób należyty uprawdopodobniona i oparta na głęboko osadzonym w realiach sprawy i uwzględniającym praktykę gospodarczą i doświadczenie życiowe związku przyczynowo skutkowym, którego początkiem jest naruszenie obowiązującej normy prawa, a wynikiem (skutkiem) efektywne ryzyko uszczerbku finansowego w budżecie UE. Przykładowo NSA w wyroku z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14³⁰⁷ rozstrzygnął, że uprawdopodobnienie szkody potencjalnej powinno zostać dokonane z „dużą dozą prawdopodobieństwa”. NSA w przytoczonym wyroku zważył również, że organ oceniający zasadność stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej na wykryte naruszenia powinien „spojrzeć przez pryzmat prawdopodobieństwa”, czy gdyby do naruszenia nie doszło zachodziłaby faktyczna lub potencjalna możliwość wzięcia udziału w wykonaniu przedmiotu zamówienia innych wykonawców tak krajowych, jak z rynku UE (do naruszenia przepisów przez beneficjenta doszło w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). NSA dodał przy tym, że dokonując takiej oceny organ nie powinien abstrahować od okoliczności faktycznych zaszłych w postępowaniu przetargowym³⁰⁸.

Podobnie NSA orzekł w wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. o sygn. akt II GSK 917/13³⁰⁹. Zdaniem NSA organ powinien „w logiczny sposób” wykazać, że nieumieszczenie w ogłoszeniu o zamówieniu informacji o warunkach wykluczających pewną grupę zainteresowanych wykonawców narusza zasadę konkurencyjności i powoduje, że wykonawcy

³⁰⁷ CBOSA.

³⁰⁸ W zakresie przedmiotowych okoliczności NSA wskazał w uzasadnieniu do wyroku, iż chodzi o: „rodzaj tej inwestycji, jej rozmiar i stopień skomplikowania (okoliczność, iż postępowanie przetargowe już trwało, zainteresowani pobrali SIWZ oraz zostali powiadomieni o wydłużeniu terminu składania ofert o 2 dni bezpośrednio przez Beneficjenta, a także wszyscy potencjalni nowi wykonawcy zarówno polscy jak i zagraniczni mieli dostęp do tej informacji za pośrednictwem strony internetowej Beneficjenta, do której dostęp jest globalny) oraz taką możliwość w aspekcie czynnika czasu – np. czy przez dwa dni (sobota i niedziela) jakkolwiek nowy wykonawca krajowy lub zagraniczny były w stanie przygotować dokumenty uprawniające go do złożenia oferty w przypadku takiego rodzaju inwestycji, jak będąca przedmiotem tego dofinansowania”. Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14, CBOSA.

³⁰⁹ NSA zważył, że stan, w którym ogłoszenie o zamówieniu zawiera warunki łagodniejsze niż ma to miejsce w SIWZ nie tylko nie zniechęca potencjalnych oferentów, a wprost przeciwnie, prowadzi do szerszego zainteresowania wszczętym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Po zapoznaniu się z łagodniejszymi warunkami uwzględnionymi w ogłoszeniu o zamówieniu wykonawcy zostaną zachęcani do zapoznania się z SIWZ, w którym beneficjent funduszy UE (jako zamawiający) zamieścił właściwe (pełne) podstawy do wykluczenia wykonawców z postępowania przetargowego. NSA skonstatował przy tym, że w sytuacji, w której w ogłoszeniu o zamówieniu zawarto mniej wymagań niż w SIWZ nie ma obawy o utratę jakiegokolwiek potencjalnego wykonawcy, którego oferta mogłaby się okazać ofertą korzystniejszą od tego, która została uznana za najkorzystniejszą w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Na marginesie NSA słusznie dodał, że sytuacja odwrotna istotnie mogłaby prowadzić do ryzyka szkody w budżecie UE. W przypadku gdy w ogłoszeniu o zamówieniu opublikowane zostałyby warunki bardziej rygorystyczne niż te, faktycznie obowiązujące, opublikowane w SIWZ część wykonawców niespełniających tych nadmiernych wymogów, błędnie zamieszczonych w ogłoszeniu o zamówienie, istotnie mogłaby zrezygnować z udziału w postępowaniu. Zob. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 r. o sygn. akt II GSK 917/13, CBOSA.

ci rezygnują z udziału w postępowaniu przetargowym. W dalszej części uzasadnienia NSA biorąc pod uwagę ogół okoliczności faktycznych zaszytych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uznał, że brakuje podstawy do uprawdopodobnienia szkody w budżecie UE.

W innym z wyroków, z dnia 17 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4487/16³¹⁰, NSA uznał, że dla stwierdzenia nieprawidłowości opartej na szkodzie potencjalnej nie jest wystarczające „samo wskazanie zaistnienia możliwości utrudnienia uczciwej konkurencji”. NSA dodał, że mimo, iż takie działanie istotnie stanowi naruszenie obowiązującego prawa, to nie może być „automatycznie” kwalifikowane jako nieprawidłowość. Konieczne zdaniem NSA jest uprawdopodobnienie ryzyka wystąpienia szkody w budżecie UE, gdzie przyjęcie przez organ *a priori* stanowiska, że wskutek opisanych uchybień część wykonawców mogła nie przystąpić do przetargu „uznać należy za niewystarczające”. W ten sposób NSA orzekał jeszcze w innych wyrokach³¹¹.

W ramach drugiego z nurtów sądy administracyjne potwierdzają wystąpienie nieprawidłowości opartej na szkodzie potencjalnej w przypadku, w którym nie można wykluczyć, że ta może mieć miejsce. W orzeczeniach, które można zaliczyć do tego nurtu krajowe sądy administracyjne nie skupiają się wskazaniu tych okoliczności, które potwierdzają (uprawdopodobniają) ryzyko szkody, a na braku możliwości jego wykluczenia. Przykładowo w wyroku z dnia 16 września 2020 r. o sygn. akt I GSK 276/18³¹² NSA uznał, że „nie można wykluczyć”, że gdyby możliwość zmiany wynagrodzenia w związku ze zmianą technologii wykonywania robót budowlanych została przewidziana w SIWZ, to wykonawcy biorący udział w postępowaniu przetargowym zaoferowaliby niższe ceny.

W innym z wyroków, z dnia 22 maja 2015 r. o sygn. akt II GSK 1065/14³¹³, zdaniem NSA, rozbieżność zapisów dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia, polegająca na zażądaniu dokumentów od wykonawców przy jednoczesnym nieustanowieniu warunków udziału w postępowaniu (dokumenty te w istocie powinny być żądane jedynie w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu) mogłoby wprowadzić w błąd potencjalnych oferentów, a powyższe mogła mieć wpływ na wynik postępowania. Ani jednak NSA, ani WSA w Rzeszowie³¹⁴ (jako sąd I instancji) nie wskazały w jaki konkretnie sposób

³¹⁰ CBOSA.

³¹¹ W podobny sposób NSA orzekł również w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 1515/18, CBOSA.

³¹² CBOSA.

³¹³ CBOSA.

³¹⁴ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2014 r. o sygn. akt I SA/Rz 1054/13 (wyrok prawomocny), CBOSA.

mogło dojść do wprowadzenia wykonawców w błąd, w tym nie rozważyły na ile efektywne było to ryzyko. W podobny sposób krajowe sądy administracyjne orzekały jeszcze w innych wyrokach³¹⁵.

Zupełnie na marginesie można wspomnieć, że z zachowaniem opisanych wcześniej dwóch nurtów orzeczniczych, w przedmiocie wykazania wystąpienia szkody potencjalnej, orzekają krajowe sądy powszechne³¹⁶.

4. Podstawa wymiaru korekty finansowej

4.1 Zasady wymiaru korekty finansowej w prawie UE

Ustawodawca unijny zarówno w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020, jak i perspektywy finansowej 2007-2013 zasady wymiaru korekt finansowych uwzględnił w przepisach rozporządzeń ogólnych, odpowiednio: rozporządzeniu 1303/2013 (*vide* art. 143 ust. 2) oraz rozporządzeniu 1083/2006 (*vide* art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006).

Art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 w odnośnym zakresie stanowi, że państwa członkowskie przy wymiarze korekt finansowych biorą pod uwagę „charakter” oraz „wagę” stwierdzonej nieprawidłowości, a również „straty finansowe poniesione przez fundusze”. Na co zwraca uwagę ustawodawca unijnych uwzględnienie przy wymiarze korekty charakteru,

³¹⁵ Zob. wyroki: NSA z dnia 11 października 2016 r. o sygn. akt II 3052/15, CBOSA; NSA z dnia 21 marca 2017 r. o sygn. akt II GSK 1958/15, CBOSA.

³¹⁶ Przykładowo, w sposób odpowiadający pierwszemu z nurtów orzeczniczych, SN w wyroku z dnia 8 marca 2017 r. o sygn. akt IV CSK 327/16. SN rozstrzygnął, że definicja legalna nieprawidłowości odnosi się wyraźnie nie tyle do naruszenia prawa, ale również do szkody realnej i potencjalnej w budżecie UE. Zdaniem SN instytucja dokonująca korekt finansowych obowiązana jest wykazać, że konkretne naruszenie prowadzi do wystąpienia szkody. Odnosząc się ściśle do realiów sprawy Sąd Najwyższy uznał, że pozwana (instytucja dokonująca korekty finansowej i stwierdzająca wpierw wystąpienia nieprawidłowości) „nie wykazała, aby w okolicznościach sprawy sam fakt nieopublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych o wydłużeniu terminu na składanie ofert oraz wydłużenie umownego terminu realizacji (wraz z brakiem publikacji o tym) mógł potencjalnie wywołać szkodę dla budżetu Unii Europejskiej”. W podobny sposób orzekł SA we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 stycznia 2020 r. o sygn. akt. I ACa 1074/19. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uznał, że to instytucja dokonująca korekty finansowej oraz stwierdzająca nieprawidłowość powinna dostatecznie uprawdopodobnić wystąpienie szkody potencjalnej. Powyższe SA we Wrocławiu uzupełnił stanowiskiem, że instytucja błędnie stawia znak równości pomiędzy istotnym naruszeniem prawa, a szkodą potencjalną w budżecie UE. Nawet bowiem istotne naruszenie niekoniecznie musi prowadzić do szkody, względnie ryzyka jej wystąpienia. Inaczej (w sposób zgodny z drugim z zaprezentowanych nurtów orzeczniczych) w wyroku z dnia 5 maja 2017 r. o sygn. akt I ACa 956/16 rozstrzygnął SA w Białymstoku. Zdaniem Sądu instytucja dokonująca korekty finansowej w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami wykazała wystąpienie szkody potencjalnej. Naruszenie ustawy Pzp, zdaniem SA w Białymstoku, „prowadziło przede wszystkim do naruszenia zasady równego traktowania potencjalnych wykonawców i uczciwej konkurencji”, gdzie tego typu naruszenie posiada „realny wpływ” za grupę wykonawców, którzy (potencjalnie) zainteresowani są udziałem w postępowaniu przetargowym.

wagi i strat poniesionych przez fundusze prowadzi do stosowania „proporcjonalnej korekty”³¹⁷. Charakter i waga nieprawidłowości, a również straty poniesione przez fundusze stanowią również przedmiotowo istotne okoliczności dla wymiaru korekty finansowej na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

Różnicą w literalnej treści obu tych przepisów jest to, że art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 odnosi się wprost do obowiązku zastosowania zasady proporcjonalności przy wymiarze korekt finansowych. Zgodnie z jego treścią uwzględnienie charakteru i wagi, a również strat poniesionych przez fundusze powinno prowadzić do stosowania proporcjonalnej korekty. Takiego literalnego odniesienia do obowiązku stosowania „proporcjonalnej korekty” brakuje tymczasem w art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006. Taki sposób sformułowania art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006 nie stanowi bynajmniej należytego uzasadnienia dla tezy jakoby ustawodawca unijny nie wymagał w rozporządzeniu ogólnym dla perspektywy finansowej 2007-2013, aby dokonywane korekty były proporcjonalne. Nie ulega przy tym żadnym wątpliwościom, że korekty finansowej dokonywane przez państwa członkowskie na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 (również) muszą być proporcjonalne, a takie stanowisko autor opiera na czterech argumentach.

Po pierwsze, odnosząc się wprawdzie do treści samego przepisu, nie sposób nie dokonać proporcjonalnej korekty finansowej, jeżeli jej wymiar zależy zwłaszcza od wagi i charakteru nieprawidłowości. Im bowiem bardziej znacząca waga i charakter nieprawidłowości, tym wyższa korekta. Po wtóre: co tylko potwierdza pierwszy z podanych argumentów art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 odnoszący się wprost do konieczności dokonania proporcjonalnej korekty stanowi, że obowiązek ten realizowany jest przez uwzględnienie m.in. wagi i charakteru stwierdzonej nieprawidłowości, gdzie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006 *expressis verbis* odnosi się zarówno do wagi, jak i charakteru stwierdzonej nieprawidłowości. Po trzecie: zasada proporcjonalności jest jedną z zasad wdrażania środków z funduszy UE wynikających z rozporządzenia 1083/2006. Powyższe nie wynika jedynie z preambuły do rozporządzenia³¹⁸, ale również zostało uwzględnione w treści samego rozporządzenia³¹⁹. Po czwarte: zasada proporcjonalności jest ogólną zasadą prawa UE (zasadą traktatową)³²⁰, do

³¹⁷ Na marginesie należy zauważyć, że podstawą prawną wymagającą od właściwej instytucji dokonania korekty finansowej w sposób proporcjonalny nie są jedynie przepisy rozporządzeń ogólnych dla poszczególnych perspektyw finansowych. Jest nim również art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Ten stanowi, że środki i kary (w zatem również i korekty finansowe) muszą być nie tylko skuteczne i odstraszające, ale również proporcjonalne.

³¹⁸ Zob. motywy nr 27, 65, czy 68.

³¹⁹ Zob. art. 13 i 74 rozporządzenia 1083/2006.

³²⁰ Zob. art. 5 ust. 4 TUE (zasada proporcjonalności została wprowadzona Traktatem z Maastricht). Dodać należy, że przed wprowadzeniem do Traktatów zasady proporcjonalności, ta stanowiła zasadę orzecznictwa Trybunału. Do

przestrzegania której obowiązane są nie tylko organy unijne, ale również państwa członkowskie w przypadku stosowania prawa UE³²¹. Państwa członkowskie dokonujące korekty finansowej na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006 obowiązane jest zatem uwzględnić zasadę proporcjonalności przy wymiarze korekty finansowej.

Analizując przepisy rozporządzeń ogólnych statuujące wymiar korekty finansowej należy stwierdzić, że dla właściwego wymiaru korekty finansowej zastosowania zasady proporcjonalności ma kluczowe znaczenie. Z pola widzenia nie może przy tym umknąć fakt, iż generalnie zasada proporcjonalności pełni szczególną rolę w zakresie wymiaru środków administracyjnych i sankcji³²². Potwierdza to zaś fakt, że Trybunał najczęściej odnosi się do zasady proporcjonalności w sprawach dotyczących naruszenia prawa UE oraz w sprawach dotyczących kar³²³.

Wymiar korekty finansowej w zgodzie z zasadą proporcjonalności wymaga ustalenia takiego poziomu dolegliwości dla beneficjenta dopuszczającego się nieprawidłowości, który pozwoli na osiągnięcie celu w postaci optymalnej ochrony prawnie chronionych dóbr³²⁴ (tutaj ochrony środków funduszy UE przed ich nieuzasadnionym, w tym co do wysokości wydatkowaniem). Dokonana korekta finansowa nie będzie zatem zgodna z zasadą proporcjonalności nie tylko wówczas, gdy jej wysokość będzie ustalona w sposób pobłażliwie niski (korekta nieproporcjonalnie niska względem wagi i charakteru nieprawidłowości), ale również w sytuacji, gdy skutkiem jej wymiaru będzie korekta nadmierna (korekta nieproporcjonalnie wysoka względem wagi i charakteru nieprawidłowości)³²⁵.

konieczności zachowania proporcjonalności (przed prowadzeniem jej do prawa traktatowego UE) Trybunał odniósł się w orzeczeniu w sprawie: C-8/33 *Federation Charbonniere de Belgique v. High Authority*, *European Court Report 1954-1956*, s. 292. Na powyższe zwróciła uwagę J. Maliszewska-Nienartowicz (tak w: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, SE, 2006, s. 60). J. Maliszewska-Nienartowicz wskazała również na te orzeczenia Trybunału, w których co prawda wprost nie odnosił się on do zasady proporcjonalności, niemniej nawiązywał do jej istoty. Chodziło o koniecznośćważenia różnych, sprzecznych ze sobą interesów z właściwą (należytą) ostrożnością. czy w sprawie W ten sposób Trybunał orzekł w orzeczeniu w sprawie C-15/57 *Compagnie des Hauts Fourneux de Chasse v. High Authority*, *European Court Report 1957-1958*, s. 211, a podobnie orzekł również w sprawie C-19/61 *Mannsesman v. High Authority*, *European Court Report 1962*, s. 357.

³²¹ A. Sołtysińska, *Zasada proporcjonalności w odniesieniu do warunków wymaganych od konkurentów*, PZP, 4/2015, s. 240.

³²² J. Łacny, *Korekty finansowe...*, s. 206.

³²³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 62.

³²⁴ J. Łacny, *Korekty finansowe...*, s. 206. Rzecznik Generalny N. Wahl w Opinii Rzecznika Generalnego przedstawionej w dniu 8 maja 2018 r. w sprawie C-33/17, *Čepelnik d.o.o. v. Michaelowi Vavtiemu* (ECLI:EU:C:2018:311, pkt 92) uznał środek za nieproporcjonalny właśnie ze względu na fakt, iż wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu.

³²⁵ Taki pogląd znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału. Trybunał w wyroku w sprawie 240/78 *Atalanta Amsterdam* (ECLI:EU:C:1979:160, pkt 15) zważył, że obowiązujące przepisy są sprzeczne z zasadą proporcjonalności, gdyż przewidziana w nich kara jest niewspółmierna do powagi naruszeń związanych z wykonaniem zobowiązania umownego. W wyroku C-101/07 P i C-110/07 P, *Coop de France betail et viande* i inni v. Komisji, C-101/07 (EU:C:2008:741, pkt 130) Trybunał rozstrzygnął, że kwestia czy przedsiębiorstwo zostało

Zgodność dokonanej korekty finansowej z zasadą proporcjonalności realizowana jest poprzez uwzględnienie w jej wymiarze charakteru i wagi nieprawidłowości, a również strat finansowych poniesionych przez fundusze UE. Pojęć tych zwłaszcza charakteru nieprawidłowości, czy wagi nieprawidłowości nie definiują legalnie rozporządzenia ogólne. Dokonując przeglądu tak orzecznictwa, jak doktryny prawniczej należy zauważyć, że charakter nieprawidłowości, a również jej waga nie są rozumiane w sposób jednolity. Przykładowo J. Łacny wskazuje, że „charakter naruszenia prawa można odnieść do powagi i rangi naruszonych przepisów”, zaś wagę naruszenia prawa można natomiast ocenić „przez pryzmat częstotliwości uchybień, czasu ich trwania i wywołanych skutków”³²⁶. Trybunał w wyroku w sprawie 261/18 Komisja v. Irlandii³²⁷ wagę naruszenia utożsamiał z celem ochrony, który doznał uszczerbku na skutek wystąpienia nieprawidłowości. Trybunał uznał, że doszło do nieprawidłowości posiadającej istotną wagę, bowiem nieprawidłowość godziła w ochronę środowiska, a zatem jeden z podstawowych celów UE, który jest celem „przekrojowym i zasadniczym”³²⁸. W innym z wyroków Trybunał uznał, że w ramach charakteru nieprawidłowości powinno być badane to, czy nieprawidłowość jest wynikiem zamierzonego działania, czy tylko niedbalstwa – tak w wyroku Trybunału w sprawie C-743/18 LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs”³²⁹.

Zdaniem autora rozdzielenie pojęć charakteru nieprawidłowości i wagi nieprawidłowości jest niecelowe. Powinny być one stosowane łącznie tj. w sytuacji wymiaru korekty finansowej właściwa instytucja nie powinna wpierw analizować charakteru, a następnie wagi nieprawidłowości. Powinna ona określić wszelkie te okoliczności występujące w danej sprawie, które są relewantne dla oceny charakteru i wagi nieprawidłowości, a które pozwalają na dokonanie proporcjonalnej korekty. W ramach uwzględnienia wagi i charakteru nieprawidłowości powinny być zatem zważone wszelkie te okoliczności, które świadczą na niekorzyść beneficjenta (świadczą o istotnym charakterze i znaczącej wadze nieprawidłowości)

ukarane dwukrotnie za to samo naruszenie powinna być oceniana w świetle zasady proporcjonalności – w kontekście ewentualnej nieproporcjonalności kary. Podobnie Trybunał orzekał jeszcze w szeregu innych wyroków w sprawach: C-93/17, Komisja v. Grecji, EU:C:2018:903, pkt 154; C-196/13 Komisja v. Włochom, EU:C:2014:2407, pkt 117i 118; Komisja przeciwko Grecji, EU:C:2009:428, pkt 146. E. Tanchev w Opinii Rzecznika Generalnego przedstawionej w dniu 5 marca 2020 r. w sprawie C-550/18 Komisja v. Irlandii (ECLI:EU:C:2020:175, pkt 48) wskazała, iż co prawda Trybunał w ramach przysługujących mu uprawnień (natury dyskrecjonalnej) decyduje o nałożeniu ryczałtu i ustala jego kwotę, to jednak wysokość ryczałtu powinna być proporcjonalna do popełnionego naruszenia. Rzecznik Generalny E. Tanchev przywołał przy tym wyrok Trybunału, który potwierdził jego tezę. Chodzi tutaj o wyrok w sprawie C-261/18 w sprawie Komisja v. Irlandii (ECLI:EU:C:2019:955, pkt 113 i 114).

³²⁶ J. Łacny, *Korekty finansowe...*, s. 206.

³²⁷ ECLI:EU:C:2019:955, pkt 115.

³²⁸ Podobnie Trybunał orzekł w sprawach: C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne*, EU:C:2012:103, pkt 57 oraz C-176/03 *Komisja v. Rada*, *European Court Report* 2005, s. I-7879, pkt 41 i 42.

³²⁹ ECLI:EU:C:2020:767, pkt 62.

oraz wszelkie te okoliczności, które świadczą na jego (beneficjenta) korzyść, a które świadczą o znikomej wadze i charakterze nieprawidłowości. W ten sposób dokonana korekta finansowa istotnie będzie proporcjonalna w swoim wymiarze. Nie sposób jednocześnie przygotować enumeratywnego zbioru okoliczności, które właściwe są dla oceny charakteru i wagi nieprawidłowości.

Łączna ocena charakteru i wagi nieprawidłowości, jako całokształtu występujących okoliczności, jest przy tym pewniejszym rozwiązaniem, jeżeli chodzi o dokonanie proporcjonalnej korekty finansowej. Zwłaszcza, gdy powyższe skonfrontujemy z przypadkiem, w którym ustalone w pierw okoliczności, na podstawie których dokonana ma być ocena charakteru nieprawidłowości świadczą o znikomym jej charakterze, a okoliczności właściwe dla oceny wagi świadczą o znacznej jej wadze. Ostatecznie należy zauważyć, że Trybunał rzadko odnosił się do jednego z tych pojęć, odpowiednio do charakteru, czy wagi nieprawidłowości. Zazwyczaj odnosił się wspólnie do charakteru i wagi nieprawidłowości, których uwzględnienie prowadziło do dokonania proporcjonalnej, co do jej wymiaru, korekty finansowej³³⁰.

Ostatnią z okoliczności jaką właściwa instytucja jest obowiązana wziąć pod uwagę celem dokonania proporcjonalnej korekty finansowej jest strata poniesiona przez fundusze UE. Oczywistym jest, że korzystniejszym przypadkiem dla beneficjenta jest stan, w którym właściwa instytucja dokonuje korekty finansowej w związku z wystąpieniem nieprawidłowości opartej na szkodzie potencjalnej. Szkada ta, choć stanowi podstawę do stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej, nie wiąże się faktycznym uszczerbkiem w budżecie UE. *A contrario* znacznie mniej korzystna dla beneficjenta, w kontekście proporcjonalnego wymiaru korekty finansowej, jest sytuacja, w której nieprawidłowość jakiej dopuścił się w toku realizacji projektu wpływa na faktyczną (rzeczywistą) szkodę w budżecie UE.

Z przepisów rozporządzeń ogólnych stanowiących podstawę dokonania korekty finansowej³³¹ wynika, że jej wymiar powinien być zgodny z zasadą proporcjonalności, a to przy uwzględnieniu charakteru i wagi nieprawidłowości oraz ewentualnej straty w funduszach UE. Co do zasady dalsze przepisy rozporządzeń ogólnych nie precyzują w jaki sposób należy dokonać proporcjonalnej korekty finansowej. Innymi słowy przepisy te nie precyzują, jakie

³³⁰ Tak w wyrokach w sprawie C-406/14, Wrocław - miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, ECLI:EU:C:2016:562, pkt 12 i 51, czy w wyroku w sprawach połączonych C-260/14 Judetul Neamt i C-260/14 Judetul Bacau ECLI:EU:C:2016:360, pkt 9.

³³¹ Art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

okoliczności należałoby wziąć pod uwagę uwzględniając charakter i wagę stwierdzonej nieprawidłowości. Wyjątkiem jest tutaj art. 71 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013³³² statuujący obowiązek zachowania trwałości projektu³³³, który polega na zakazie dokonywania przez beneficjenta istotnych modyfikacji projektu określonych szczegółowo w przesłankach z art. 71 ust. 1 akapit 1 lit. a – c przez, co do zasady, okres 5 lat³³⁴. Zgodnie zaś z akapitem 2 art. 71 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 kwoty nienależnie wypłacone podlegają odzyskaniu przez państwo członkowskie „w wysokości proporcjonalnej do okresu, w którym nie spełniono wymogów”.

Pewnym szczególnym przypadkiem, jeżeli chodzi o regulację podstawy wymiaru korekt finansowych w prawie UE są te korekty finansowe, które nakładane są za nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień publicznych w ramach realizowanych projektów. W odnośnym zakresie Komisja wydaje decyzje ustanawiające wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do nieprawidłowości związanych ze stosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Komisja wydaje wytyczne dla własnych służb³³⁵, niemniej poszczególne państwa członkowskie podążają za ich postanowieniami przyjmując własne „Taryfikatory korekt finansowych”, o których mowa w kolejnej jednostce redakcyjnej niniejszej pracy.

Obecnie obowiązującymi wytycznymi Komisji są te stanowiące załącznik do decyzji Komisji z dnia 14 maja 2019 r.³³⁶. Komisja w decyzji wskazała, że przyjęte decyzją wytyczne odzwierciedlają doświadczenia nabyte w trakcie stosowania poprzednich wytycznych³³⁷ oraz zostały w nich uwzględnione charakter i wagę stwierdzonych nieprawidłowości³³⁸. Wytyczne stanowiące załącznik do decyzji Komisji przyjmują tzw. „Taryfikator korekt finansowych” (rozdział 2 Wytycznych pt. „Rodzaje nieprawidłowości i odpowiadające im procentowe stawki

³³² Na marginesie art. 57 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006 - właściwy dla regulacji instytucji zachowania trwałości projektu dla perspektywy finansowej 2007-2013 nie zawiera tożsamej, czy podobnej regulacji. Nie wyłącza to jednak obowiązku dokonania proporcjonalnej korekty, który w tym przypadku wywodzić należy z art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

³³³ W zakresie obowiązku zachowania trwałości projektu, w tym również w kontekście korekt finansowych szeroko w: K. Prucia, *Wpływ trwałości projektów finansowych ze środków unijnych na korekty finansowe*, AUMCS, Vol. L, sectio H, 2016, s. 393 i n.

³³⁴ „Państwa członkowskie mogą skrócić okres ustalony w akapicie pierwszym do trzech lat w przypadkach dotyczących utrzymania inwestycji lub miejsc pracy stworzonych przez MŚP” *vide* akapit 3 art. 71 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013.

³³⁵ Zob. pkt 1 decyzji Komisji z dnia 14 maja 2019 r. C(2019) 3452 final, czy pkt 1 decyzji Komisji z dnia 19 grudnia 2013 r. C(2013) 9527 final.

³³⁶ C(2019) 3452 final. Decyzją poprzednią była zaś decyzja z dnia 19 grudnia 2013 r. C(2013) 9527 final.

³³⁷ Pkt 4 decyzji.

³³⁸ Pkt 2 decyzji.

korekt finansowych”), który określa zryczałtowane korekty finansowe za szczegółowo określone rodzaje nieprawidłowości³³⁹.

Istotna jest przy tym relacja pomiędzy wynikającym z przepisów rozporządzeń ogólnych obowiązkiem wymiaru korekty z uwzględnieniem zasady proporcjonalności³⁴⁰, a stosowaniem „Taryfikatora korekt finansowych” z wytycznych Komisji. Pojawia się tutaj wątpliwość, czy ustalenie wysokości korekty finansowej (dotyczącej nieprawidłowości związanej z naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych) wyłącznie na podstawie zryczałtowanego wskaźnika wynikającego z „Taryfikatora korekty finansowej” zapewnia zgodność tak ustalonej korekty finansowej z przepisami rozporządzeń ogólnych. Kwestia ta zostanie poruszona w dalszej części pracy.

4.2 Wymiar korekty finansowej w prawie krajowym

Z wcześniejszej części pracy wynika, że prawodawca unijny poddał regulacji w rozporządzeniach ogólnych nie jedynie pojęcie oraz przesłanki dokonania korekty finansowej, ale również jej wymiar. W tym ostatnim zakresie, poza omówionymi wyjątkami, regulacja prawa UE wprowadza (ogólne) zasady, wedle których państwa członkowskie powinny ustalać wysokość dokonywanych korekt finansowych. Rozporządzenia ogólne wymagają, aby wartość dokonywanych korekt wymierzana była zgodnie z zasadą proporcjonalności, z uwzględnieniem wagi i charakteru stwierdzonej nieprawidłowości, a również strat finansowych poniesionych przez fundusze.

W tym stanie rzeczy po krajowym ustawodawcy należałoby się spodziewać, że jeżeli już podejmie inicjatywę ustawodawczą, to wprowadzi do obrotu szczegółowe przepisy materialne wskazujące na te istotne okoliczności faktyczne, które relewantne są dla wymiaru korekty finansowej w przypadku wystąpienia konkretnych rodzajów nieprawidłowości. Przepisy te stanowiłyby rozwinięcie regulacji przyjętej na poziomie UE będące gwarancją, iż istotnie państwa członkowskie dokonywać będą proporcjonalnych korekt finansowych. Z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż zasady podstawy wymiaru korekt finansowych zostały

³³⁹ I tak, przykładowo, Wytyczne Komisji przyjmują 100% stawkę korekty finansowej (anulowanie całości dofinansowania z funduszy UE) w przypadku, w którym beneficjent (jako zamawiający) dopuści się nieprawidłowości polegającej na nieopublikowaniu ogłoszenia o zamówieniu. W sytuacji zaś braku przedłużenia terminów składania ofert w przypadku wprowadzania istotnych zmian w dokumentach zamówienia Wytyczne przewidują 10% korektę finansową. W sumie „Taryfikator korekt finansowych” przewiduje 23 pozycje związane z rodzajami nieprawidłowości, jakie wystąpić mogą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, względnie w toku realizacji jego przedmiotu umowy (głównie dotyczą one nieuzasadnionej modyfikacji treści umowy o dofinansowanie).

³⁴⁰ Tak w art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

uregulowane w rozporządzeniu, a zatem aktywność ustawodawcza państwa członkowskiego w odnośnym zakresie jest dalece ograniczona, co szeroko zostało omówione w części pracy poświęconej pojęciu korekty finansowej.

Wartość korekty finansowej jest przedmiotem regulacji uzpr (ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2014-2020)³⁴¹ w art. 24 ust. 5, 6 i 13. Pierwszy i drugi z przytoczonych przepisów budzą istotne wątpliwości co do zasadności ich ustanowienia oraz dopuszczalności dalszego ich funkcjonowania w obrocie prawnym. Art. 24 ust. 5 uzpr stanowi, że: „Wartość korekty finansowej wynikającej ze stwierdzonej nieprawidłowości indywidualnej jest równa kwocie wydatków poniesionych nieprawidłowo w części odpowiadającej kwocie współfinansowania UE”. Cytowanego przepisu nie sposób interpretować inaczej niż tak, że wartość korekty finansowej powinna odpowiadać całości kwoty dofinansowania z funduszy UE związanej z wystąpieniem nieprawidłowości. Drugi w kolejności z przytoczonych przepisów uzpr (art. 24 ust. 6) wprowadza pewien wyjątek od ogólnej zasady wprowadzonej w ust. 5 stanowiąc, że wartość korekty finansowej może zostać obniżona pod warunkiem, że „Komisja Europejska określi możliwość obniżania tych wartości”.

Analiza norm zawartych zarówno w art. 24 ust. 5, jak i ust. 6 uzpr pozwala uznać, że oba te przepisy powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Art. 24 ust. 5 uzpr jakkolwiek nie uwzględnia zasady proporcjonalności przy wymiarze korekty finansowej przez co jest w sposób oczywisty sprzeczny z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013³⁴². Także art. 24 ust. 6 uzpr nie jest do pogodzenia z przepisami rozporządzenia 1303/2013. Rozporządzeniu 1303/2013 obca jest bowiem procedura, w ramach której Komisja miałaby „określać możliwość” obniżania wartości korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 143 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013, w pierwszej kolejności, to państwa członkowskie dokonują wymaganych korekt finansowych. Jednocześnie, jeżeli państwo członkowskie nie dokona korekty finansowej, względnie dokona korekty, jednak o wysokości nieproporcjonalnie niskiej względem występującej nieprawidłowości, to wówczas Komisja, a to na podstawie 144 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1303/2013 może dokonać korekty finansowej. Przy czym adresatem takiej korekty nie jest beneficjent i odpowiednio: część lub całość dofinansowania unijnego uzyskanego przez beneficjenta na rzecz realizacji projektu. Skutkami finansowymi takiej korekty finansowej Komisja obarcza państwo członkowskie.

³⁴¹ Dodać przy tym należy, że ustawa wdrożeniowa dla perspektywy 2007-2013 nie wprowadza tożsamyh przepisów.

³⁴² Do czasu jego wyeliminowania z obrotu prawnego przepis ten nie powinien być stosowany (powinien być pomijany). Zob. postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r. o sygn. akt P 37/05.

Korekta ta dotyczy bowiem „całości lub części wkładu unijnego na rzecz programu operacyjnego”, a nie (pojedynczego) projektu.

Autor przy tym domniemywa, że ustawodawca, wprowadzając do obrotu prawnego art. 24 ust. 6 uzpr, miał na celu zapewnienie dopuszczalności obniżenia wskaźnika korekty finansowej przyjętego w Taryfikatorze wydanym na podstawie art. 24 ust. 13 uzpr, a to w przypadku, w którym wskaźnik przyjęty przez krajowego ustawodawcę byłby wyższy niż ten przyjęty w Taryfikatorze przyjętym przez Komisję. Idea co do zasady słuszna, niemniej sposób sformułowania przepisu wskazuje na niewynikającą jakkolwiek z prawa UE zależności Taryfikatora krajowego od Taryfikatora Komisji. Jeżeli krajowy ustawodawca uważa za właściwe powstrzymanie się od dokonywania wobec beneficjentów korekt finansowych o wskaźnikach wyższych niż te przyjęte przez Komisję, w przypadku nakładania korekt finansowych na państwa członkowskie, to powinien on dostosować przyjęte wskaźniki w Taryfikatorze stanowiącym załącznik do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 24 ust. 13 do tych, jakie przyjęła Komisja. Powyższe nie powinno zresztą stanowić nadmiernej niedogodności dla krajowego ustawodawcy, a to choćby ze względu na niską częstotliwość wydawania przedmiotowych decyzji przez Komisję, w których dochodzi do modyfikacji Taryfikatora, w tym ujęcia w jego ramach nowych nieprawidłowości, czy zmian stawek ryczałtowych korekt finansowych przyjętych w dotychczas obowiązującym Taryfikatorze.

Tożsamo jak w przypadku Taryfikatora Komisji również i Taryfikator przyjęty przez krajowego prawodawcę dotyczy jedynie tych nieprawidłowości, które wiążą się z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych³⁴³.

W praktyce stosowania Taryfikatora korekt finansowych z rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 24 ust. 13 uzpr pojawiło się kilka istotnych problemów prawnych. Pierwszy z nich dotyczy statusu ryczałtowych stawek korekty finansowej przyjętych w Taryfikatorze. Zwłaszcza instytucje przyznające środki na realizację projektów dofinansowanych z funduszy UE przyjmują, że związane są stawkami ryczałtowymi uwzględnionymi w jego treści, a możliwość ich obniżania występuje jedynie wówczas, gdy zostało to wprost przewidziane w treści Taryfikatora. Takie stanowisko motywowane jest tym, że już w ramach Taryfikatora

³⁴³ Obowiązującym obecnie Taryfikatorem jest ten przyjęty rozporządzeniem z dnia Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień w wersji zmienionej, odpowiednio: rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień oraz rozporządzeniem Ministra Funduszu i Polityki Regionalnej z dnia 22 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków obniżania wartości korekt oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień.

uwzględniona została zasada proporcjonalności. Taryfikator różnicuje bowiem wysokość przyjętych stawek korekt m.in. od wagi i charakteru nieprawidłowości występującej w projekcie, czym czyni za dość wymogowi z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2988/95³⁴⁴. Im bowiem bardziej doniosła jest nieprawidłowość związana z naruszeniem przepisów o zamówienia publicznych, tym wskaźnik korekty przyjęty w Taryfikatorze jest wyższy. Taryfikator za niektóre z określonych w nim nieprawidłowości ustanawia 100% ryczałtowy wskaźnik korekty finansowej, a w niektórych innych przypadkach 5%, czy 10% wskaźnik.

Nie sposób, zdaniem autora, podzielić takiego stanowiska. Należy bowiem wskazać, że ustalenie wysokości korekty finansowej wyłącznie w oparciu o ryczałtowe stawki przyjęte w Taryfikatorze, gdzie ich wysokość uwzględnia m.in. wagę i charakter stwierdzonej nieprawidłowości może być jedynie wstępnym ustaleniem w zakresie wymiaru dokonywanej korekty finansowej. Nieodzownym przy tym jest wszechstronna analiza ogółu okoliczności, które zaszły w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Bez jej przeprowadzenia dokonana korekta finansowa nie będzie w pełni zgodna z zasadą proporcjonalności³⁴⁵.

Pełnej zgodności z zasadą proporcjonalności nie zapewnia bowiem stan, w którym wszystkie nieprawidłowości związane naruszeniem określonego przepisu o zamówieniach publicznych traktowane są w ten sam sposób, względnie zezwalają wyłącznie na obniżenie wysokości do niższego poziomu, który został jednoznacznie określony w Taryfikatorze. Okoliczności, jakie miały miejsce w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, w tym ewentualny wpływ na jego tok i wynik mogą prowadzić do sytuacji, w której dokonana korekta nawet w przypadku skorzystania z możliwości obniżenia jej wskaźnika a to w granicach przyjętych w Taryfikatorze korekt finansowych może prowadzić do dokonania korekty nieproporcjonalnej, w tym nie tylko korekty nadmiernej, ale także korekty zbyt niskiej,

³⁴⁴ Takie stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r. o sygn. akt II GSK 180/12, CBOSA: „...poprzez odesłanie do treści uchwały w zakresie zastosowanej metody wskaźnikowej oraz wartości korekty wydatków w zakresie stosowanej metody wskaźnikowej oraz wartości korekty wydatków kwalifikowanych 5%, określiła jednocześnie charakter i wagę nieprawidłowości oraz potencjalne skutki finansowe dla ogólnego budżetu Unii Europejskiej”. W ten sposób NSA orzekł również w wyroku z dnia 6 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 817/18, CBOSA: „Poprzez przypisanie stawek procentowych do konkretnych naruszeń, sam ten dokument stanowi swego rodzaju miernik wagi i charakteru naruszenia”.

³⁴⁵ Na powyższe co raz częściej zwraca uwagę NSA, który odchodzi od stanowiska wyrażonego we wcześniej prezentowanych wyrokach, iż charakter i waga nieprawidłowości uwzględnione zostały przy określeniu wskaźnika korekty w samym taryfikatorze (*vide* przypis 132). Tytułem przykładu podać należy wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r. o sygn. akt I GSK 4/21, CBOSA. W jego ramach NSA rozstrzygnął, że: „...zarzuty naruszenia przepisu art. 98 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1083/2006, a w konsekwencji także przepisów art. 60 w zw. z art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2016 należy uznać za bezpodstawne. Sąd I instancji trafnie przyjął, że znaczenie Taryfikatora dla obliczenia wymiaru korekty ma charakter jedynie pomocniczy, a organ winien dążyć do jej ustalenia, biorąc pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze”.

która nie pozwoli na zrealizowanie wszystkich dyrektyw jej wymiaru, o których mowa w art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2988/95.

Do omawianej kwestii odniósł się Trybunał w wyroku w sprawie C-406/16 Wrocław–Miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju. W pierwszej kolejności Trybunał wskazał, że jak wynika z akt sprawy wymiar dokonanej korekty finansowej oparty został właśnie na „Taryfikatorze”³⁴⁶. W dalszej części wyroku Trybunał wskazał, że jedynie wstępne ustalenie wartości korekty finansowej może odbyć się na podstawie „taryfikatora zgodnego z zasadą proporcjonalności”, niemniej: „W ustalaniu końcowej kwoty korekty, która ma zostać dokonana, należy uwzględnić wszystkie szczególne cechy, jakie charakteryzują stwierdzoną nieprawidłowość, w porównaniu do elementów branych pod uwagę przy ustalaniu tego taryfikatora, które to cechy mogą uzasadniać dokonanie większej bądź niższej korekty”³⁴⁷.

Podobne stanowisko, oparte zresztą na omówionym wyżej orzeczeniu Trybunał, zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r. o sygn. akt II SA/Wr 223/20. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd zważył m.in., że: „W ponownie prowadzonym postępowaniu organ zobowiązany będzie dokonać korekty z uwzględnieniem stanowiska Sądu dotyczącego art. 98 rozporządzenia nr 1083/2006, w szczególności z uwzględnieniem orzecznictwa TSUE. Przy wstępnym obliczeniu korekty organ powinien posłużyć się Taryfikatorem (z dochowaniem przewidzianych w nim zasad). Natomiast przy ostatecznym obliczaniu korekty winien uwzględnić wszystkie szczególne okoliczności sprawy, które mają znaczenie w świetle kryteriów charakteru i wagi nieprawidłowości oraz straty finansowej poniesionej przez fundusze, jak również zasadę proporcjonalności”³⁴⁸.

Drugim z istotnych problemów prawnych związanych ze stosowaniem Taryfikatora w praktyce jest tzw. „mechaniczne” dokonywanie korekt finansowych. Polega ono na tym, że właściwe instytucje i organy administracji publicznej nie traktują Taryfikatora wyłącznie jako podstawy wymiaru korekty finansowej, a również jako podstawę prawną do jej dokonania. W takim przypadku do stwierdzenia nieprawidłowości o jakiej mowa w art. 2 pkt 36

³⁴⁶ ECLI:EU:C:2016:562, pkt 22.

³⁴⁷ ECLI:EU:C:2016:562, pkt 49.

³⁴⁸ W tożsamy sposób orzekł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 marca 2015 r. o sygn. akt III SA/GI 1622/14 (wyrok prawomocny): „Odnosząc się do zarzutu nałożenia korekty w wysokości 5%, organ odwoławczy podtrzymał stanowisko organu I instancji i wskazał, że art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, jest przepisem kompetencyjnym, adresowanym do Państwa członkowskiego (instytucji zarządzającej), które dokonuje korekt dofinansowania uwzględniając charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty ponoszone przez fundusze. Zatem Taryfikator stanowi jedynie swoistą pomoc dla instytucji zarządzającej w zakresie obliczania wartości korekt finansowych, narzędzie pomocnicze” oraz w wyroku z dnia 4 kwietnia 2014 r. o sygn. akt III SA/GI 1997/13 (wyrok prawomocny), CBOSA.

rozporządzenia 1303/2013 w ogóle nie dochodzi, względnie jej stwierdzenie ma wyłącznie formalny charakter i nie wiąże się z przyporządkowaniem (subsumpcją) ogółu zaszłych okoliczności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pod przesłanki uwzględnione w konstrukcji prawnej definicji legalnej nieprawidłowości. Do dokonania korekty finansowej właściwej instytucji wystarczy w zasadzie stwierdzenie, że beneficjent w toku realizacji dopuścił się naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych, a następnie przyporządkowują odpowiednią stawkę z Taryfikatora korekt finansowych przyjętą dla danego naruszenia. Do tego rodzaju praktyki IZ, a również i dalszych właściwych instytucji przyznających środki z funduszy UE negatywnie ustosunkowała się judykatura. Sądy wielokrotnie orzekały, że samo naruszenie przepisów prawa nie jest wystarczającą okolicznością do stwierdzenia nieprawidłowości, a następnie dokonania korekty finansowej.

NSA w wyroku z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK II 1792/12³⁴⁹ rozstrzygnął, że właściwa IZ arbitralnie uznała, że stwierdzone naruszenie prawa stanowi nieprawidłowość oraz, że zaszła podstawa do dokonania korekty finansowej. NSA w treści uzasadnienia zważył, że podstawa do dokonania korekty finansowej: „nie wynika z samego faktu naruszenia przez beneficjenta procedur, lecz z okoliczności, że takie działanie lub zaniechanie powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku...”. Takie stanowisko NSA zajął również w wyroku z dnia 17 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4487/16³⁵⁰. NSA zważył, że mimo faktu naruszenia przez beneficjenta przepisów ustawy Pzp, to naruszenie takie „...nie może być automatycznie kwalifikowane jako "nieprawidłowość" określona w powołanym przepisie. Konieczne jest zatem logiczne wykazanie, że sygnalizowane braki samego ogłoszenia pociągnęły za sobą powstanie szkody lub że w tych konkretnych okolicznościach faktycznych...”. W ten sposób NSA, a również inne sądy, w tym sądy powszechne orzekały w szeregu dalszych orzeczeń³⁵¹.

Ostatnim z problemów prawnych jaki dotyczy stosowania krajowego Taryfikatora korekt finansowych jest stan, w którym instytucje dokonujące korekt finansowych nie w każdym przypadku analizują zasadność obniżenia wskaźnika korekty finansowej, a to w sytuacji, w której Taryfikator przewiduje taką możliwość, względnie w lakoniczny sposób wskazują, że w ich ocenie taka zasadność nie zachodzi. Tego rodzaju praktyka została

³⁴⁹ CBOSA.

³⁵⁰ CBOSA.

³⁵¹ Zob. wyroki: NSA z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14, CBOSA; NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 159/12, CBOSA; WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. akt III SA/Łd 423/12 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2014 r. o sygn. akt 1800/13 (wyrok prawomocny), CBOSA; SA w Białymstoku z dnia 5 maja 2017 r. o sygn. akt I ACa 956/16 z dnia 17 stycznia 2020 r.

zanegowana w judykaturze. Przykładowo: NSA w wyroku z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt 1792/12 w analizowanym zakresie zważył, że: „Istotne jest również, iż wskaźniki procentowe do obliczenia wartości korekty finansowej za naruszenia przy udzielaniu zamówień publicznych współfinansowanych ze środków funduszy UE, jak wynika z pkt 8 załącznika do opisanego wyżej dokumentu, stanowią zalecane stawki maksymalne, które mogą ulec obniżeniu. W przypadku zatem zastosowania korekty finansowej wynikającej z powyższego taryfikatora w wysokości maksymalnej przewidzianej dla danego naruszenia, organ winien również wyjaśnić, dlaczego uznał, że w konkretnym przypadku zastosowanie miała właśnie najwyższa stawka korekty”³⁵². W sposób tożsamy sądy administracyjne wypowiadały się jeszcze wielokrotnie³⁵³.

5. Charakter prawny korekty finansowej

O czym mowa w art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 „środki i kary” administracyjne wprowadza się w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa UE. Z przepisu wynika zatem, że konsekwencjami związanymi z wystąpieniem nieprawidłowości w projekcie dofinansowanym z funduszu UE mogą być, odpowiednio: środki administracyjne i kary administracyjne. Jednocześnie art. 2 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia 2988/95 odnosi się do „sankcji administracyjnej”.

Nie zachodzi żadna wątpliwość, iż środek administracyjny jest odmienną, co do charakteru prawnego, od kary i sankcji administracyjnej konsekwencją wystąpienia nieprawidłowości w projekcie dofinansowanym ze środków pochodzących z funduszu UE. Pewne wątpliwości budzi przy tym wzajemny stosunek pojęć sankcji administracyjnej i kary administracyjnej. Zdaniem autora karę administracyjną należy przyjąć za jeden z rodzajów

³⁵² CBOSA.

³⁵³ Zob. wyroki: NSA w wyroku z dnia 7 października 2015 r. o sygn. akt II GSK 2015/14, CBOSA; WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. akt III SA/Łd 423/12 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2012 r. o sygn. akt I SA/Po 861/11 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r. o sygn. akt V SA/Wa 1944/11 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2014 r. o sygn. akt III SA/Gl 161/14 (wyrok prawomocny), CBOSA.

sankcji administracyjnej³⁵⁴. Nie są to zatem ani zupełnie odrębne instytucje prawa, ani też pojęć tych nie należy traktować synonimicznie³⁵⁵.

Takie stanowisko autor opiera na treści preambuły rozporządzenia 2988/95, art. 5 oraz art. 2 ust. 3 rozporządzenia 2988/95. W preambule rozporządzenia 2988/95 *expressis verbis* mowa, iż kary administracyjne muszą zapewniać właściwą ochronę interesów UE oraz, że: „konieczne jest określenie ogólnych zasad mających zastosowanie do tych sankcji”. W art. 5 rozporządzenia 2988/95 prawodawca unijny ustanowił katalog kar administracyjnych³⁵⁶, jednocześnie w rozporządzeniu nie określono katalogu sankcji administracyjnych. Fakt ten należy pochylić jako potwierdzenie okoliczności, iż kara administracyjna, na gruncie rozporządzenia 2988/95, stanowi rodzaj sankcji administracyjnej³⁵⁷. Nadto w art. 2 pkt 3 rozporządzenia 2988/95 stanowi, iż w szczegółowych aktach prawa UE określone zostanie charakter oraz zakres środków administracyjnych oraz sankcji. Prawodawca unijny z rozmysłem odniósł się do sankcji, nie zaś kar administracyjnych. Powodem powyższego jest fakt, iż w dalszych przepisach UE ustanowione mogą być inne sankcje niż tylko kary administracyjne.

Oceny charakteru prawnego korekty finansowej, dokonywanej przez państwo członkowskie wobec projektu realizowanego przez beneficjenta środków unijnych, dokonać należy na gruncie art. 4 rozporządzenia 2988/95. Ten 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”. Za cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 należy przy tym przyjąć anulowanie całości lub części dofinansowania na podstawie rozporządzenia ogólnego³⁵⁸.

³⁵⁴ Stanowisko, iż kara administracyjna stanowi rodzaj sankcji administracyjnej jest aprobowane na gruncie doktryny prawa. Zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, SP RiM, 4/2003, s. 131; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29; H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, Prawo w Działaniu. Sprawy karne. 43/2020, s. 162; D. K. Nowicki, S. Peszkowski, [w:] M. Błachucki (red.), *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 14. P. Nowak, *Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/50371/nowak_sankcja_karna_w_prawie_administracyjnym_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y, dostęp: 16.02.2021 r.

³⁵⁵ Z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż w doktrynie obecne są stanowiska, iż pojęcia kary i sankcji stosowane są niekiedy zamiennie. Zob. J. Łacny, *Korekty finansowe...*, s. 343.

³⁵⁶ Tymczasem w art. 4 rozporządzenia 2988/95 prawodawca unijny ustanowił katalog środków administracyjnych będących skutkiem wystąpienia nieprawidłowości.

³⁵⁷ *A contrario* gdyby było inaczej wówczas racjonalny ustawodawca wprowadziłby do obrotu prawnego, odrębny od katalogu kar, katalog sankcji administracyjnych.

³⁵⁸ Odpowiednio: art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 lub art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

Co istotne, zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2988/95, stosowanie środków z ust. 1 ograniczone jest do wycofania uzyskanej korzyści, względnie powiększonej o odsetki ustalone na podstawie zryczałtowanej stawki³⁵⁹. Istota zastosowania środka administracyjnego w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2988/95 odpowiada przy tym istocie korekty finansowej. Dokonanie korekty również prowadzi do wycofania, objętych nieprawidłowościami³⁶⁰ wydatków, które beneficjent rozliczył lub zamierza rozliczyć w ramach realizowanego projektu. Jeżeli beneficjent dopiero zamierza rozliczyć poniesione wydatki, a właściwa instytucja wykryje nieprawidłowość przed zatwierdzeniem wniosku o płatność i wypłatą dofinansowania, wówczas następuje wyłącznie potrącenie (pomniejszenie) dofinansowania o proporcjonalną kwotę środków³⁶¹. W praktyce zatem beneficjent, ze względu na wystąpienie nieprawidłowości w projekcie, uzyska mniej środków niż zostało to zadeklarowane w umowie o dofinansowanie, odpowiednio decyzji o dofinansowanie. Jednocześnie beneficjent nie zostanie obciążony żadną dodatkową dolegliwością wynikającą z faktu dopuszczenia się nieprawidłowości w projekcie.

W przypadku, w którym nieprawidłowość zostanie stwierdzona już po zatwierdzeniu wniosku o płatność oraz wypłacie dofinansowania lub jego części wówczas właściwa instytucja podejmie działania celem odzyskania nieprawidłowo wydatkowanych środków na drodze postępowania administracyjnego, a zwrotowi podlegać będą środki dokonanej korekty finansowej powiększone o odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych³⁶². Przy czym sam fakt konieczności uiszczenia odsetek nie niweczy jakkolwiek podstawy do stwierdzenia, iż dokonana korekta finansowa, także i w przypadku zatwierdzenia wniosku o płatność stanowi środek administracyjny³⁶³. Przesądza o tym *expressis verbis*, wcześniej omówiony, art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2988/95. Nadto art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2988/95 stanowi, iż środki administracyjne nie stanowią kar. Jednocześnie nie stanowią sankcji administracyjnej. Art. 2 ust. 3 rozporządzenia 2988/95 jest tutaj jednoznaczny, a ustawodawca jednoznacznie rozgraniczył w jego treści środki administracyjne od sankcji administracyjnych.

³⁵⁹ Sam zaś fakt obciążenia beneficjenta odsetkami nie przesądza o zasadności uznania korekty finansowej za sankcję, co znalazło swoje potwierdzenie w judykaturze. Zob. wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1987 r. w sprawie 288/85 *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co.*, European Court Report, 1987, s. 611, czy wyroki NSA: z dnia 10 maja 2018 r. I GSK 650/18, CBOSA oraz z dnia 13 grudnia 2016 r. II GSK 1243/15, CBOSA.

³⁶⁰ Chodzi o nieprawidłowości w rozumieniu, odpowiednio: art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 lub art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006.

³⁶¹ Zob. art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr.

³⁶² Zob. art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr w zw. z art. 207 ust. 1 ufp.

³⁶³ Zob. wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1987 r. w sprawie 288/85 *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co.*, European Court Report 1987, s. 611, czy wyroki NSA: z dnia 10 maja 2018 r. I GSK 650/18, CBOSA oraz z dnia 13 grudnia 2016 r. II GSK 1243/15, CBOSA.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem autora, korekta finansowa dokonana przez państwo członkowskie stanowi środek administracyjny, o jakim mowa w art. 4 rozporządzenia 2988/95. Kwalifikację taką autor opiera nie tylko na wyżej przedstawionych argumentach pozytywnych, ale również na okoliczności, iż istota korekty finansowej nie odpowiada istocie sankcji administracyjnej, w tym kary administracyjnej, jako jednego z rodzajów sankcji. Analizując katalog kar administracyjnych z art. 5 rozporządzenia 2988/95 należy zauważyć, iż ich dolegliwość jest znacznie dalej idąca niż, wymagane rozporządzeniem ogólnym³⁶⁴, anulowanie całości lub części dofinansowania. W ramach kar administracyjnych beneficjent może zostać zobligowany m.in. do zapłaty kwoty większej od bezprawnie uzyskanej korzyści wraz z odsetkami³⁶⁵, całkowitego odebrania korzyści w sytuacji, w której nieprawidłowość dotyczyła jedynie części projektu³⁶⁶, wycofania korzyści za okres po dokonaniu nieprawidłowości³⁶⁷. Z powyższego jednoznacznie wynika, że kara administracyjna (jako sankcja) prowadzi do dolegliwości wykraczającej poza restytucję³⁶⁸.

Kwestia charakteru prawnego korekty finansowej była przedmiotem orzecznictwa Trybunału. W sprawach połączonych C-260/14 *Judetul Neamt* i C-260/14 *Judetul Bacau*³⁶⁹ sąd odsyłający zadał Trybunałowi, w trybie prejudycjalnym, trzy pytania z czego jedno z nich uznać należy za przedmiotowo istotne z perspektywy oceny charakteru prawnego korekty finansowej. Dotyczyło ono oceny charakteru korekty finansowej. Sąd odsyłający zapytał Trybunał, czy korekta posiada charakter środka administracyjnego w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2988/95, czy kary administracyjnej w rozumieniu art. 5 lit. c rozporządzenia 2988/95. Odpowiadając na powyższe pytanie prejudycjalne Trybunał orzekł, że korekta finansowa stanowi środek administracyjny w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2988/95³⁷⁰, *a contrario* nie stanowi kary w rozumieniu art. 5 lit. c rozporządzenia 2988/95. Trybunał dodał, powołując się

³⁶⁴ Zob. art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 lub art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

³⁶⁵ Zob. art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2988/95.

³⁶⁶ Zob. art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2988/95.

³⁶⁷ Zob. art. 5 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2988/95.

³⁶⁸ Karę administracyjną w rozumieniu art. 5 rozporządzenia 2988/95 można uznać za sankcję o charakterze karnym w prawie administracyjnym. Prowadzi ona bowiem do dolegliwości dla beneficjenta o charakterze represyjnym. Na temat sankcji o charakterze karnym w prawie administracyjnym zob. P. Sikora, *Sankcja karna w prawie administracyjnym*, Wrocław 2002, s. 26; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2013, s. 113 i n. Z pola widzenia nie może przy tym umknąć fakt, iż rodzimej doktrynie prawa nie jest obca tzw. „sankcja restytucyjna”, której celem zastosowania jest przywrócenie takiego stanu rzeczy, który występował przed naruszeniem. Zob. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 34 i 35 oraz H. Nowicki, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Sankcje administracyjne*, [w:] *System prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 627.

³⁶⁹ ECLI:EU:C:2016:360. Zob. J. Łacny, Nieprawidłowość jako delikt administracyjny naruszający interesy finansowe Unii Europejskiej – wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.05.2016 r., sprawy połączone C-260/14 i C-261/14, *Judetul Neamt i Judetul Bacău przeciwko Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*, [w:] S. Biernat (red.) *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, SIP Lex.

³⁷⁰ ECLI:EU:C:2016:360, pkt 51.

na opinię rzecznika generalnego, że w ten sposób, wcześniej, orzekał już wielokrotnie³⁷¹, w tym w wyrokach w sprawach: C-158/08 *Pometon*³⁷², C-341/13 *Cruz & Companhia*³⁷³ oraz C-599/13 *Somvao*³⁷⁴, a również i w wyroku w sprawie C-278/02 *Handlbauer*³⁷⁵, czy w wyroku w sprawach połączonych C-278/07 do C-280/07 *Hauptzollamt Hamburg-Jonas przeciwko Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co., Vion Trading i Ze Fu Fleischhandel GmbH*³⁷⁶.

Potwierdzenie stanowiska, iż dokonanie korekty finansowej posiada status środka administracyjnego, a jednocześnie nie stanowi sankcji znaleźć można również w orzecznictwie Trybunału dotyczącym korekt finansowych dokonywanych przez Komisję wobec państw członkowskich³⁷⁷, a również orzecznictwie NSA³⁷⁸.

Nie sposób przy tym nie zwrócić uwagi, że judykatura nie jest w tym zakresie jednolita. Dostępne są bowiem takie orzeczenia, w których Trybunał³⁷⁹, czy NSA³⁸⁰ uznaje korektę finansową za sankcję.

Zdaniem autora okoliczność ta jakkolwiek nie pozwala na modyfikację stanowiska, iż korekta finansowa posiada status środka administracyjnego w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2988/95. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że odmienne stanowiska są znacznie rzadziej prezentowane. J. Łacny zauważa, że: „Sądy UE i Komisja zasadniczo reprezentują pogląd, że korekty finansowe nie stanowią sankcji...”³⁸¹. Po wtóre przytoczone orzeczenia Trybunału, w których korektę uważa się za sankcję dotyczą korekt finansowych dokonanych przez Komisję na państwa członkowskie, a nie przez państwa członkowskie na beneficjentów

³⁷¹ ECLI:EU:C:2016:360, pkt 50.

³⁷² ECLI:EU:C:2009:349, pkt 28.

³⁷³ ECLI:EU:C:2014:2230, pkt 45.

³⁷⁴ ECLI:EU:C:2014:2462, pkt 36.

³⁷⁵ ECLI:EU:C:2004:388, pkt 33 i 34.

³⁷⁶ ECLI:EU:C:2009:38, pkt 22.

³⁷⁷ Zob. orzeczenia Trybunału w sprawach: C-197/91 *Frutticoltori Associati Cunessi SOC. COOP. A. R. L. (FAC) v. Associazione tra Produttori Ortofrutticoli Piemontesi (Asprofrut), i Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA)* ECR 1993/5/I-2639, SIP Lex; C-349/97 *Królestwo Hiszpanii v. Komisja*, ECLI:EU:C:2003:251, pkt 269; C-54/95 *Niemcy v. Komisji*, ECLI:EU:C:1999:11, pkt 9-13; C-50/94 *Grecja v. Komisji*, ECLI:EU:C:1996:266, pkt 23.

³⁷⁸ Zarówno w wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 1243/15 (CBOSA), jak i w wyroku z dnia 10 maja 2018 r. o sygn. akt 650/18 (CBOSA) NSA rozstrzygnął, że korekta finansowa nie jest „ani karą ani sankcją administracyjną”. Zob. również wyroki: NSA z dnia 1 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 2609/15, CBOSA; NSA z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 1213/15, CBOSA.

³⁷⁹ Zob. wyroki: Trybunału w sprawie C-132/99 w sprawie *Królestwo Niderlandów v. Komisji*, ECLI:EU:C:2002:168, pkt 15; SPI w sprawie T-265/08 *Niemcy v. Komisji*, ECLI:EU:T:2012:434, pkt 125; Trybunału w sprawie C-199/03 *Irlandia v. Komisji*, ECLI:EU:C:2005:548, pkt 46.

³⁸⁰ Zob. wyroki: NSA z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13; NSA z dnia 6 czerwca 2017 r. o sygn. akt II GSK 395/17, CBOSA; WSA w Szczecinie z dnia 22 kwietnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Sz 1495/14 (wyrok prawomocny), CBOSA.

³⁸¹ Zob. J. Łacny, *Korekty finansowe...*, s. 423.

realizujących projekty dofinansowane z funduszy UE. Analizując przy tym orzeczenia NSA, w których sąd określił korektę finansową „sankcją” należy zauważyć, że określeniu temu nie towarzyszyła analiza charakteru prawnego korekty finansowej. Mianem „sankcji” NSA określił zatem związaną z korektą dolegliwość (anulowanie środków z dofinansowania z funduszy UE), niemniej nie przesądził jednocześnie, że korekta finansowa nie posiada charakteru środka administracyjnego w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2988/95.

Inaczej w wyrokach, w których NSA przesądził, że korekta finansowa posiada status środka administracyjnego w rozumieniu art. 4 rozporządzenia 2988/95. Wówczas NSA obszernie uzasadniał takie stanowisko powołując się na liczne orzeczenia Trybunału, które wcześniej przytoczone zostały w ramach pracy, w tym zwłaszcza wyrok Trybunału w sprawie 288/85 *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co*³⁸², czy wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-260/14 *Judetul Neamt* i C-260/14 *Judetul Bacau*³⁸³

6. Podsumowanie

Rozdział drugi poświęcony był pojęciu korekty finansowej, jej wymiarowi oraz charakterowi prawnemu. Na początku rozdziału omówione zostały przepisy prawa UE statuujące podstawę do dokonania korekty finansowej. Pojęcie korekty finansowej nie uległo zmianie na przestrzeni obu perspektyw finansowych, których dotyczy praca, odpowiednio: lat 2007-2013 oraz 2014-2020. Korekty finansowej polegają na anulowaniu całości, względnie części wkładu publicznego w ramach projektu dofinansowanego z funduszy UE. Korekta finansowa jest konsekwencją finansową działania lub zaniechania beneficjenta, które stanowi czyn zabroniony (delikt).

Pojęcie korekty finansowej uregulowane zostało przez prawodawcę unijnego w rozporządzeniu (tak w obu badanych perspektywach finansowych) co posiada swoje istotne konsekwencje, w tym (z pewnymi wyjątkami) wyłączenie kompetencji państwa członkowskiego do stanowienia norm prawa w określonym zakresie. Rozporządzenie przy tym stanowi instrument unifikacji obowiązującego prawa, czego konsekwencją jest pełne podporządkowanie norm prawa krajowego. Wyjątkiem, o którym mowa wyżej jest stan, w którym prawo krajowe jest niezbędne do wykonywania rozporządzenia. Z tego też wyjątku skorzystał krajowy ustawodawca wprowadzając do obrotu prawnego przepisy m.in. ustaw wdrożeniowych statuujące zasady dokonywania korekt finansowych oraz podstaw ich

³⁸² *European Court Report* 1987, s. 611.

³⁸³ ECLI:EU:C:2016:360, pkt 50 i 51.

wymiaru. Przepisy rozporządzeń ogólnych (w obu analizowanych perspektywach finansowych) regulują jedynie na czym polega korekta finansowa (a ściślej jaki jest jej skutek) nie regulując zwłaszcza tego w jakiej procedurze korekta finansowa ma być dokonana. Z pola widzenia nie może przy tym umknąć fakt, iż 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 sformułowane zostały postulaty *de lege ferenda*. Co *expressis verbis* wynika z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013³⁸⁴ podstawą do dokonania korekty finansowej jest wystąpienie w projekcie nieprawidłowości. Definicja legalna nieprawidłowości została ustanowiona w art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013³⁸⁵. Nieprawidłowość stanowi takie naruszenie prawa, które wynika z działania lub zaniechania beneficjenta i prowadzi do negatywnych skutków dla budżetu UE, w tym nie tylko rzeczywistego uszczerbku finansowego, ale również szkody w wymiarze potencjalnym (na zasadach ryzyka). Przesłanki wystąpienia nieprawidłowości posiadają przy tym kumulatywny charakter, a nieziszczenie się jednej z nich prowadzi do stwierdzenia, że w projekcie nie wystąpiła uzasadniona podstawa do dokonania korekty finansowej.

Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości powinna być dokonywana w świetle wykładni celowościowej (zresztą ten rodzaj wykładni został przyjęty jako podstawowy dla norm prawa UE), co prowadzi do jej interpretacji w nieco odmienny sposób od literalnej treści przepisu. Literalna wykładnia pojęcia nieprawidłowości nie pozwoliłaby osiągnąć celu wprowadzenia do obrotu prawnego pojęcia nieprawidłowości i przepisów statuujących dokonywanie korekt finansowych, gdzie celem tym jest ochrona budżetu UE przed nieuzasadnionym wydatkowaniem funduszy UE prowadzącym do uszczerbku finansowego, w tym również na zasadach ryzyka. Literalnie w art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 mowa o „każdym naruszeniu prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącym stosowania prawa unijnego”. Jednocześnie za nieprawidłowość z powodzeniem może być uznane nie tylko naruszenie przepisów prawa krajowego, które nie dotyczy stosowania prawa unijnego, a nawet naruszenie postanowień (zapisów) regulacji, która nie posiada statusu prawa powszechnie obowiązującego, w tym naruszenie umowy (odpowiednio: decyzji) o dofinansowanie, obowiązujących na jej podstawie wytycznych, czy postanowień źródeł *soft law*. W tym ostatnim zakresie poczynić należy zastrzeżenie, że naruszenie postanowienia źródła *soft law* prowadzić

³⁸⁴ W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 wynika z art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

³⁸⁵ W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 ustanowiona została w art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006.

będzie do ziszczenia się pierwszej z przesłanek nieprawidłowości jedynie wówczas, gdy postanowienie to będzie pewne dla beneficjenta.

Drugą z przesłanek wystąpienia nieprawidłowości jest tzw. przesłanka zawinienia (działanie lub zaniechanie) beneficjenta. Naruszenie obowiązujących przepisów nie będzie stanowiło nieprawidłowości, jeżeli nie zachodzi podstawa do przypisania beneficjentowi zawinienia za ich naruszenie. Z reguły brak zawinienia beneficjenta za naruszenie obowiązujących przepisów wiąże się z zawinieniem państwa członkowskiego (np. nieimplementowanie dyrektywy, względnie implementowanie dyrektywy z niezachowaniem wymaganego terminu) lub właściwych instytucji przyznających środki UE – przykładowo zapewnienie beneficjenta, że ten poprawnie planuje realizację projektu, a następnie żądanie zwrotu środków w sytuacji, w której beneficjent zrealizował projekt w sposób, który pierwotnie zyskał akceptację właściwej instytucji.

Trzecią (i ostatnią) przesłanką wystąpienia nieprawidłowości jest szkoda w budżecie UE. Jest ona rozumiana nie tylko jako faktyczny uszczerbek finansowy w budżecie UE, ale również jako tzw. szkoda potencjalna. Interpretacja pojęcia szkody realnej nie nastrocza żadnych trudności. Wystarczające jest porównanie wysokości faktycznie wydatkowanych środków na realizację projektu oraz środków, które byłyby wydatkowane, gdyby do, zawinionego przez beneficjenta, naruszenia prawa nie doszło – tak ustaloną kwotę należy jeszcze pomnożyć przez wskaźnik dofinansowania projektu. Wykładnia tzw. szkody potencjalnej nie jest już tak oczywista, co potwierdzają rozbieżności w orzecznictwie. Zdaniem autora samo naruszenie prawa (jako takie) nie prowadzi do szkody potencjalnej. Do stwierdzenia szkody potencjalnej niezbędne jest, aby (w pierwszej kolejności) nie można byłoby wykluczyć, że do takiej szkody istotnie może dojść. Następnie, właściwa instytucja, powinna uprawdopodobnić jej wystąpienie (ryzyka wystąpienia szkody siłą rzeczy nie sposób udowodnić), które powinno polegać na przedstawieniu związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy naruszeniem przez beneficjenta obowiązującej regulacji, a ryzykiem jakie niesie ono dla budżetu UE. Jeżeli, wynikające z zawinienia beneficjenta, naruszenia prawa nie będzie posiadało negatywnego wpływu na budżetu UE, w tym choćby na zasadach ryzyka, to stanowić będzie ono tzw. naruszenie formalne, które nie stanowi uzasadnionej podstawy wpiętych do stwierdzenia nieprawidłowości, a następnie dokonania korekty finansowej. Powyższe stwierdzenie pozostaje przy tym aktualne nawet jeżeli naruszony przepis został uwzględniony w taryfikatorze korekt finansowych. To bowiem stwierdzona nieprawidłowość, a nie uwzględnienie w taryfikatorze korekt finansowych naruszonego przepisu stanowi o podstawie do dokonania korekty finansowej.

W treści rozdziału analizie nie została poddana wyłącznie podstawa dokonania korekty finansowej, ale również jej wymiar. Korekta finansowa, zgodnie z prawem UE, powinna być adekwatna do stwierdzonej nieprawidłowości, a zatem zgodna z zasadą proporcjonalności. Przy wymiarze korekty finansowej właściwa instytucja powinna wziąć pod uwagę wagę i charakter stwierdzonej nieprawidłowości oraz straty finansowe jakie wystąpiły w budżecie UE ze względu na wystąpienie nieprawidłowości.

Wymiar korekty finansowej podlega również regulacji w przepisach rangi ustawowej. Zdaniem autora przepisy uzpr w odnośnym zakresie są niezgodne z przepisami prawa UE i powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego. Stanowisko to zostało odpowiednio uzasadnione w treści rozdziału. W zakresie wymiaru korekt finansowych oddzielnie odnieść się należy do taryfikatorów korekt finansowych, w których przyjęte zostały uśrednione stawki korekt uwzględniające wagę i charakter nieprawidłowości do jakich może dojść ze względu na naruszenie przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych. W praktyce korekty dokonywane są na podstawie „taryfikatorów krajowych”, które przyjmują zryczałtowane stawki korektowe na poziomie tych przyjętych w taryfikatorze Komisji. W perspektywie 2014-2020 krajowy taryfikator korekt finansowych został przyjęty w rozporządzeniu (akcie wykonawczym do ustawy³⁸⁶). W praktyce stosowania taryfikatora korekt finansowych zauważalne są liczne problemy. W pierwszej kolejności na podstawie korekty finansowej nie sposób dokonać w pełni adekwatnej względem stwierdzonej nieprawidłowości (proporcjonalnej) korekty finansowej. O wadze i charakterze nieprawidłowości, a również o wielkości (ewentualnych) strat finansowych przesądza nie jedynie to jaki przepis został naruszony, a również zindywidualizowane okoliczności zaszłe w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz w projekcie. Taryfikator korekt finansowych stanowi jedynie (i to w określonych sytuacjach) podstawę wymiaru korekty finansowej – nie stanowi jednocześnie podstawy jej dokonania. Dostrzegalne w praktyce są ponadto sytuacje, w których nie zawsze właściwe instytucje weryfikują zasadność obniżenia zryczałtowanego wskaźnika korekty finansowej przyjętego w taryfikatorze.

Ostatnią kwestią, która została przeanalizowana w treści rozdziału drugiego jest charakter prawny korekty finansowej. Korekta finansowa zdaniem autora stanowi środek administracyjny prowadzący do cofnięcia bezprawnie uzyskanej korzyści. Status korekty finansowej, jako środka administracyjnego, nie ulega zmianie nawet wówczas, gdy środki z dokonanej korekty finansowej odzyskiwane będą na drodze postępowania administracyjnego,

³⁸⁶ W perspektywie finansowej 2007-2013 był on przyjęty, obowiązującą na mocy umowy (odpowiednio: decyzji) o dofinansowanie, wytyczną.

co wiąże się z koniecznością uiszczenia przez beneficjenta odsetek – w wysokości jak dla zaległości podatkowych. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału. Korekta finansowa nie stanowi jednocześnie ani sankcji administracyjnej, ani kary administracyjnej. Choć od razu należy dodać, że zarówno judykatura, jak i doktryna prawnicza nie wypracowała dotąd jednolitego stanowiska na temat charakteru prawnego korekty finansowej.

Rozdział III

Dokonanie korekty finansowej i charakter sprawy jako wyznacznik dla sądowej kontroli korekty finansowej

1. Metoda zarządzania dzielonego

Programy operacyjne, w ramach których następuje wydatkowanie środków pochodzących z funduszy UE realizuje się w oparciu o jedną z trzech metod. Pierwszą z nich jest wydatkowanie bezpośrednie, w którym środki wydatkuje bezpośrednio Komisja, względnie jej służby i agencje wykonawcze. Drugą jest wydatkowanie pośrednie, zaś trzecią zarządzanie dzielone³⁸⁷. Zadania związane z wykrywaniem nieprawidłowości i dokonywaniem korekt finansowych realizowane są metodą zarządzania dzielonego.

Metoda zarządzania dzielonego znajduje swoje źródło w przepisach prawa pierwotnego. Art. 325 ust. 1 TFUE stanowi, że „Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem...”. Dodatkowo, art. 325 ust. 2 TFUE, zobowiązuje poszczególne państwa członkowskie do podejmowania takich samych środków do zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe UE, jakie państwa te podejmują w zwalczaniu nadużyć godzących w ich własne interesy.

Jak wskazuje J. Łacny obowiązki państw członkowskich wynikające z wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE, a zatem również i funduszy UE zostały doprecyzowane, metodą zarządzania dzielonego, w przepisach sektorowych³⁸⁸. W przepisach tych uregulowane zostały dwie grupy obowiązków państw członkowskich. Pierwsza z grup odnosi się do prowadzenia działań związanych z wykrywaniem nieprawidłowości³⁸⁹, dokonywaniem korekt finansowych oraz odzyskiwaniem kwoty środków z funduszy UE wypłaconych w wyniku nieprawidłowości, jak również z informowaniem Komisji o wykrytych nieprawidłowościach oraz o przebiegu postępowań administracyjnych i sądowych prowadzonych w odnośnych

³⁸⁷ A. Wójtowicz-Dawid, *Znaczenie zasady...*, s. 307. Zob. również: J. Szlachta, *Polityka Spójności Unii Europejskiej po 2020 r.*, https://journals.pan.pl/Content/108074/PDF/08_Szlachta.pdf, dostęp: 03.03.2021 r., s. 19 i n.

³⁸⁸ J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne...*, s. 36. Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy rozprawy mowa odpowiednio o: rozporządzeniu 1303/2013 oraz rozporządzeniu 1083/2006.

³⁸⁹ Zob. K. Dziadek, *Kontrola jako narzędzie wykrywania nieprawidłowości w wykorzystywaniu funduszy unijnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia, 42/2011, s. 111 i n.

sprawach. Druga grupa obejmuje obowiązki związane z ustanowieniem systemów zarządzania i kontroli dla poszczególnych programów operacyjnych³⁹⁰.

W przypadku pierwszej z grup obowiązków zarządzanie dzielone opiera się na wynikającej z zasady subsydiarności³⁹¹ zasadzie, że w pierwszej kolejności za dokonywanie korekt finansowych odpowiedzialne są państwa członkowskie³⁹². Komisja dokonuje korekt dopiero wówczas, gdy państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań w tym zakresie³⁹³. W przypadku zaś obowiązków związanych z ustanowieniem systemów zarządzania i kontroli, to obowiązek jego ustanowienia leży po stronie państwa członkowskiego³⁹⁴. Państwo członkowskie jest przy tym zobowiązane do przyjęcia takich systemów zarządzania i kontroli (dla poszczególnych funduszy), które zapewnią ich skuteczne funkcjonowanie³⁹⁵. Poprzez wzgląd na zasadę autonomii każde z państw członkowskich przygotowuje własne systemy zarządzania i kontroli uwzględniające rodzimy (krajowy) system instytucjonalny i prawny³⁹⁶, poza przypadkami, kiedy prawo UE w sposób wyraźny narzuca odpowiednie rozwiązania prawne i proceduralne³⁹⁷. Obowiązkiem Komisji, w ramach zarządzania dzielonego, jest zaś weryfikacja prawidłowości ustanowienia systemów zarządzania i kontroli³⁹⁸. Nie sposób przy

³⁹⁰ J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne...*, s. 36.

³⁹¹ W zakresie zasady subsydiarności zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, SIP Lex; W. Gagat, *Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu w Maastricht)*, EPS, 11/2013, s. 31-39; A. Jurkowska, K. Owsiak, *Realizacja zasady pomocniczości w warunkach polskich – wybrane przykłady*, ZN UEK, 840/2010, s. 107-128; A. Pudło, *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, RAIp, rok XIII, s. 27-37; A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, ZP BAS, 4/2011, s. 11-42.

³⁹² Tak art. 143 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006. Zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 186/16, CBOSA. Zob. również: P. Wysmyk, *Arachne jako informatyczne narzędzie zarządzania ryzykiem nadużyć w funduszach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, 40/2020, s. 56.

³⁹³ Tak art. 144 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 99 ust. 1 lit. c rozporządzenia 1083/2006. Na marginesie jest to jedna z podstaw dokonania korekty finansowej przez Komisję. Zarówno art. 144 rozporządzenia 1303/2013, jak i art. 99 rozporządzenia 1083/2006 statuuje szereg dalszych przesłanek do dokonywania korekt finansowych przez Komisję. W zakresie korekt finansowych dokonywanych przez Komisję wobec państw członkowskich zob. szeroko: J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych...*, s. 221 i n.

³⁹⁴ Tak art. 74 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 71 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006.

³⁹⁵ Tak art. 74 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 71 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006.

³⁹⁶ Na marginesie z prawa UE nie wynika, że system zarządzania i kontroli powinien zostać uregulowany w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn. akt P 1/11. Zob. w tym zakresie: R. Poźdźnik, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 16 oraz K. Brysiewicz, R. Poźdźnik, *Ocena i wybór projektów dofinansowanych z funduszy unijnych w Polsce - uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2012 r. (P 1/11)*, EPS, 10/2012, s. 16. Zob. również R. Poźdźnik, *Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu w sprawach dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12, SIL, 20/2013, s. 1 i n.*

³⁹⁷ Zob. R. Poźdźnik, *Zasady wdrażania...*, s. 4 i n.

³⁹⁸ Tak art. 75 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 72 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006. Weryfikacja ta, w przypadku niezgodności systemu zarządzania i kontroli z prawem, czy wytycznymi Komisji może prowadzić do ryczałtowej korekty finansowej dokonanej wobec państwa członkowskiego. Zob. wyrok Trybunału w sprawie C-

tym nie dodać, że część z obowiązków związanych z weryfikacją systemu zarządzania i kontroli, na rzecz Komisji, realizują organy administracji krajowej. Mowa tutaj o Instytucji Audytowej, która weryfikację prawidłowości wykorzystania środków z funduszy UE przeprowadza w instytucjach zarządzających, instytucjach pośredniczących, instytucjach certyfikujących i Instytucji Płatniczej. Przedmiotowy audyt odbywa się również w podmiotach wydatkujących, otrzymujących oraz przekazujących środki z funduszy UE³⁹⁹.

Państwo członkowskie nie tylko nie posiada prawa do uzależnienia wykonania obowiązków, o których wyżej od działań Komisji, ale również jest (zgodnie z zasadą lojalnej współpracy⁴⁰⁰) zobowiązane do zapobiegania, wykrywania i przeciwdziałania nieprawidłowościom nawet wówczas, gdy przyjęcie szczególnych środków kontrolnych nie jest wyraźnie wymagane w przepisach prawa UE. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału. W wyroku w sprawie C-271/01 *COPPI* Trybunał rozstrzygnął, że kontrola Komisji w miejscu realizacji projektu jest zasadniczo działaniem uzupełniającym wobec przedmiotowych działań państwa członkowskiego⁴⁰¹ oraz, że decyzja państwa członkowskiego o cofnięciu pomocy i wymogu jej częściowego zwrotu nie jest uzależniona od wcześniejszej zgody Komisji⁴⁰². W innym wyroku, w sprawie C-235/97 Francja przeciwko Komisji, Trybunał orzekł, że obowiązujące przepisy prawa nakładają na państwa członkowskie obowiązek weryfikacji, czy wydatki ponoszone w ramach projektów są rzeczywiście realizowane i są wykonywane prawidłowo, a to nawet jeśli konkretny akt prawa UE (wówczas jeszcze WE) nie przewiduje wyraźnie przyjęcia szczególnych środków nadzorczych⁴⁰³.

Państwa członkowskie przyjmują systemy zarządzania i kontroli dla poszczególnych programów operacyjnych celem zapewnienia, że wydatki ponoszone z budżetu UE, w tym poszczególnych funduszy zostały poniesione prawidłowo, w tym w sposób pozwalający na

331/00 Grecja przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2003:472, pkt 73, w którym Trybunał potwierdził zasadność nałożenia na Grecję dwóch ryczałtowych korekt finansowych, odpowiednio 5% i 2%. Słuszność dokonania przez Komisję 5% ryczałtowej korekty finansowej wobec Grecji Trybunał potwierdził także w wyroku w sprawie C-300/02, ECLI:EU:C:2005:103, pkt 100.

³⁹⁹ Zob. A. Melezini, D. Zalewski, *Kontrola środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej po nowelizacji ustawy o kontroli skarbowej*, FK, 11/2010, s. 2.

⁴⁰⁰ M. Niedźwiedź, *Zasada autonomii...*, s. 44-55; I. Przybojewska, *Zasada solidarności i jej rola w sytuacjach kryzysowych na przykładzie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej*, EPS, 5/2020, s. 20-29; B. Kurcz, *Zasada solidarności a usuwanie skutków bezprawnej pomocy państwa na przykładzie sprawy CELF*, Europejski Przegląd Sądowy, 10/2018, s. 29-34; W. Jedlecka, *Solidarność jako propozycja przezwyciężenia kryzysu w Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, Nr 3661, Cz. 2, s. 629-640.

⁴⁰¹ ECLI:EU:C:2004:40, pkt 44.

⁴⁰² ECLI:EU:C:2004:40, pkt 45.

⁴⁰³ ECLI:EU:C:1998:556, pkt 45. W zasadzie w tożsamy sposób Trybunał orzekł w wyroku w sprawie C-8/88 Niemcy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1990:241, pkt 17. Por. wyrok Trybunału w sprawie C-130/99 Hiszpania przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2002:192, pkt 87.

osiągnięcie celu ich dokonania⁴⁰⁴. Do osiągnięcia przez państwo członkowskie celu ustanowienia systemów zarządzania i kontroli dla poszczególnych programów operacyjnych prowadzą przede wszystkim działania związane z weryfikacją wniosków o płatność składanych przez beneficjentów oraz kontrola realizacji projektów.

2. Weryfikacja prawidłowości wykorzystania lub pobrania środków UE

2.1. Weryfikacja prawidłowości wykorzystania lub pobrania środków w ramach oceny wniosków o płatność

Pozytywna ocena wniosku o dofinansowanie projektu, przyjęcie go do realizacji oraz zawarcie z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu nie oznacza co do zasady⁴⁰⁵, że wszystkie wydatki, które beneficjent przedstawi we wniosku o płatność zostaną poświadczone, zrefundowane lub rozliczone (jak w przypadku systemu zaliczkowego)⁴⁰⁶.

W przypadku, w którym ocena kwalifikowalności wydatków będzie korzystna dla beneficjenta wówczas właściwa instytucja, z którą zawarł umowę o dofinansowanie zatwierdzi wniosek o płatność i przekaze zlecenie płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego (Instytucja Płatnicza), który dokona wypłaty dofinansowania ze środków funduszy UE na rzecz beneficjenta⁴⁰⁷, nie później niż w terminie 90 dni liczonym od dnia złożenia wniosku o płatność⁴⁰⁸. Jeżeli zaś właściwa instytucja przyznająca środki z funduszy UE, w toku

⁴⁰⁴ Tak Trybunał w wyrokach w sprawach: C-332/01 Grecja przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2004:496, pkt 63; C-247/98 Grecja przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2001:4, pkt 13 i 14; C-157/00 Grecja przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2003:5, pkt 44.

⁴⁰⁵ Powyższe wynika z faktu, iż właściwa instytucja na stan, odpowiednio: dokonania pozytywnej ocena wniosku o dofinansowanie projektu, przyjęcia go do realizacji oraz zawarcia z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu nie posiada możliwości oceny jego kwalifikowalności w świetle wszystkich obowiązujących w tym zakresie kryteriów. W przeważającej części przypadków w takiej sytuacji nie dochodzi nawet do dokonania wydatków. Siłą rzeczy, jeżeli beneficjent nie dokonał wydatków, to właściwa instytucja nie ma możliwości weryfikacji ich prawidłowości. Zob. pkt 1 i 2 rozdziału 6.2 „Ocena kwalifikowalności wydatku” Wytycznych Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, z dnia 21 grudnia 2020 r., s. 33.

⁴⁰⁶ Zob. P. Krzykowski, *Nieprawidłowości...*, s. 122.

⁴⁰⁷ Tak art. 188 ust. 1 ufp. Należy przy tym zauważyć, że Bank Gospodarstwa Krajowego dokona realizacji zlecenia płatności wyłącznie wówczas, gdy zostanie ono potwierdzone przez właściwą instytucję, z którą beneficjent posiada zawartą umowę o dofinansowanie. Zob. W. Miemieć, [w:] M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 483; K. Dziadek, *Rachunkowość w zarządzaniu projektami finansowymi ze środków europejskich*, SIP Lex.

⁴⁰⁸ Tak art. 132 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013. Bez uszczerbku dla powyższego, zgodnie z ust. 132 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 bieg terminu płatności, o którym mowa w ust. 1 może zostać przerwany przez instytucję zarządzającą, jeżeli kwota ujęta we wniosku o płatność jest nienależna lub beneficjent nie dostarczył wraz z wnioskiem o płatność wymaganych dokumentów lub jeżeli właściwa instytucja wszczęła postępowanie, w tym

weryfikacji wniosku o płatność (w toku oceny kwalifikowalności wydatków), stwierdzi nieprawidłowość⁴⁰⁹ wówczas dokona korekty finansowej⁴¹⁰, w tym ustali jej wymiar⁴¹¹.

Źródłem korekty finansowej będzie w tym przypadku nieprawidłowość stwierdzona przed zatwierdzeniem i wypłatą wnioskowanych środków (art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr). Wówczas właściwa instytucja po weryfikacji wniosku o płatność⁴¹² dokonuje pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowanych w nim ujętych o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo lub odmawia wypłaty dofinansowania⁴¹³.

Inaczej w przypadku, w którym beneficjent nie rozliczy całości uzyskanej kwoty zaliczki lub nie zwróci niewykorzystanych dotąd środków zaliczki w terminie 14 dni liczonych do dnia, w którym beneficjent powinien złożyć wniosek o płatność rozliczający zaliczkę. Wówczas właściwa instytucja przyznająca środki unijne podejmuje czynności prowadzące do odzyskania środków zaliczki. Obok nierozliczonej kwoty zaliczki beneficjent obowiązany jest uiścić również odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych od dnia faktycznego uzyskania środków do dnia, w którym beneficjent rozliczy (zwróci) niewykorzystane środki z pobranej zaliczki⁴¹⁴. Źródłem korekty finansowej będzie w tym przypadku nieprawidłowość stwierdzona po zatwierdzeniu i wypłacie wnioskowanych środków, o jakiej mowa w art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr.

2.2. Weryfikacja prawidłowości wykorzystania lub pobrania środków UE w ramach kontroli projektów

Obok weryfikacji prawidłowości wykorzystania lub pobrania środków w ramach oceny wniosków o płatność właściwa instytucja uprawniona jest do kontroli realizacji projektu przez beneficjenta. Uprawnienie do kontroli realizacji projektu właściwa instytucja może realizować niezależnie od tego, czy dany wydatek, w tym dokumentacja związana z jego poniesieniem

kontrolne w związku z, ewentualnymi, nieprawidłowościami mającymi wpływ na kwalifikowalność określonych wydatków uwzględnionych we wniosku o płatność. Zob. M., Szymański, *System wdrażania...*, s. 29.

⁴⁰⁹ W rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006. Definicja legalna nieprawidłowości omówiona została w rozdziale III pkt 4 rozprawy.

⁴¹⁰ W rozumieniu art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006. Pojęcie korekty finansowej omówione zostało w rozdziale III pkt 2 i 3 rozprawy.

⁴¹¹ Korekta finansowa polega na anulowaniu całości lub części dofinansowania. O tym zaś, czy anulowaniu podlegać będzie całość, czy jedynie część dofinansowania zależeć będzie od wagi i charakteru stwierdzonej nieprawidłowości. Właściwa instytucja obowiązana jest do wymiaru korekty finansowej z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wymiar korekty finansowej został omówiony w rozdziale III pkt 5 rozprawy.

⁴¹² Chodzi tutaj o wniosek o płatność refundacyjną lub wniosek o płatność rozliczający zaliczkę.

⁴¹³ Zob. G. Karwatowicz, *Sankcje za nieprawidłowości w projekcie współfinansowanym z funduszy europejskich. Potrącenie płatności*, UE – FS, 12(34)/2009, s. 55 i n.

⁴¹⁴ Tak art. 189 ust. 3 ufp.

został lub nie kontrolowany w ramach weryfikacji wniosków o płatność lub innej (wcześniejszej) kontroli. Z żadnego z przepisów rozporządzeń ogólnych, ani ustaw wdrożeniowych nie wynika, że właściwa instytucja nie posiada prawa do ponownej weryfikacji wydatków ponoszonych w projekcie, w tym dokumentów związanych z ich poniesieniem⁴¹⁵. Prawo właściwej instytucji do ponownego prowadzenia kontroli oraz stwierdzenia nieprawidłowości w sytuacji, w której do jej stwierdzenia nie doszło w ramach wcześniejszej kontroli wynika *expressis verbis* z art. 24 ust. 2 uzpr⁴¹⁶. Taka regulacja jest istotna z punktu widzenia wywiązania się przez właściwe instytucje z obowiązku wykrywania nieprawidłowości oraz dokonywania korekt finansowych. Nie sposób przy tym nie dodać, iż przypadek, w którym w ramach weryfikacji wniosków o płatność, względnie wcześniejszej kontroli właściwa instytucja nie stwierdziła nieprawidłowości i nie dokonała korekty finansowej nie sanuje faktu, iż do nieprawidłowości istotnie mogło dojść, a jedynie ta nie została wcześniej stwierdzona (wykryta). Restytucyjny charakter korekty finansowej nie pozwala na to, aby w sytuacji powzięcia przez właściwą instytucję podejrzania o dopuszczeniu się przez beneficjenta nieprawidłowości ta nie podjęła działań prowadzących do wyjaśnienia sprawy, a jeżeli to zasadne do anulowania kwoty dofinansowania objętej nieprawidłowością⁴¹⁷.

Właściwa instytucja uprawniona jest do przeprowadzenia kontroli projektu w każdym czasie od otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania *vide* art. 23 ust. 3 uzpr⁴¹⁸. Z tym jednak wyjątkiem, że jest ona uprawniona do przeprowadzenia

⁴¹⁵ Na marginesie inaczej sprawa wygląda w przypadku audytu przeprowadzanego przez Komisję lub IA. Zgodnie z art. 148 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 projekty, których całkowite wydatki kwalifikowalne nie przekraczają: 200 tys. euro w przypadku dofinansowania projektu z EFRR lub FS, 150 tys. euro w przypadku dofinansowania projektu z EFS oraz 100 tys. euro dofinansowania w przypadku projektu z EFMR nie podlegają więcej niż jednemu audytowi. Jednocześnie inne niż wskazane wyżej projekty nie podlegają audytowi przez IA lub Komisję częściej niż raz na rok. Z tym wyjątkiem, że jeżeli w danym roku audyt przeprowadzał ETO, to projekt nie będzie podlegał już audytowi IA lub Komisji, a to z tym zastrzeżeniem, że wyniki audytu ETO możliwe są do wykorzystania w ramach zakresu przedmiotowego audytu IA lub Komisji. Zob. Wytyczne Komisji dla państw członkowskich dotyczące rocznego sprawozdania z kontroli i opinii audytowej, które mają składać instytucje audytowe, oraz sposobu postępowania z błędami wykrytymi przez instytucje audytowe do celów ustalania i zgłaszania wiarygodnych łącznych poziomów błędów rezydualnego, znak EGESIF_15-0002-04 z dnia 17 grudnia 2018 r, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_audit_opinion_pl.pdf, dostęp: 13.04.2021 r.

⁴¹⁶ W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 ustawodawca krajowy nie wprowadził do obrotu tożsamego lub podobnego przepisu jak, obowiązującego w perspektywie 2014-2020, art. 24 ust. 2 uzpr. Przy czym prawo do ponownej kontroli projektu, w tym do stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej, a to w sytuacji, w której we wcześniejszej kontroli właściwa instytucja nie stwierdziła nieprawidłowości i nie dokonała korekty finansowej potwierdzone zostało w judykaturze. NSA stwierdził, że pozytywne dla beneficjenta wyniki wcześniejszej kontroli „nie mogą konwalidować naruszeń prawa jakich dopuścił się Beneficjent i zwalniać go od odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem”. Zob. wyrok NSA z dnia 3 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1074/15, CBOSA.

⁴¹⁷ Zob. J. Łacny, *Nieprawidłowość jako delikt administracyjny ...*, SIP Lex.

⁴¹⁸ W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 odpowiednim przepisem, względem art. 23 ust. 3 uzpr, jest art. 35e uzpr. Również dopuszcza on prowadzenie kontroli jeszcze przed zawarciem umowy o dofinansowanie, a

kontroli przed dniem otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania, jednak tylko w przypadkach, w których przedmiotem kontroli będą procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych lub udzielania pomocy publicznej (art. 22 ust. 4 uzpr)⁴¹⁹. Należy zauważyć, że art. 22 ust. 4 uzpr wprowadza jedynie taką możliwość - nie obliuguje on właściwych instytucji do przeprowadzenia kontroli. Dlatego też w praktyce częstym zjawiskiem jest, że właściwe instytucje rezygnują z jej przeprowadzania. Taki stan rzeczy prowadził zaś do szeregu niekorzystnych dla właściwych instytucji wyroków NSA, który negatywnie ustosunkowywał się do ich praktyki, w ramach której instytucje, te choć mogły dokonać pełnej oceny kwalifikowalności wydatków na etapie oceny wniosku o dofinansowanie nie dokonywały jej twierdząc, że powinny jej dokonać dopiero na etapie realizacji i rozliczenia projektu⁴²⁰ – na etapie oceny wniosku o dofinansowanie właściwe instytucje dokonywały jedynie wstępnej oceny kwalifikowalności wydatków, właściwej dla sytuacji, w których pełna ocena kwalifikowalności wydatków nie była możliwa.

Jeżeli zaś chodzi o ustalenie czasu, w którym wygasa uprawnienie właściwych instytucji do przeprowadzenia kontroli, to kwestia ta nastrocza określonych trudności. Art. 23 ust. 3 uzpr stanowi, że kontrole projektu mogą być prowadzone „nie później niż do końca okresu określonego zgodnie z art. 140 ust. 1 rozporządzenia ogólnego” tj. rozporządzenia 1303/2013. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że prawodawca unijny w sposób odmienny uregulował określenie przedmiotowego okresu dla projektów, których całkowite wydatki kwalifikowalne wynoszą mniej niż 1 mln euro niż dla projektów, których wartość całkowitych wydatków kwalifikowalnych wynosi co najmniej 1 mln euro.

ściślej „od dnia otrzymania informacji o wyłonieniu projektu do dofinansowania”. Zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach...*, SIP Lex.

⁴¹⁹ Dodać należy, że w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013 właściwa ustawa wdrożeniowa (uzppr) nie przewiduje odpowiedniego przepisu względem art. 22 ust. 4 uzpr. Jak się jednak okazało w praktyce okoliczność ta nie okazała się jakkolwiek przeszkodą do prowadzenia kontroli projektu w zbiegu z dokonywaniem oceny wniosku o dofinansowanie projektu. Zob. wyroki NSA z dnia 25 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 1016/17, CBOSA oraz z dnia 25 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 895/15, CBOSA.

⁴²⁰ NSA w takich przypadkach, zdaniem autora słusznie, rozstrzygał, że jeżeli możliwa była pełna ocena kwalifikowalności wydatków na etapie oceny wniosku o dofinansowanie, to powinna być ona dokonana właśnie na tym etapie, a nie na etapie rozliczenia i realizacji projektu. W wyroku z dnia 25 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 895/15 (CBOSA) NSA nie zgodził się z tezą skargi kasacyjnej właściwej instytucji, iż: „w świetle prawnie usankcjonowanych reguł naboru wniosków do dofinansowanie nie stanowi to zaniechania organu, a wobec tego nie można uznać, że niestwierdzenie naruszeń prawa zamówień publicznych podczas oceny wniosku przesądza o kwalifikowalności poniesionych wydatków”. Zdaniem NSA: „Fakt, że kontrola zbiegłaby się z oceną projektu o przyznanie dofinansowania nie stał na przeszkodzie, by kontrola była dokonana. Jej brak, jak trafnie zauważył Sąd I instancji, prowadził do niczym nieusprawiedliwionych skutków”. W innym wyroku, z dnia 25 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 1016/17 (CBOSA), NSA uznał, że żądanie zwrotu środków przez właściwą instytucję stanowi „przerzucenie skutków własnych zaniechań na beneficjenta” i prowadzi do naruszenia zasady działania jednostki w zaufaniu do organów państwa, która wywodzona jest z konstytucyjnej zasady państwa prawa.

W tym pierwszym przypadku właściwa instytucja może prowadzić kontrole do końca okresu trzech lat, którego bieg rozpoczyna się 31 grudnia roku, w którym nastąpiła przedstawienie wydatku w ramach zestawienia, o którym mowa w art. 137 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 (chodzi o zestawienie przedstawiane Komisji). Uwzględniając powyższe okres ten nie powinien być dłuższy niż cztery lata licząc od dnia złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność⁴²¹. Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż pomiędzy poniesieniem wydatku⁴²² i złożeniem wniosku o płatność, a ujęciem go przez Instytucję Certyfikującą w zestawieniu wydatków, o którym mowa w art. 137 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 może minąć pewien okres czasu. Fakt ten nie pozwala ustalić w sposób pewny terminu zamknięcia okresu, w którym właściwa instytucja posiada kompetencje do kontroli projektu. Dodatkową okolicznością, która komplikuje fakt ustalenia zakończenia okresu kontroli jest ta, iż poszczególne wydatki ponoszone w ramach projektów mogą być uwzględniane w różnych zestawieniach, o których mowa w art. 137 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013⁴²³.

W drugim przypadku okres ten wynosi dwa lata. Sposób liczenia terminu jest tożsamy jak w pierwszym przypadku. Co istotne do skrócenia okresu kontroli w przypadku projektów o mniejszej wartości wymagana jest decyzja właściwej dla programu operacyjnego instytucji zarządzającej (art. 140 ust. 1 akapit drugi i trzeci rozporządzenia 1303/2013). Na marginesie obowiązujące przepisy nie regulują w jakiej formie decyzję tę właściwa instytucja zarządzająca ma podjąć. Ograniczenie okresu kontroli może zatem wynikać zarówno z dokumentacji programu, wytycznych, czy umowy o dofinansowanie⁴²⁴.

Przy tym dłuższy okres dopuszczalności kontroli (zarówno w przypadku projektów o wartości wydatków kwalifikowalnych wynoszących powyżej 1 mln euro, jak i mniej) został przewidziany w przypadku kontroli dotyczących trwałości projektów⁴²⁵; pomocy publicznej, o

⁴²¹ J. Ostalowski, [w:] R. Poździk (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Wydawnictwo Sejmowe 2016, SIP Lex.

⁴²² Pojęcie faktycznego poniesienia wydatku zdefiniowane zostało w wytycznych w przedmiocie kwalifikowalności wydatków. Co do zasady jest to wydatek poniesiony w rozumieniu kasowym, tj. rozchód środków pieniężnych z kasy, względnie rachunku płatniczego. Od zasady tej właściwe wytyczne przewidują szereg wyjątków m.in.: wkład niepieniężny, koszty amortyzacji, rozliczenia na podstawie noty księgowej, potrącenie, złożenie depozytu sądowego. Zob. pkt 1 i 2 rozdziału 6.4 „Zasada faktycznego poniesienia wydatku” Wytycznych Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, z dnia 21 grudnia 2020 r., s. 40 i n. W przedmiocie zasady faktycznego poniesienia wydatku zob. również: G. Karwatowicz, J. Sebzda-Załużka, *Realizacja projektów...*, s. 100 i n.

⁴²³ J. Ostalowski, [w:] R. Poździk (red.), *Komentarz do ustawy...*, SIP Lex.

⁴²⁴ Ibidem.

⁴²⁵ W przypadku obowiązku zachowania trwałości projektu uzasadnieniem do wydłużenia okresu, w którym kontrole mogą być prowadzone jest fakt, iż podstawowym okresem zachowania trwałości projektu jest okres 5 lat. Jeżeli zatem podstawowy okres wygaśnięcia podstawy do kontroli (do 4 lat) nie uległby zmianie, to kontrola ta

której mowa: w art. 107 TFUE oraz pomocy *de minimis*, o której mowa w rozporządzeniu 1407/2013 oraz rozporządzeniu 360/2012⁴²⁶; podatku od towarów i usług, o którym mowa w ustawie o VAT⁴²⁷. Zastrzeżenie to *expressis verbis* zostało przewidziane w art. 23 ust. 3 uzpr.

Kontrole prowadzące do weryfikacji wydatków i służące sprawdzeniu prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych wydatków zazwyczaj (w praktyce) prowadzone są w okresie realizacji projektu, choć ustawodawca nie wyłącza możliwości prowadzenia ich również po zakończeniu realizacji projektu (*vide* art. 22 ust. 1 pkt 2 lit. b uzpr). Jeżeli chodzi o kontrole przeprowadzane w okresie realizacji projektu mogą mieć charakter zarówno kontroli *ex-ante*, jak i *ex-post*. Są to kontrole przeprowadzane zarówno w sposób planowany (uwzględniony w planie kontroli), jak i doraźny⁴²⁸. Obok kontroli odnoszących się do pojedynczego projektu mogą one przybrać formę kontroli krzyżowych (*vide* art. 22 ust. 1 pkt 2 lit. c), które służą zapewnieniu, że wydatki ponoszone w projektach nie są podwójnie finansowane⁴²⁹.

nie mogła by objąć całego okresu zobowiązania beneficjenta do niedokonywania istotnych modyfikacji projektu. Zob. B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska, *Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych*, KP, 6/2014, s. 70 i n.

⁴²⁶ W obu rozporządzeniach Komisji przewidziano dziesięcioletni okres kontroli *vide* art. 6 ust. 4 rozporządzenia 1407/2013 oraz art. 3 ust. 3 rozporządzenia 360/2012.

⁴²⁷ Zgodnie z art. 70 § 1 Op zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem pięciu lat liczonych od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Zob. M. Kurzac, [w:] H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, 2020, Legalis. Tożsamo zatem, jak w przypadku kontroli trwałości projektu, gdyby okres kontroli nie zostałby wydłużony doszłoby do sytuacji, w której kontroli właściwej instytucji nie mógłby podlegać okres, w którym podstawa do kwalifikowalności podatku VAT mogłaby podlegać zmianie. W zakresie kwalifikowalności podatku VAT zob. J. Białkowski, *Kwalifikowalność VAT w unijnych projektach*, Gazeta Podatkowa nr 66 (1107) z dnia 18.08.2014 r., <https://www.gofin.pl/firma/17,2,122,132972,kwalifikowalnosc-vat-w-unijnych-projektach.html>, dostęp: 23.04.2021 r.

⁴²⁸ Zob. G. Karwatowicz, *Kontrola realizacji projektów...*, FSP, 7/2011, s. 44 i n.

⁴²⁹ Zgodnie z pkt 2 rozdziału 6.7 „Zakaz podwójnego finansowania” Wytycznych Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 (z dnia 21 grudnia 2020 r., s. 60 i n.) podwójne finansowania oznacza w szczególności: „a) całkowite lub częściowe, więcej niż jednokrotne poświadczenie, zrefundowanie lub rozliczenie tego samego wydatku w ramach dofinansowania lub wkładu własnego tego samego lub różnych projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych lub FS lub/ oraz dotacji z krajowych środków publicznych, b) otrzymanie na wydatki kwalifikowalne danego projektu lub części projektu bezzwrotnej pomocy finansowej z kilku źródeł (krajowych, unijnych lub innych) w wysokości łącznie wyższej niż 100% wydatków kwalifikowalnych projektu lub części projektu, c) poświadczenie, zrefundowanie lub rozliczenie kosztów podatku VAT ze środków funduszy strukturalnych lub FS, a następnie odzyskanie tego podatku ze środków budżetu państwa na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, d) zakupienie środka trwałego z udziałem środków unijnych lub/ oraz dotacji z krajowych środków publicznych, a następnie rozliczenie kosztów amortyzacji tego środka trwałego w ramach tego samego projektu lub innych współfinansowanych ze środków UE, e) zrefundowanie wydatku poniesionego przez leasingodawcę na zakup przedmiotu leasingu w ramach leasingu finansowego, a następnie zrefundowanie rat opłacanych przez beneficjenta w związku z leasingiem tego przedmiotu, f) sytuacja, w której środki na prefinansowanie wkładu unijnego zostały pozyskane w formie kredytu lub pożyczki, które następnie zostały umorzone, g) objęcie kosztów kwalifikowalnych projektu jednocześnie wsparciem pożyczkowym i gwarancyjnym, h) zakup używanego środka trwałego, który w ciągu 7 poprzednich lat (10 lat dla nieruchomości) był współfinansowany ze środków UE lub/ oraz dotacji z krajowych środków publicznych, i) rozliczenie tego samego wydatku w kosztach pośrednich oraz kosztach bezpośrednich projektu”. W przedmiocie zakazu podwójnego finansowania zob. A. Żbik, *Wykrywanie podwójnego finansowania wydatków w projektach unijnych*, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzenie Nr 28 t. 1 2017, s. 177 i n. oraz G.

W przypadku, w którym beneficjent zakończy realizację projektu właściwa instytucja przeprowadza kontrolę na zakończenie projektu. Kontrola na zakończenie projektu, inaczej niż kontrole prowadzące do weryfikacji wydatków i służące sprawdzeniu prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych wydatków, jest obligatoryjna⁴³⁰. Kontrola ta przeprowadzana jest przez właściwą instytucję przyznającą środki z funduszy UE po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową a przed wypłaceniem środków o jakie wnioskuje beneficjent albo przed potwierdzeniem prawidłowości wydatkowania środków przez beneficjenta w ramach projektu⁴³¹. Polega ona na potwierdzeniu kompletności i zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz procedurami dokumentacji dotyczącej wydatków ujętych we wnioskach beneficjenta o płatność. Kontrola na zakończenie projektu służy zapewnieniu właściwej ścieżki audytu⁴³².

Obok kontroli na zakończenie projektu właściwa instytucja przeprowadza kontrolę trwałości projektu. Polega ona na weryfikacji, czy beneficjent nie dokonał, co do zasady niedopuszczalnej, istotnej modyfikacji projektu⁴³³. Przepisy prawa UE, z pewnymi wyjątkami, zakazują dokonywania istotnych modyfikacji projektów przez okres pięciu lat liczonych od

Karwatowicz, *Podwójne dofinansowanie w projektach unijnych*, FSP, 4/2011, s. 42 i n. Naruszenie zasady podwójnego finansowania stanowi podstawę do żądania zwrotu środków z dofinansowania unijnego. Zob. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 380/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 349/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1962/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 596/18, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2013 r. o sygn. akt V SA/Wa 376/13 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r. o sygn. akt III SA/Po 952/15 (wyrok prawomocny), CBOSA. Podwójne finansowanie może prowadzić również do odpowiedzialności karnej, a to w sytuacji, w której związane będzie z wyłudzeniem środków UE lub próbą ich wyłudzenia. Zob. M. Strzelecki, op. cit., s. 92 i n.

⁴³⁰ Tak art. 22 ust. 5 uzpr, w którym ustawodawca określił te rodzaje kontroli, które mogą być prowadzone na próbie projektów. Ustawodawca nie uwzględnił w przedmiotowym przepisie kontroli na zakończenie realizacji projektu, z czego wywieść należy, że jest ona obligatoryjna.

⁴³¹ Zob. pkt 1 rozdziału 7 „Kontrola na zakończenie realizacji projektu” Wytucznych Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, wersja nr 2 z dnia 17 września 2019 r.

⁴³² Obowiązek zapewnienia właściwej ścieżki audytu wynika z art. 125 ust. 4 lit. d) rozporządzenia 1303/2013, zaś minimalne wymagania dotyczące ścieżki audytu zostały określone w art. 25 rozporządzenia 480/2014. Na obowiązek ponoszenia wydatków w ramach realizacji projektów w sposób pozwalający na zapewnienie właściwej ścieżki audytu zwraca uwagę judykatura. Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 marca 2019 r. o sygn. akt I SA/OI 5/19 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁴³³ Istotna modyfikacja projektu naruszająca trwałość projektu została zdefiniowana odpowiednio w: art. 71 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 w przypadku perspektywy finansowej 2014-2020 oraz art. 57 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006 w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013. Zob. G. Karwatowicz, *Nowa perspektywa finansowa – zmiany w trwałości projektu*, FP, 11/2014. Zob. również opracowanie z informacji o wynikach kontroli NIK pt. Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych programów regionalnych, KAP-4101-006-00/2013, nr ewid. 35/2014/P/13/196/KAP, czerwiec 2014 r. Naruszenie trwałości projektu stanowi jedną z możliwych przesłanek dopuszczenia się przez beneficjenta nieprawidłowości. Zob. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 1192/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 lutego 2020 r. o sygn. akt I GSK 422/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 5186/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 2024/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2020 r. o sygn. akt I GSK 537/20, CBOSA.

dnia zakończenia realizacji projektu, odpowiednio trzech lat w przypadkach dotyczących utrzymania inwestycji lub miejsc pracy stworzonych przez beneficjenta będącego przedstawicielem sektora MŚP. Kontrola ta może być rozszerzona o kontrolę innych kwestii podlegających weryfikacji po zakończeniu realizacji projektu, w tym: występowania podwójnego finansowania; generowania dochodu w projekcie⁴³⁴; zachowania celu projektu, w tym osiągnięcia i utrzymania skwantyfikowanych wskaźników realizacji projektu; poprawności przechowywania dokumentów; zachowania zasad informacji i promocji projektu; zachowania zasad udzielenia pomocy publicznej. Kontrola trwałości projektu może być prowadzona przez okres zobowiązania beneficjenta do niedokonywania istotnych modyfikacji projektu. Kontrola trwałości może być przeprowadzona na próbie.

Kontrole projektu mogą być prowadzone zarówno w miejscu jego realizacji⁴³⁵, jak i w siedzibie beneficjenta. W tym drugim przypadku kontrola polega na weryfikacji dokumentów jakie beneficjent wytworzył, w tym miał obowiązek wytworzyć na podstawie obowiązujących przepisów prawa i wymagań kontraktowych w związku z realizacją projektu dofinansowanego z funduszu UE. Przepisy dopuszczają dodatkowo przeprowadzenie kontroli w trybie zdalnym, a to w sytuacji, w której przeprowadzenie kontroli w sposób, o którym mowa wyżej jest niemożliwe, a przyczyny powyższego wiążą się z pandemią choroby zakaźnej COVID-19⁴³⁶.

W przypadku, w którym właściwa instytucja stwierdzi w toku prowadzonej kontroli nieprawidłowość⁴³⁷, to z reguły będzie to nieprawidłowość stwierdzona w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność (art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr). Powyższe wynika z faktu, iż kontrola realizacji projektu co do zasady odbywa się *ex-post*. W takim przypadku instytucja dokonuje korekty finansowej oraz wszczyna procedurę odzyskiwania od beneficjenta kwoty współfinansowania UE w wysokości odpowiadającej wartości dokonanej korekty finansowej. Przepis stanowi, że odzyskiwanie środków następuje zgodnie z art. 207 ufp⁴³⁸, a zatem w drodze postępowania administracyjnego⁴³⁹.

Jest przy tym faktycznie możliwe, aby nieprawidłowość stwierdzona w ramach kontroli projektu stanowiła nieprawidłowość, o jakiej mowa w art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr tj. taką

⁴³⁴ Zob. R. Cieślak, *Fundusze Unii Europejskiej – specyfika projektów generujących dochody*, FK, 11/2019, s. 14-26.

⁴³⁵ Zob. A. Juskowiak, *Kontrola na miejscu – błędy beneficjentów*, UE – FS, 11(33)/2009, s. 53 i n.

⁴³⁶ Zob. G. Karwatowicz, *Komentarz do ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r.*, Wrocław 2020 r., s. 75-80.

⁴³⁷ W rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006.

⁴³⁸ Ścisłej art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr statuuje art. 207 ufp jako ogólną podstawę odzyskiwania środków regulując jednocześnie, na zasadach wyjątku, że w przypadku środków pochodzących z programów EWT odzyskiwanie środków następuje zgodnie z umową o dofinansowanie albo decyzją o dofinansowanie projektu.

⁴³⁹ Tak art. 207 ust. 1 i 9 ufp. Zob. D. Kowalski, *Zwrot środków...*, s. 147, C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2011, s. 153 i 154

nieprawidłowość, która stwierdzona została przed zatwierdzeniem i wypłatą dofinansowania beneficjentowi. Przykładowo: powyższe ziszcza się w sytuacji, w której kontroli podlega przeprowadzone już postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w ramach którego właściwa instytucja ustaliła wystąpienie nieprawidłowości, a jednocześnie beneficjent nie otrzymał jeszcze środków unijnych na rzecz sfinansowania wydatków ponoszonych jako wynagrodzenie wykonawcy zamówienia publicznego. Nie sposób przy tym nie zwrócić uwagi, że stwierdzenie nieprawidłowości, o jakiej mowa w art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr możliwe jest jedynie w przypadku tych kontroli, które wykonywane są w okresie realizacji projektu. *A contrario* możliwość taka nie występuje w przypadku kontroli na zakończenie realizacji projektu, kontroli w celu sprawdzenia prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych wydatków prowadzonej po zakończeniu realizacji projektu oraz kontroli trwałości projektu. W przypadku wszystkich tych rodzajów kontroli wydatki przewidziane w ramach projektu zostały już poniesione, a dofinansowanie uzyskane przez beneficjenta.

Należy jednocześnie dodać, że możliwy w praktyce jest również przypadek, w którym w ramach kontroli projektu przeprowadzonej w okresie jego realizacji właściwa instytucja stwierdzi zarówno nieprawidłowość, o której mowa w art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr, jak i nieprawidłowość, o której mowa w art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr. Powyższe (przykładowo) może mieć miejsce w sytuacji, w której kontrola dotyczy niezrealizowanego dotąd w całości przedmiotu zamówienia publicznego, gdzie jego część została już zakończona, a wydatki z nim związane poniesione przez beneficjenta. W takim przypadku właściwa instytucja wprawdzie stwierdzi nieprawidłowość opartą na art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr, a następnie dokonywać będzie pomniejszenia dofinansowania unijnego w przypadku każdej kolejnej transzy wydatków przedstawianych w poszczególnych wnioskach o płatność (art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr).

2.3. Prawo wniesienia zastrzeżeń względem stwierdzonej nieprawidłowości i dokonanej korekty finansowej

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości oraz dokonania korekty finansowej beneficjentowi przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń, w których przedstawia umotywowane stanowisko co do braku wystąpienia nieprawidłowości, względnie nieprawidłowego ustalenia wysokości (wymiaru) korekty finansowej. Niezależnie przy tym, czy podstawą dokonanej korekty finansowej jest nieprawidłowość stwierdzona w toku weryfikacji (oceny) wniosku o

płatność, czy kontroli realizacji projektu procedura wnoszenia oraz rozpoznania zastrzeżeń jest tożsama⁴⁴⁰.

Beneficjentowi przysługuje prawo wniesienia umotywowanych zastrzeżeń, w terminie 14 dni⁴⁴¹ liczonych od dnia otrzymania informacji pokontrolnej, odpowiednio: informacji z weryfikacji wniosku o płatność. Uzpr nie wprowadza przy tym żadnych wymogów co do obligatoryjnych elementów zastrzeżeń wnoszonych przez beneficjenta. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń⁴⁴², właściwa instytucja, sporządza ostateczną informację pokontrolną, odpowiednio ostateczną informację z weryfikacji wniosku o płatność.

W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń beneficjenta, w tym uwzględnienia w ich w części zaskarżona informacja zostanie skorygowana. Skorygowanie treści informacji może prowadzić do odstąpienia właściwej instytucji od stwierdzenia nieprawidłowości – w takim przypadku nie ziści się podstawa do dokonania korekty finansowej, względnie do obniżenia jej wymiaru. *A contrario* właściwa instytucja może odmówić skorygowania informacji, co wymaga uzasadnienia⁴⁴³. Informacja zawierająca skorygowane ustalenia z kontroli, odpowiednio weryfikacji wniosku o płatność, bądź zawierająca odmowę skorygowania informacji stanowi informację ostateczną, od której nie przysługuje beneficjentowi prawo do złożenia zastrzeżeń.

Do procedury wnoszenia i rozpatrzenia zastrzeżeń, a również do stwierdzenia nieprawidłowości nie znajduje zastosowania Kpa⁴⁴⁴. Wynika to *expressis verbis* z, obowiązującego dla perspektywy 2014-2020, art. 24 ust. 4 uzpr. Mimo, iż przytoczony przepis jest jednoznaczny (*clara non sunt interpretanda*⁴⁴⁵), to w praktyce pojawiały się stany (sytuacje), w których beneficjenci nie zgadzający się z nieuwzględnieniem ich zastrzeżeń do

⁴⁴⁰ Prawodawca krajowy ustanowił procedurę wnoszenia oraz rozpoznania zastrzeżeń do informacji pokontrolnej w art. 25 ust. 2-12 uzpr. Art. 24 ust. 10 uzpr stanowi tymczasem, że jeżeli beneficjent nie zgadza się ze stwierdzeniem wystąpienia nieprawidłowości oraz pomniejszeniem wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność wówczas art. 25 ust. 2-12 uzpr stosuje się odpowiednio.

⁴⁴¹ Zgodnie z art. 25 ust. 3 uzpr termin może zostać przedłużony przez właściwą instytucję na skutek wniosku beneficjenta, złożonego przed upływem terminu wniesienia zastrzeżeń.

⁴⁴² Właściwa instytucja rozpatruje zastrzeżenia w terminie 14 dni. Jest to termin instrukcyjny. Termin ten może ulec zmianie odpowiednio do art. 25 ust. 7 uzpr. Mowa w nim, iż instytucja dokonująca kontroli, odpowiednio weryfikująca wniosek o płatność, „w każdym czasie”, może przeprowadzić dodatkowe czynności kontrolne lub żądać przedstawienia dokumentów lub dodatkowych wyjaśnień na piśmie.

⁴⁴³ Tak art. 25 ust. 8 uzpr.

⁴⁴⁴ W konsekwencji ustawodawca nie uwzględnił w ramach przepisów statuujących procedurę kontroli szeregu podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym m.in. zasady związania decyzją ostateczną (art. 16 § 1 Kpa), zapewnienia beneficjentowi (jako stronie) czynnego udziału na każdym etapie procedury (postępowania) kontrolnego (art. 10 § 1 Kpa), zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 Kpa), a również przepisów dotyczących terminowości załatwiania spraw (art. 35-38 Kpa) Zob. J. Ostalowski, [w:] R. Poździk, *Komentarz do ustawy...*, SIP Lex; G. Karwatowicz, J. Sebzda-Zaluska, *Korekty finansowe ...*, s. 64.

⁴⁴⁵ Zob. M. Zieliński, *Clara non sunt interpretanda – mity i rzeczywistość*, ZNSA, 6/2012, s. 9-23; T. Grzybowski, *Spory wokół reguły clara non sunt interpretanda*, PiP, 9/2012, s. 44-56; J. Mikołajewicz, *O paremii clara non sunt interpretanda*, *Studia Prawa Publicznego*, 2(10)/2015, s. 77-88.

treści informacji pokontrolnej, odpowiednio informacji z weryfikacji wniosku o płatność wnosili skargi do sądów administracyjnych na przedmiotowe rozstrzygnięcia w zakresie dokonanych korekt finansowych. Skargi te były konsekwentnie odrzucane.

Sądy administracyjne, w tym NSA uznawały nie tylko, że ostateczna informacja pokontrolna⁴⁴⁶, odpowiednio ostateczna informacja z weryfikacji wniosku o płatność⁴⁴⁷ nie stanowi decyzji administracyjnej, o jakiej mowa w art. 104 i n. Kpa, ale również innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Stanowiska sądów administracyjnych opierały się przede wszystkim na treści art. 24 ust. 4 uzpr⁴⁴⁸, niemniej sądy administracyjne powoływały się również na dalsze okoliczności odnoszące się do zawartości, struktury, czy charakteru prawnego informacji pokontrolnych. Pierwszą z nich jest okoliczność, iż dokonanie korekty finansowej nie rodzi, bezpośrednio, publicznego zobowiązania do zwrotu środków i prowadzi w istocie wyłącznie do stwierdzenia nieprawidłowości⁴⁴⁹. Po drugie: w nawiązaniu do powyżej wskazanej okoliczności, mimo iż wyniki kontroli, w której stwierdzono nieprawidłowość i dokonano korekty finansowej wpływają na sytuację prawną beneficjenta, to jednak sytuacja ta nie jest konsekwencją regulacji przyjętej w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a zapisów umowy o dofinansowanie⁴⁵⁰. Po trzeciej: dokonanie korekty finansowej w drodze decyzji administracyjnej, odpowiednio w drodze aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej czyniłoby zbędnym wydanie decyzji w przedmiocie zwrotu środków, o której mowa w art. 207

⁴⁴⁶ W rozumieniu art. 25 ust. 11 uzpr.

⁴⁴⁷ W rozumieniu art. 25 ust. 11 uzpr w zw. z art. 24 ust. 10 uzpr.

⁴⁴⁸ WSA w Olsztynie w postanowieniu z dnia 24 września 2019 r. o sygn. akt I SA/Ol 575/19 (orzeczenie prawomocne; CBOSA) rozstrzygnął w tym zakresie, że: „do aktów/ pism sporządzonych/ wydanych w trakcie procedury kontrolnej nie znajduje zastosowania art. 104 ust. 1 KPA wprowadzający ogólną zasadę załatwiania spraw przez organ administracji publicznej poprzez wydanie decyzji. To wyraźne wyłączenie (mowa tutaj o art. 24 uzpr - GK) należy interpretować w ten sposób, że przedmiotowa informacja o dokonanych pomniejszeniach nie jest decyzją, a więc rozstrzygnięciem załatwiającym sprawę co do istoty. Nie podlega więc kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 PostAdmU (...) Reasumując w ocenie Sądu zaskarżone pismo z dnia ‘(...)’ nie stanowi decyzji administracyjnej ani aktu z zakresu administracji publicznej o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU...”. Tak również NSA w postanowieniu z dnia 9 listopada 2018 r. o sygn. akt I GSK 3118/18, CBOSA; WSA w Warszawie w postanowieniu z dnia 9 lipca 2018 r. o sygn. akt V SA/Wa 841/18 (orzeczenie prawomocne), CBOSA; WSA w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 4 września 2018 r. o sygn. akt I SA/Rz 755/18 (orzeczenie prawomocne), CBOSA.

⁴⁴⁹ Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 4 września 2018 r. o sygn. akt I SA/Rz 755/18 (orzeczenie prawomocne), CBOSA.

⁴⁵⁰ Postanowienie NSA z dnia 9 listopada 2018 r. o sygn. akt I GSK 3118/18, CBOSA. NSA w uzasadnieniu postanowienia zwrócił uwagę, że co prawda prawo do dofinansowania jest ustalone w toku postępowania administracyjnego (*vide* art. 13 uzpr), niemniej podstawą dofinansowania, a tym samym źródłem praw i obowiązków jest umowa o dofinansowanie *vide* art. 52 ust. 1 uzpr oraz art. 206 ufp. Zdaniem NSA: „Już tylko ta okoliczność przesądza o wyłączeniu stosowania w odniesieniu do omawianych postępowań kontrolnych przepisów regulujących zakres kognicji sądów administracyjnych”.

ust. 1 i 9 ufp⁴⁵¹. Nie sposób w tej sytuacji uznać inaczej, niż że dokonanie korekty finansowej w toku kontroli, odpowiednio weryfikacji wniosku o płatność jest jedynie etapem w odzyskania środków i stanowi element stanu faktycznego postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków. Po czwarte: treść informacji pokontrolnej, odpowiednio informacji z weryfikacji wniosku o płatność nie odpowiada wymaganej przez Kpa treści⁴⁵² decyzji administracyjnej, o których mowa w art. 107 § 1 i n. Kpa.

W pierwotnej wersji uzppr (ustawie wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2007-2013) nie było przepisu odpowiadającego art. 24 ust. 4 uzpr obowiązującego w perspektywie finansowej 2014-2020⁴⁵³, co powodowało liczne wątpliwości związane z tym, czy stwierdzenie nieprawidłowości i dokonanie korekty finansowej powinno odbywać się w drodze decyzji administracyjnej. Wątpliwości te nie były obce judykaturze, w tym NSA.

W wyroku z dnia 18 stycznia 2013 r. o sygn. akt II GSK 1776/12⁴⁵⁴ NSA wyraził stanowisko, iż dokonanie korekty finansowej stanowi decyzję administracyjną wydaną na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006, do którego odsyła art. 26 ust. 1 pkt 15a uzppr. NSA, w przywołanym wyroku, uznał, że: „W świetle powyższych rozważań nie powinno budzić wątpliwości, iż w sprawie ustalenia i nałożenia na stronę skarżącą korekty finansowej powinna być wydana decyzja administracyjna o jakiej mowa w art. 107 § 1 k.p.a., gdyż organ był uprawniony do wydania władczego rozstrzygnięcia na podstawie prawa powszechnie obowiązującego”. Zgodnie z cytowanym stanowiskiem NSA wydanie decyzji w przedmiocie zwrotu środków na podstawie art. 207 ufp powinno być poprzedzone uprzednio wydaną ostateczną decyzją administracyjną w przedmiocie dokonania korekty finansowej wydaną na podstawie art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006 w zw. z art. 98 ust. 1 pkt 15a uzppr w zw. z art. 107 § 1 Kpa⁴⁵⁵.

⁴⁵¹ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 24 września 2019 r. o sygn. akt I SA/Ol 575/19 (orzeczenie prawomocne), CBOSA.

⁴⁵² Na marginesie ewentualnej klasyfikacji informacji pokontrolnej, odpowiednio informacji z przeprowadzonej weryfikacji wniosku o płatność jako decyzji administracyjnej nie przeszkadza ich forma. Jak podkreślał w orzecznictwie NSA to treść, nie forma przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną. Por. postanowienie NSA z dnia 9 listopada 2018 r. o sygn. I GSK 3118/18, CBOSA.

⁴⁵³ Art. 37 dotyczył wyłącznie niestosowania przepisów Kpa w zakresie procedury związanej z ubieganiem się o środki unijne. Art. 37 został zmieniony na mocy art. 90 pkt 11 uzpr a zatem ustawą wdrożeniową dla perspektywy finansowej 2014-2020. Zmiana rozszerzyła przedmiotowy zakres oddziaływania art. 37 uzppr – po nowelizacji uzppr przepis ten stanowił, iż Kpa nie stosuje się również w przypadku postępowań związanych z dokonaniem korekt finansowych.

⁴⁵⁴ CBOSA.

⁴⁵⁵ W ten sposób NSA orzekał jeszcze wielokrotnie. Przykładowo w wyrokach: z dnia 18 stycznia 2013 r. II GSK 1777/12, CBOSA; z dnia 25 lutego 2015 r. o sygn. akt. II GSK 2291/13, CBOSA oraz postanowieniach: z dnia 4 grudnia 2013 r. o sygn. akt 1820/13, CBOSA; z dnia 21 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 1097/14, CBOSA.

Jednocześnie, w tym samym okresie, NSA wydał szereg wyroków sprzecznych z tezą o podstawie do wydania decyzji administracyjnej na wskazanej wyżej podstawie prawnej. W jednym z nich, w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13⁴⁵⁶, NSA uznał, że: „Ustawodawca w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie wypowiada się w żaden sposób co do trybu i formy realizowania przez instytucję zarządzającą opisanego w art. 26 ust. 1 pkt 15a zadania. Nie istnieją podstawy prawne, by za właściwą dla nałożenia korekty finansowej uznać formę decyzji administracyjnej”⁴⁵⁷.

Rozbieżność w orzecznictwie NSA posiadała trwały charakter, a nadto dotyczyła istotnego zagadnienia⁴⁵⁸. Dlatego też, postanowieniem z 12 czerwca 2014 r. sygn. akt II GSK 1705/13⁴⁵⁹, NSA przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne: „Czy ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) wymaga wydania decyzji administracyjnej?”. Uchwałą z dnia 27 października 2014 r. o sygn. akt II GPS 2/14⁴⁶⁰ NSA przesądził, że do ustalenia oraz dokonania korekty finansowej w rozumieniu art. 26 ust. 1 pkt 15a uzppr nie powinno dochodzić w drodze decyzji administracyjnej. Tym samym niezależnie, czy korekta finansowa dokonana zostanie w projekcie finansowanym w perspektywie finansowej 2007-2013, czy 2014-2020 nie powinna być ona dokonywana w formie decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 25 ust. 11 uzpr do ostatecznej informacji pokontrolnej (w przypadku kontroli projektu) lub do pisemnego stanowiska właściwej instytucji wobec zgłoszonych przez beneficjenta zastrzeżeń nie przysługuje prawo do złożenia zastrzeżeń. Przepis ten należy interpretować wyłącznie jako statuujący zakończenie postępowania kontrolnego, odpowiednio weryfikacji wniosku o płatność. Jakkolwiek przy tym nie wyłącza on prawa beneficjenta do poddania dokonanej korekty finansowej kontroli sądu⁴⁶¹. Na uwagę dodatkowo zasługuje fakt, iż ustawodawca krajowy, tożsamo w perspektywie finansowej na lata 2007-2013, jak i na lata

⁴⁵⁶ CBOSA.

⁴⁵⁷ W ten sposób NSA orzekł również w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13, CBOSA; w wyrokach z dnia 12 czerwca 2014 r. o sygn. akt II GSK 2080/13 (CBOSA) i II GSK 2290/13 (CBOSA); wyroku z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1792/12, CBOSA; wyroku z dnia 25 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 79/13, CBOSA; wyroku z dnia 12 czerwca 2014 r. o sygn. akt II GSK 2080/13, CBOSA.

⁴⁵⁸ Zob. G. Karwatowicz, *Korekta i zwrot środków w jednej decyzji administracyjnej czy dwóch?*, FP, 8/2014, s. 61 i n.

⁴⁵⁹ CBOSA.

⁴⁶⁰ CBOSA.

⁴⁶¹ Zob. wyrok SA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 r. o sygn. akt I ACa 1074/19; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2018 r. o sygn. akt V SA/Wa 1716/17 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 1573/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r. o sygn. akt II GSK 2728/14, CBOSA.

2014-2020, nie przewidział przepisu, który warunkowałby prawo do poddania przez sąd kontroli dokonanej korekty finansowej od wcześniejszego zaskarżenia korekty w ramach postępowania kontrolnego, odpowiednio w ramach postępowania związanego z weryfikacją wniosku o płatność. Należy przy tym uznać, iż sądowa kontrola dokonanej korekty finansowej jest w pełni dopuszczalna nawet w sytuacji, w której beneficjent nie skorzysta z prawa do zaskarżenia w postępowaniu kontrolnym informacji pokontrolnej, odpowiednio nie wniesienie zastrzeżeń do informacji z weryfikacji wniosku o płatność, względnie skorzysta z tego prawa w sposób wadliwy. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze. Przykładowo SO we Wrocławiu, w prawomocnym wyroku z dnia 5 czerwca 2019 r. o sygn. akt IC 212/19, (w faktograficznej części uzasadnienia) zważył, że właściwa instytucja „pozostawiła zastrzeżenia powodów (jako beneficjentów) „bez rozpatrzenia”, bowiem nie został przez nich zachowany 14-dniowy termin na ich wniesienie”. Powyższe nie stanowiło formalnej przeszkody do zasądzenia na rzecz powodów będących beneficjentami pomniejszonej przez właściwą instytucję wartości dofinansowania z funduszu UE⁴⁶².

3. Dokonanie korekty finansowej w ujęciu podmiotowym

3.1. Instytucje uprawnione do dokonywania korekt finansowych

Do dokonywania korekt finansowych uprawnione są instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi *vide* art. 9 ust. 2 pkt 8 uzpr⁴⁶³. Jeżeli program operacyjny posiada status krajowego programu operacyjnego, względnie programu EWT⁴⁶⁴ instytucją zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 9 ust. 1 pkt 1 uzpr). Jednocześnie, jeżeli program operacyjny posiada status regionalnego programu operacyjnego to status instytucji zarządzającej posiada, właściwy terytorialnie, zarząd województwa (art. 9 ust. 1 pkt 2 uzpr)⁴⁶⁵. IZ są jedynymi instytucjami, dla których ustawodawca przewidział kompetencje do dokonywania korekt finansowych. Powyższe wynika z faktu, iż są

⁴⁶² Wyrok ten ostał się w obrocie prawnym. SA we Wrocławiu oddalił apelację właściwej instytucji wyrokiem z dnia 17 stycznia 2020 r. o sygn. akt I ACa 1074/19.

⁴⁶³ Na marginesie należy zauważyć, że ustawodawca wyodrębnił w uzpr uprawnienie do dokonywania korekt finansowych (art. 9 ust. 2 pkt 8 uzpr) od uprawnienia do odzyskiwania kwot podlegających zwrotowi (art. 9 ust. 2 pkt 9 uzpr). Oba uprawnienia właściwych instytucji zostały odrębnie uregulowane również w uzpr obowiązującej dla perspektywy finansowej 2007-2013 *vide* art. 26 ust. 1 pkt 15 i 15a uzpr.

⁴⁶⁴ O ile instytucja zarządzająca dla programu EWT została ustanowiona na terytorium RP. Programy EWT są programami międzynarodowymi i dopuszczalne jest, że status instytucji zarządzającej dla programu EWT będzie posiadała instytucja zagraniczna.

⁴⁶⁵ Zob. J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Zarząd ...*, s. 110 i n.

one jedynymi instytucjami dystrybuującymi środki z funduszy UE, które obligatoryjnie występują w systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego⁴⁶⁶. Pozostałe instytucje, w tym instytucje pośredniczące, czy instytucje wdrażające wyłącznie mogą występować⁴⁶⁷ w systemach zarządzania i kontroli, a powyższe zależne jest od powierzenia im kompetencji ustawowo przyznanych instytucji zarządzającej.

Instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej zadania związane z realizacją krajowego albo regionalnego programu operacyjnego (art. 10 ust. 1 uzpr) – z zastrzeżeniem zadań, o których mowa w art. 126 rozporządzenia 1303/2013 (art. 10 ust. 6 uzpr). Od razu należy dodać, iż zastrzeżenie to nie stanowi jakiegokolwiek przeszkody do powierzenia instytucji pośredniczącej kompetencji do dokonywania korekt finansowych. W art. 126 rozporządzenia 1303/2013 uregulowane zostały kompetencje instytucji certyfikującej, a ta nie jest uprawniona do dokonywania korekt finansowych. Uzpr nie przewiduje możliwości powierzenia przez instytucję zarządzającą jakichkolwiek zadań, w tym związanych z dokonywaniem korekt finansowych bezpośrednio instytucji wdrażającej. Uprawnienie do dokonywania korekt finansowych może być przy tym powierzone instytucji wdrażającej przez instytucję pośredniczącą, a to za zgodą instytucji zarządzającej⁴⁶⁸ (art. 10 ust. 2 uzpr)⁴⁶⁹. Dodać przy tym należy, że instytucja pośrednicząca może powierzyć instytucji wdrażającej kompetencje do dokonywania korekt finansowych wyłącznie w przypadku, w którym w pierw

⁴⁶⁶ W sposób tożsamy ustawodawca uregulował tę kwestię w poprzednim okresie programowania (2007-2013) *vide* art. 26 i 27 uzpr. Zob. G. Karwatowicz, *Kto może nałożyć korekty finansowe*, PP, 3/2012, s. 44 i n.

⁴⁶⁷ Rolę instytucji pośredniczącej oraz instytucji wdrażającej mogą pełnić już istniejące podmioty, którym właściwa instytucja zarządzająca powierza część ustawowo przydzielonych jej zadań. W takim przypadku instytucje te realizują własne zadania, a obok nich również zadania powierzone przez właściwą instytucję zarządzającą. Przykładowo mowa tutaj o Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, czy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. W systemach zarządzania i kontroli występują przy tym takie podmioty, które powołane zostały wyłącznie do pełnienia funkcji instytucji pośredniczącej, czy wdrażającej. Instytucją jak wyżej jest np. Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca będąca jednostką budżetową Województwa Dolnośląskiego, która powołana została Uchwałą Nr XVI/196/07 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2007 r. Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca nie pełni żadnych innych zadań poza powierzonymi jej przez instytucję zarządzającą zob. <http://www.dip.dolnyslask.pl/bip/dolnoslaska-instytucja-posredniczaca/informacje-podstawowe.html>, dostęp: 23.04.2021 r.

⁴⁶⁸ Dodać należy, że powierzenie zadania przez instytucję zarządzającą instytucji pośredniczącej, odpowiednio: powierzenie instytucji wdrażającej przez instytucję pośredniczącą, a to za zgodą instytucji zarządzającej nie zwalnia instytucji zarządzającej z odpowiedzialności za ich należyłą realizację. Nawet wówczas, gdy postanowienia w przedmiocie przeniesienia odpowiedzialności na instytucję, której powierzono wykonanie zadania zostały uwzględnione w treści porozumienia, odpowiednio: umowy. Zob. wyrok NSA z dnia 16 marca 2016 r. o sygn. akt II GSK 2310/14, CBOSA.

⁴⁶⁹ W perspektywie 2007-2013 kwestia delegacji zadań przez instytucję zarządzającą została uregulowana w sposób podobny, jak w przypadku uzpr obowiązującej w perspektywie finansowej 2014-2020. Instytucja zarządzająca może powierzyć część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego instytucji pośredniczącej (art. 27 ust. 1 uzpr), zaś zarówno instytucja zarządzająca, jak i instytucja pośrednicząca mogą z instytucją wdrażającą zawrzeć porozumienie lub umowę o realizacji powierzonych jej zadań, a to na podstawie art. 32 ust. 1 uzpr. Należy przy tym wskazać, że inaczej niż w przypadku art. 10 ust. 2 uzpr instytucja pośrednicząca nie musi uzyskiwać zgody instytucji zarządzającej na delegowanie części zadań instytucji wdrażającej. Zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach...*, SIP Lex.

sama je uzyskała od instytucji zarządzającej (*Nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*)⁴⁷⁰.

Zadanie związane z dokonywaniem korekt finansowych zostaje powierzone w drodze porozumienia lub umowy⁴⁷¹. To, która forma powierzenia zadania znajdzie zastosowanie w danym przypadku zależy jest od statusu instytucji pośredniczącej, odpowiednio instytucji wdrażającej, której powierzone zostało dokonywanie korekt finansowych. Jeżeli instytucja pośrednicząca, względnie instytucja wdrażająca posiada status jednostki sektora finansów publicznych (*vide art. 9 ufp*), to powierzenie następuje w drodze porozumienia – posiada ono charakter administracyjnoprawny, a jego istota opiera się na publicznym charakterze stron oraz ich współdziałaniu w wykonywaniu zadań publicznych⁴⁷². Jeżeli jednak powierzenie dokonywania korekt finansowych nastąpić ma na rzecz podmiotu prywatnego, to wówczas, odpowiednio: pomiędzy instytucją zarządzającą, a instytucją pośredniczącą, względnie instytucją pośredniczącą, a instytucją wdrażającą, a to za zgodą instytucji zarządzającej zawierana jest umowa cywilnoprawna. W doktrynie przyjmuje się, że jest to umowa nienazwana lub mieszana⁴⁷³.

Art. 10 ust. 5 uzpr dopuszcza przy tym zlecenie przez IZ, względnie, za zgodą IZ, przez IP lub IW „usług związanych z realizacją zadań”⁴⁷⁴ z tym wyjątkiem, że usługi nie mogą polegać na prowadzeniu kontroli systemowej o czym *expressis verbis* mowa w analizowanym przepisie. Uwzględniając zakres przedmiotowy tej części rozprawy należy wskazać, że co do

⁴⁷⁰ Zob. F. Longchamps de Berier, *Z uwag do metodologii nauki prawa prywatnego: powoływanie łacińskich reguł i maksym na przykładzie nemo plus iuris*, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 7/2014, s. 41 i n.

⁴⁷¹ W perspektywie finansowej 2007-2013 powyższe zostało uregulowane po części inaczej. W przypadku powierzenia zadań związanych z realizacją programu operacyjnego instytucji pośredniczącej przez instytucję zarządzającą, to powyższe następuje wyłącznie w drodze porozumienia (art. 27 ust. 1 uzppr). Inaczej w przypadku, w którym instytucja zarządzająca lub pośrednicząca deleguje części zadań związanych z programem operacyjnym instytucji wdrażającej, to powyższe może odbyć się zarówno w drodze porozumienia lub umowy (art. 32 ust. 1 uzppr).

⁴⁷² Zob. D.E. Harasimiuk, R. Poździk (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, SIP Lex. Zob. również: P. Wojewski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych*, *Białostockie Studia Prawnicze*, 1/2020, s. 141 i n. W przedmiocie porozumień administracyjnych zob.: Z. Kmiecik, *Umowa cywilnoprawna i porozumienie administracyjne jako formy działania organów administracji w sferze zarządza gospodarką państwową*, *RPEiS*, 3/1987, s. 1 i n.; K. Sikora, *Porozumienie samorządowe z udziałem jednostek samorządu terytorialnego na tle innych form działania w sferze administracji publicznej*, *SIL*, 2/2019, s. 75 i n.

⁴⁷³ Zob. D.E. Harasimiuk, [w:] R. Poździk (red.), *Komentarz do ustawy...*, SIP Lex. Na temat umowy nienazwanej i mieszanej zob. szeroko: J. Katner, [w:] J. Katner, *System prawa prywatnego. Tom. 9 Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, Warszawa 2010, s. 6 i n.

⁴⁷⁴ W perspektywie finansowej 2007-2013 ustawodawca nie przewidział dozwolenia na zlecenia innym podmiotom przez instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące i instytucje wdrażające usług związanych z realizacją zadań wynikających z realizacji programu operacyjnego. Dozwolenie to obejmowało wyłącznie realizację „czynności technicznych związanych z obsługą” (*vide art. 27 ust. 4 uzppr*) zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Przedmiotowe dozwolenie była zatem znacznie węższe jeżeli chodzi o jego zakres przedmiotowy.

zasady usługi te polegają na wsparciu eksperckim przedstawicieli instytucji dokonujących weryfikacji wniosków o płatność oraz dokonujących kontroli projektów. Z powodzeniem mogą one polegać również na przeprowadzeniu czynności związanych z weryfikacją wniosków o płatność, czy dokonaniem kontroli projektów, a również wstępnym ustaleniem podstawy do dokonania korekty finansowej, czy ustaleniem właściwego jej wymiaru. Samo (*sensu stricte*) dokonanie korekty finansowej, w tym ustalenie jej wymiaru prowadzące do określonych konsekwencji prawnych względem beneficjenta nie mieści się w pojęciu „usługi”, której świadczenie związane jest z realizacją określonego zadania – jest jego wykonaniem.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, to art. 10 ust. 5 uzpr pozwala na zlecenie świadczenia usług „innym podmiotom”, co interpretować należy w ten sposób, że przedmiotowe usługi może świadczyć w zasadzie każdy podmiot, w tym nie tylko podmiot niezależny od właściwej instytucji zlecającej świadczenie usług, a również podmiot utworzony lub powiązany i nadzorowany przez samą instytucję zlecającą świadczenie usług.

3.2. Pozostałe instytucje

Analizując dokonywanie korekt finansowych w ujęciu podmiotowym nie sposób nie odnieść się do roli dalszych instytucji, które co prawda bezpośrednio nie posiadają uprawnień do dokonywania korekt finansowych, w tym uprawnienie to nie może zostać im ani powierzone, ani zlecone, niemniej które poprzez realizację swoich obowiązków posiadają istotny wpływ na ustalenie podstaw do dokonywania korekt finansowych przez właściwe instytucje. Instytucje te podzielić można na dwie grupy.

Po pierwsze: chodzi o instytucje występujące w systemach zarządzania i kontroli programów operacyjnych: IA i IC. IA dokonując audytu prawidłowego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli nie dokonuje jedynie oceny prawidłowości realizacji projektów przez beneficjentów, ale również ocenia, czy właściwa instytucja w sposób prawidłowy wywiązuje się ze swoich obowiązków, w tym obowiązku związanego z wykrywaniem nieprawidłowości i dokonywaniem korekt finansowych. W praktyce dochodzi do takich przypadków, w których instytucja audytowa stwierdza nieprawidłowość, w projektach w których w ramach wcześniejszej kontroli, czy weryfikacji wniosków o płatność prowadzonych przez właściwą instytucję nie stwierdzono nieprawidłowości. W takich przypadkach z reguły instytucje zarządzające przyjmują jako właściwe ustalenia instytucji audytowej i dokonują niezbędnych czynności celem stwierdzenia nieprawidłowości i

dokonania korekty finansowej⁴⁷⁵. Dochodzi również do takich sytuacji, w których właściwa instytucja nie zgadza się ze stanowiskiem instytucji audytowej co do podstawy stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej, względnie co do wymiaru (wysokości) korekty finansowej. W takich przypadkach właściwe instytucje dokonują próby przekonania instytucji audytowej do zmiany stanowiska, a jeżeli powyższe nie przynosi spodziewanego rezultatu właściwe instytucje ostatecznie podzielają jej stanowisko⁴⁷⁶, w tym stwierdzają nieprawidłowość i dokonują korekty finansowej, względnie dostosowują jej wysokość do poziomu uznanego przez instytucję audytową za prawidłowy.

Taki stan rzeczy rodzi wątpliwości co do motywacji właściwych instytucji w dostosowywaniu własnych rozstrzygnięć do stanowisk instytucji audytowej, w tym zwłaszcza przy uwzględnieniu okoliczności, iż instytucja audytowa nie tylko nie jest uprawniona do dokonywania korekt finansowych, ale również nie posiada uprawnienia do związania właściwej instytucji własną oceną prawną. Motywacja ta wynika z faktu, iż ich odmienne stanowisko w zakresie podstawy stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej od stanowiska instytucji audytowej może nieść za sobą negatywne konsekwencje finansowe – nie tyle dla samych właściwych instytucji co dla programów operacyjnych. Należy mieć na uwadze, że instytucja audytowa rokrocznie przekazuje Komisji sprawozdanie z przeprowadzonych audytów systemów zarządzania i kontroli oraz projektów⁴⁷⁷. Komisja zaś

⁴⁷⁵ Praktyka potwierdza taki stan rzecz. W jednym z wyroków, w jego faktograficznej części, WSA w Gorzowie Wlkp. wskazał wprawdzie, że instytucja audytowa stwierdziła nieprawidłowość, a następnie zarekomendowała właściwej instytucji dokonanie weryfikacji prawidłowości udzielania zamówień publicznych przez beneficjenta. Następnie WSA w Gorzowie Wlkp. wskazał, że: „Instytucja Zarządzająca wykonując rekomendację Instytucji Audytowej dokonała ponownej analizy wniosków o płatność oraz dokumentów dostępnych organowi w ramach przedmiotowego projektu. W ocenie organu przeprowadzona analiza potwierdziła nieprawidłowości, które były badane w analogicznych przypadkach przez Instytucję Audytową” Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 października 2019 r. o sygn. akt I SA/Go 301/19 (wyrok prawomocny), CBOSA. W podobnych stanach faktycznych sądy administracyjne orzekały jeszcze wielokrotnie. Zob. wyrok NSA z dnia 5 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 582/18, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Kr 1524/15 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2951/15, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2014 r. o sygn. akt I SA/Bk 173/14 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁴⁷⁶ Sposób ukształtowania relacji właściwych instytucji z instytucją audytową obrazuje stanowisko Ministerstwa Finansów. Wpierw w jego treści mowa, że: „w przypadku, gdy instytucja zarządzająca nie zgadza się ze stanowiskiem instytucji audytowej, może wstrzymać się od nałożenia korekty finansowej/pomniejszenia deklaracji...”, a następnie właściwa instytucja może przekazać instytucji audytowej uzupełnienie swojego stanowiska. Jeżeli właściwa instytucja własnego stanowiska nie uzupełni, względnie powzięte przez nią argumenty nie będą dla instytucji audytowej przekonujące wówczas: „instytucja audytowa oczekiwała będzie przeprowadzenia działań naprawczych”, które sprowadzają się do podjęcia działań, które za wymagane uzna instytucja audytowa. Zob. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 4953 w sprawie skutków rekomendacji instytucji audytowych w zakresie nieprawidłowości w stosowaniu prawa zamówień publicznych, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5E4ECE55>, dostęp: 21.04.2021 r.

⁴⁷⁷ Zob. Wytoczne Komisji dla państw członkowskich dotyczące rocznego sprawozdania z kontroli i opinii audytowej, które mają składać instytucje audytowe, oraz sposobu postępowania z błędami wykrytymi przez

na podstawie przedmiotowego sprawozdania może uznać, że właściwa instytucja nie wywiązuje się z obowiązków związanych z wykrywaniem nieprawidłowości i dokonywaniem korekt finansowych. Konsekwencją powyższego jest ryzyko dokonania korekty finansowej przez Komisję na podstawie art. 144 ust. 1 lit. a lub art. 85 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1303/2013.

Drugą z motywacji właściwych instytucji jest okoliczność, iż nawet jeżeli właściwa instytucja ostatecznie nie podzieliłaby stanowiska instytucji audytowej i nie dokonałaby korekty finansowej, to fakt stwierdzenia nieprawidłowości przez instytucję audytową i tak nie pozwoli na certyfikację wydatków nią objętych przez IC, która odpowiada za to, że przedstawione wydatki we wniosku o płatność złożonym do Komisji są prawidłowe (*vide* art. 126 lit. c rozporządzenia 1303/2013)⁴⁷⁸. Na marginesie nawet gdyby IC zdecydowały się na ujęcie we wniosku o płatność do Komisji takich wydatków, co w praktyce nie jest spotykane, to powyższe prowadzi do ryzyka dokonania przez Komisję korekty finansowej na podstawie art. 144 ust. 1 lit. c lub art. 85 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1303/2013.

Drugą z kategorii „pozostałych podmiotów” są instytucje i organy publiczne, które nie występują w systemach zarządzania i kontroli programów operacyjnych⁴⁷⁹. Chodzi tutaj zarówno o organy i instytucje kontrolne przykładowo Prezesa UZP, Prezesa UOKiK, czy NIK, jak i organy ścigania, w tym Prokuraturę, czy CBA⁴⁸⁰.

instytucje audytowe do celów ustalania i zgłaszania wiarygodnych łącznych poziomów błędu rezydualnego, znak EGESIF_15-0002-0417/12/2018.

⁴⁷⁸ Okoliczność ta podnoszona jest przez właściwe instytucje jako argument na rzecz stanowiska o braku zasadności odmowy dokonania korekty finansowej w przypadku, gdy instytucja audytowa stwierdziła w projekcie nieprawidłowość. Na powyższe zwraca uwagę przykładowo WSA w Krakowie, który w faktograficznej części uzasadnienia wyroku odnosi się do stanowiska właściwej instytucji: „W ocenie instytucji audytowej jest to sprzeczne z zasadami przejrzystości i równego traktowania potencjalnych oferentów i skutkuje koniecznością ustalenia 5% korekty finansowej. Zarząd Województwa wyjaśnił, że ustalenia poczynione przez instytucję audytową nie stanowią dla IZ MRPO samoistnej podstawy do nałożenia korekty finansowej, ale stwierdzenie przez instytucję audytową nieprawidłowości i określenie korekty finansowej powoduje brak możliwości certyfikacji takich wydatków, bez względu na wynik kontroli IZ MRPO”. Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Kr 1524/15 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁴⁷⁹ O obiektywnej potrzebie wzięcia pod uwagę wyników kontroli instytucji niewchodzących w podmiotowy zakres systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego stanowią wytyczne i zalecenia poszczególnych właściwych instytucji w zakresie kontroli projektów. Zob. *Zalecenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dla instytucji zaangażowanych w realizację PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie procedur kontrolnych oraz systemu rocznych rozliczeń*, wersja nr 5, lipiec 2020 r., s. 9, 65 i 74; *Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020*, załącznik do Uchwały Nr 38/618/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 lipca 2016 r., s. 17.

⁴⁸⁰ Zob. P. Krzykowski, *Nieprawidłowości...*, s. 100 i n.; T. Janicki, W. Popławski, *Dysfunkcje projektów unijnych na przykładzie przedsiębiorstw funkcjonujących w województwie kujawsko-pomorskim*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 283/2016, s. 55 i 56.

Jak stwierdziła NIK: „Najwięcej błędów związanych z wykorzystaniem środków z funduszy strukturalnych dotyczy zamówień publicznych. To właśnie te błędy są najczęstszą przyczyną trudności i opóźnień przy wdrażaniu projektów”⁴⁸¹. Z racji powyższego nie sposób nie podkreślić szczególnej roli Prezesa UZP i jego działalności kontrolnej, jako istotnego źródła informacji o ewentualnych nieprawidłowościach w realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE, w tym zarówno jeżeli chodzi o kontrole doraźne, jak i uprzednie⁴⁸². W praktyce wielokrotnie instytucje przyznające środki powołują się na ustalenia z kontroli Prezesa UZP uzasadniając na ich podstawie wystąpienie tzw. pierwszej przesłanki wystąpienia nieprawidłowości (naruszenie prawa), a niekiedy nawet wystąpienie nieprawidłowości jako takiej, a to w sytuacji, w której w toku kontroli obok stwierdzenia naruszenia Pzp Prezes UZP uzna, że miało ono lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁸³. Od razu należy przy tym dodać, że właściwe instytucje nie posiadają obowiązku występowania do Prezesa UZP o przedmiotową kontrolę. Posiadają przy tym takie prawo⁴⁸⁴.

Należy zastrzec, że o zasadności uwzględnienia stanowisk innych instytucji lub organów administracji publicznej każdorazowo decyduje właściwa instytucja. Musi ona ocenić zwłaszcza przydatność ustalenia innych instytucji lub organów administracji publicznej do stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej. Nie sposób pominąć, iż każda z tych instytucji, odpowiednio każdy z tych organów ma w sposób odmienny uregulowany zakres, sposób i cel przeprowadzonych działań, w tym działań kontrolnych. Nie w każdym

⁴⁸¹ Zob. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bledy-w-przetargach-unijnych.html>, dostęp: 22.04.2021 r. Taki stan rzeczy nie ma przy tym miejsca jedynie w Polsce, a również w innych państwach członkowskich – na co NIK również zwraca uwagę. Ustalenie to było podstawą do przygotowanie specjalnego raportu przez *Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors* (Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) pt. *Analysis of (types) of errors in EU and national public procurement within the Structural Funds programmes*. Zob. również opracowanie z informacji o wynikach kontroli NIK pt. *Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, KAP-4101-008-00/2014, nr ewid. 72/2015/P/14/009/KAP, maj 2015 r.

⁴⁸² Na marginesie zgodnie z art. 614 ust. 5 Pzp na wniosek właściwej instytucji zarządzającej (instytucje pośredniczące oraz wdrażające nie posiadają omawianego uprawnienia) Prezes UZP może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej, jeżeli w ocenie instytucji postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami ustawy. Zob. H. Nowicki, *Kontrola uprzednia realizowana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, [w:] E. Adamowicz, J. Sadowy (red.) *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, Gdańsk-Warszawa 2012, s. 212; P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2011, s. 40 i n.; G. Karwatowicz, M. Lamch-Rejowska, *Kontrola ex ante zamówień publicznych finansowanych ze środków UE dokonywana przez instytucję zarządzającą*, *Zamówienia publiczne*. Doradca, 3/2010, s. 4 i n.

⁴⁸³ Zob. wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2012 r. o sygn. akt I ACa 801/12.

⁴⁸⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 2693/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r. o sygn. II GSK 926/16, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2015 r. o sygn. akt I SA/Kr 1524/15 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r. o sygn. akt II GSK 3407/15, CBOSA. Na marginesie należy dodać, że jeżeli instytucja zarządzająca uzna za właściwe wystąpienie do Prezesa UZP o przeprowadzenie kontroli doraźnej, to Prezes UZP ma obowiązek jej przeprowadzenia (art. 607 ust. 6 Pzp).

przypadku ustalenie określonych naruszeń przepisów przez te instytucje i organy może prowadzić do uzasadnionej podstawy do stwierdzenia w projekcie nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej.

W praktyce właściwe instytucje występując o dokonanie ustaleń innych instytucji i organów niewystępujących w systemach zarządzania i kontroli szukają często potwierdzenia dla własnych ustaleń⁴⁸⁵, co pozwala im przypuszczać, że stwierdzona nieprawidłowość i dokonana korekta finansowa ostatecznie się w obrocie prawnym w przypadku, w którym poddana zostanie sądowej kontroli. Jednocześnie, w praktyce, wszelkie informacje uzyskane od innych instytucji i organów administracji publicznej właściwe instytucje poddają weryfikacji. Brak powyższego mógłby prowadzić do zarzutu niewywiązywania się obowiązku wykrywania nieprawidłowości i dokonywania korekt finansowych, co niosłoby za sobą ryzyko dokonania przez Komisję korekty finansowej. Kwestia ryzyka korekty w przedmiotowym zakresie była już sygnalizowana we wcześniejszej części pracy.

4. Charakter prawny sprawy w przedmiocie korekty finansowej

4.1. Sprawa w przedmiocie korekty finansowej jako sprawa administracyjna

Zgodnie z art. 1 pkt 1 Kpa ustawa ta normuje m.in. postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub milcząco. Na co zwraca uwagę B. Adamiak art. 1 pkt 1 Kpa mimo, iż wyznacza rodzaj spraw i formę ich rozstrzygnięcia, to nie zawiera pełnej regulacji przedmiotowej przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego. Niezbędne do jej wypełnienia są przepisy prawa materialnego, które kreują

⁴⁸⁵ Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Dość wymownym w tym zakresie jest stan faktyczny w sprawie rozstrzyganej przez WSA w Rzeszowie, a następnie NSA. W faktograficznej części uzasadnienia wyroku WSA w Rzeszowie mowa, iż: „Instytucja Zarządzająca uznała stanowisko Prezesa UZP za niewiążące i pominęła je, mimo, że wcześniej sama o to stanowisko wystąpiła”. Stanowisko Prezesa UZP było, w kontekście postawy do dokonania korekty finansowej, korzystne dla beneficjenta. Co prawda Prezes UZP stwierdził, że doszło do naruszeń Pzp, niemniej, że te „nie miały wpływu na wynik postępowań o zamówienie publiczne”, co pozwoliłoby potwierdzić tezę o wyłącznie formalnym naruszeniu Pzp, które nie wpływa choćby potencjalnie na szkodę w budżecie UE. Dodatkowo kiedy właściwa instytucja uzyskała niesatysfakcjonujące ją stanowisko Prezesa UZP wystąpiła o stanowisko do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2014 r. o sygn. akt I SA/Rz 1054/13 (CBOSA). Wyrok ten został utrzymany w mocy. NSA oddalił skargę kasacyjną beneficjenta. Zob. wyrok NSA z dnia 22 maja 2015 r. o sygn. II GSK 1065/14 (CBOSA). Na okoliczność pomijania przez właściwe instytucje stanowisk, które są korzystne dla beneficjentów zwraca uwagę również doktryna. Zob. G. Karwatowicz, J. Sebzda-Zaluska, *Korekty finansowe...*, s. 63.

sprawy indywidualne oraz określają formę prawną w jakiej sprawy te są rozstrzygane⁴⁸⁶. Przy czym pojęcie „sprawy indywidualnej” nie posiada samodzielnego znaczenia prawnego. Jak wskazuje P. Przybysz oznacza ono wyłącznie sprawę dotyczącą indywidualnie oznaczonego podmiotu w konkretnej (określonej) sprawie, która rozstrzygnięta została w drodze decyzji administracyjnej lub milcząco⁴⁸⁷.

Biorąc pod uwagę powyższe nie ulega wątpliwości, że kontrola określonej części korekt finansowych dokonywana będzie wprawdzie w ramach postępowania administracyjnego, a następnie sądownoadministracyjnego. W obrocie obowiązują przepisy prawa materialnego, które jednoznacznie stanowią, że w przypadku, w którym dokonana korekta finansowa nieść będzie za sobą konieczność odzyskania od beneficjenta zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych, względnie pobranych środków z dofinansowania unijnego wówczas właściwa instytucja dochodzić będzie ich zwrotu w drodze postępowania administracyjnego. Chodzi tutaj, w pierwszej kolejności, o art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr, który stanowi, że jeżeli nieprawidłowość zostanie ustalona w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność właściwa instytucja dokonuje korekty finansowej oraz wszczyna procedurę odzyskiwania od beneficjenta kwoty dofinansowania z funduszy UE w wysokości odpowiadającej wartości korekty finansowej. Przytoczony wyżej przepis wprost odnosi się do art. 207 ufp jako do przepisu statuującego procedurę właściwą dla odzyskiwania środków unijnych⁴⁸⁸. I tak zgodnie z art. 207 ust. 1 ufp środki unijne wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (pkt 1), wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp (pkt 2), pobrane nienależnie (pkt 3), względnie pobrane w nadmiernej wysokości (również pkt 3)⁴⁸⁹ podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych. Zwrot środków powinien przy tym nastąpić w terminie 14 dni liczonych od dnia doręczenia ostatecznej decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków. Nie ulega przy tym żadnej wątpliwości, że w art. 207 ufp mowa o decyzji administracyjnej w

⁴⁸⁶ Zob. B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA, 5/2015, s. 15. Zob. również B. Krupa, *Istotna sprawa w postępowaniu administracyjnym*, Państwo Prawne, 1(5)/2015, s. 103 i n.; K. Gruszecki, *Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym*, ST, 11/2005, s. 33 i n.; Z. Kmiecik, *Administracyjne postępowanie, uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, materialna tożsamość sprawy administracyjnej, obowiązywanie przepisów prawnych. Glosa do wyroku NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., I OSK 2254/14*, SIP Lex; M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, PPP, 10/2009, s. 6 i n. Pojęcie sprawy administracyjnej było również przedmiotem rozstrzygnięć sądownictwa administracyjnego. Zob. wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt II OSK 709/15, CBOSA; z dnia 8 marca 2018 r. o sygn. akt II FSK 487/16, CBOSA.

⁴⁸⁷ Tak: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP Lex.

⁴⁸⁸ Zupełnie na marginesie dodać należy, że w przypadku środków z funduszy EWT procedurę właściwą dla odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych, odpowiednio pobranych środków reguluje umowa o dofinansowanie lub decyzja o dofinansowanie projektu.

⁴⁸⁹ Zob. W. Miemiec, *Przesłanki determinujące...*, s. 34 i n.

rozumieniu art. 104 § 1 i n. Kpa. Przesądza o tym *expressis verbis* art. 67 ufp. Stanowi on, że do spraw dotyczących należności z art. 60 ufp, nieregulowanych w ufp stosuje się przepisy Kpa i odpowiednio działu III Op, gdzie należność z tytułu zwrotu środków unijnych uwzględniona została w art. 60 pkt 6 ufp.

Art. 207 ufp reguluje również właściwość instytucji uprawnionych do wydawania decyzji określających kwotę dofinansowania przypadającego do zwrotu. Kwestia ta zostanie szczegółowo omówiona w następnym, piątym, rozdziale pracy.

4.2. Sprawa w przedmiocie korekty finansowej jako sprawa cywilna

Pojęcie spraw cywilnych zostało uregulowane przez ustawodawcę w art. 1 Kpc. Zakres przedmiotowy tej definicji określa krąg spraw, do których zastosowanie mieć będzie procesowe prawo cywilne⁴⁹⁰. Przepis ten opiera się na dwóch kryteriach kwalifikacji sprawy jako sprawy cywilnej. Pierwszym z nich jest kryterium materialne, a w jego ramach za sprawę cywilną ustawodawca uznał sprawy z zakresu: prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy. Drugim z kryteriów jest kryterium formalne, w świetle którego za sprawy cywilne należy uznać takie sprawy, które sprawami cywilnymi nie są ze swojej istoty, a z woli ustawodawcy zostały poddane kognicji sądów powszechnych. Chodzi tutaj o sprawy z zakresu ubezpieczeń oraz te, do których Kpc znajduje zastosowanie na mocy ustaw szczególnych⁴⁹¹. Nie sposób przy tym nie dodać, że w art. 2 § 1 Kpc ustanowione zostało domniemanie drogi sądowej we wszystkich sprawach cywilnych⁴⁹².

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy spraw związanych z dokonaniem korekt finansowych za oczywiste należy uznać, że nie będą to sprawy cywilne w zakresie prawa rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy, czy ubezpieczeń. Nie będą to również sprawy, do których Kpc znajduje swoje zastosowanie na mocy ustaw szczególnych – uzpr, ani żaden inny akt prawa odnoszący się do wydatkowania środków z funduszy UE nie stanowi, że Kpc znajduje zastosowanie w związku z roszczeniami z tytułu dokonywanych korekt finansowych⁴⁹³. Zdaniem autora kognicję sądów powszechnych w sprawach związanych z dokonaniem korekt finansowych opierać należy na tym, że są sprawami z zakresu prawa

⁴⁹⁰ Zob. A. Zieliński, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, wydanie 14, Warszawa 2014, s. 3.

⁴⁹¹ Zob. K. Flaga-Gieruszyńska, [w:] A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wydanie 10, SIP Lex.

⁴⁹² Zob. J. Bodio, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, SIP Lex.

⁴⁹³ Również uzpr, ani żaden inny akt prawa obowiązujący w perspektywie finansowej 2007-2013 nie wprowadzał takiej regulacji.

cywilnego, a dodatkowo nie należą one do właściwości ani sądów szczególnych, ani Sądu Najwyższego.

Nie ulega wątpliwości, że kognicji sądu powszechnego podlegać będą te korekty finansowe, które dokonane zostały przed zatwierdzeniem wniosku o płatność i wypłatą beneficjentowi dofinansowania z funduszu UE. Chodzi tutaj o korekty finansowe dokonywane w drodze pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowanych ujętych we wniosku o płatność o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo lub odmowy wypłaty dofinansowania, a to w sytuacji, w której wysokość korekty finansowej odpowiada całości wnioskowanej kwoty dofinansowania unijnego (art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr).

W praktyce w takich przypadkach beneficjenci opierają roszczenie na kilku alternatywnych podstawach prawnych⁴⁹⁴. Pierwszą z nich jest naruszenie przez właściwą instytucję reguł wykonywania zobowiązań (art. 354 § 1 Kc). W takim przypadku beneficjenci opierają swoje roszczenia na okoliczności, iż w sposób należyty wywiązali się z obowiązków ciążących na nich w związku z realizacją projektów, a nie uzyskali od właściwej instytucji przyznanego im na mocy umowy o dofinansowanie dofinansowania, względnie otrzymali je w niższej kwocie niż wynika to z umowy o dofinansowanie⁴⁹⁵. Inną z przywoływanych przez beneficjentów materialnoprawnych podstaw roszczeń jest art. 471 Kc statuujący odpowiedzialność *ex contractu*. Przyjęcie takiej podstawy wiąże się z okolicznością, iż dokonanie korekty finansowej było skutkiem rzekomego niewykonania umowy przez beneficjenta (stronę powodową) zgodnie z zadaniami w niej przyjętymi⁴⁹⁶. Niekiedy obie wyżej wskazane podstawy określone są przez beneficjentów (jako powodów) alternatywnie. W jednej ze spraw beneficjent oparł podstawę prawną roszczenia na art. 353 i 354 Kc, ewentualnie na art. 471 Kc⁴⁹⁷.

Dodatkowo zaś za kognicją sądu powszechnego w przypadku korekt finansowych dokonywanych w drodze pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowanych ujętych we wniosku o płatność o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo lub odmowy wypłaty dofinansowania przesądza również (na zasadzie *a contrario*) fakt, iż uzpr, ani ufp nie stanowią,

⁴⁹⁴ Na marginesie zgodnie z zasadą *da mihi factum, dabo tibi ius* (art. 187 § 1 pkt 2 Kpc) krajowe prawo procesowe nie nakłada na powoda (tutaj: beneficjenta) określenia w pozwie materialnej podstawy jego roszczenia. Por. wyrok SN z dnia 14 stycznia 2004 r. o sygn. akt I CK 42/03, w którym SN potwierdził wskazaną wyżej zasadę, niemniej dodał, że określenie w pozwie materialnej podstawy roszczenia nie jest bez jakiegokolwiek znaczenia bowiem „pośrednio określa także okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie pozwu”. Takie stanowisko SN wyraził za wyrokiem SN z dnia 23 lutego 1999 r. o sygn. akt I CKN 252/98.

⁴⁹⁵ Zob. wyrok SN z dnia 23 stycznia 2014 r. o sygn. akt 251/13; wyrok SO we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2019 r. o sygn. akt IC 212/19; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 r. o sygn. akt I ACa 1074/19.

⁴⁹⁶ Zob. wyrok SA w Białymstoku z dnia 5 maja 2017 r. o sygn. akt I ACa 956/16.

⁴⁹⁷ Zob. wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2012 r. o sygn. akt I ACa 801/12.

że w tego rodzaju przypadkach dokonanie korekty finansowej powinno skutkować wydaniem decyzji administracyjnej – inaczej niż w przypadku, w którym dokonanie korekty finansowej wymaga od właściwej instytucji odzyskania nieprawidłowo wydatkowanej lub pobranej kwoty środków z funduszy unijnych.

Dotychczasowa część pracy w kontekście kognicji sądowej spraw w przedmiocie kontroli dokonania korekty finansowej pozwala dość jednoznacznie określić podział pomiędzy przypadkami, w których kontrola korekty finansowej dokonywana będzie przez sąd administracyjny, a kiedy przez sąd powszechny. Gdy korekta finansowa polega na pomniejszeniu dofinansowania, względnie odmowie jego wypłaty (*vide* art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr) w sprawie o korektę orzekać będzie sąd powszechny. Jeżeli zaś dokonanie korekty finansowej wymagać będzie odzyskiwania środków od beneficjenta, to wówczas korekta finansowa poddana zostanie kontroli administracyjnej i następnie sądownoadministracyjnej *vide* art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr⁴⁹⁸. Podział ten nie jest jednak tak jednoznaczny.

Z pewnością brak jest podstaw do wydania decyzji administracyjnej, o jakiej mowa w art. 207 ufp w przypadku, w którym doszło do dokonania korekty finansowej w drodze pomniejszenia. O czym mowa była już we wcześniejszej części pracy dokonanie korekty finansowej (jako takie) nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, zaś w przypadku pomniejszenia wartości przekazanych beneficjentowi środków dofinansowania unijnego lub odmowy ich wypłaty (ewentualnie wszczęte) postępowanie administracyjne prowadzone w celu wydania decyzji z art. 207 ufp byłoby bezprzedmiotowe i powinno podlegać umorzeniu (art. 105 § 1 Kpa). Skoro bowiem decyzja administracyjna, o jakiej mowa w art. 207 ufp jest środkiem prowadzącym do odzyskania nieprawidłowo wydatkowanych lub pobranych środków, to przed jej wydaniem (w ramach postępowania administracyjnego) właściwa instytucja wykazać musi, że beneficjent posiada środki objęte nieprawidłowością, które powinien zwrócić. Do takiej sytuacji nie dochodzi jednak w przypadku dokonania korekty finansowej polegającej na pomniejszeniu, względnie odmowie przekazania dofinansowania beneficjentowi przez właściwą instytucję.

Jeżeli korekta finansowa dokonana została po zatwierdzeniu wniosku o płatność oraz po wypłacie środków z dofinansowania unijnego, to środki wykorzystane nieprawidłowo, względnie pobrane nadmiernie lub bezpodstawnie przez beneficjenta powinny podlegać zwrotowi (art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr). Ustawodawca krajowy *expressis verbis* określił, że odzyskiwanie środków następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 207 ufp). Bez

⁴⁹⁸ Zob. R. Poździk, *Decyzje o zwrocie...*, ST, 7-8/2013, s. 105 i n. oraz Ł. M. Wyszomirski, *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, ZNSA, 1/2013, s. 77 i n.

uszczerbku jednak dla art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr w zw. z art. 207 ufp odzyskiwanie środków unijnych może być również dokonane przez właściwą instytucję w drodze innych postępowań.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie⁴⁹⁹, której minimalne elementy określone zostały w art. 206 ust. 2 ufp. Zgodnie z art. 206 ust. 2 pkt 3 ufp umowa o dofinansowanie określać powinna formy zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań beneficjenta wynikających z umowy⁵⁰⁰. Na marginesie należy dodać, że krajowy ustawodawca nie określił katalogu akceptowalnych form zabezpieczenia. W praktyce formy te określają właściwe instytucje dla poszczególnych programów operacyjnych, a zatem katalog akceptowalnych form zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań beneficjenta nie jest jednolity⁵⁰¹. Z reguły jednak wyodrębnić można pewien katalog form zabezpieczeń, które są co do zasady akceptowalne przez właściwe instytucje. Chodzi tutaj przede wszystkim o zabezpieczenie w pieniądzu, poręczeniach bankowych lub poręczeniach SKOK (w tym przypadku zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym), gwarancjach bankowych lub ubezpieczeniowych, czy wekslach. Z powodzeniem zatem właściwa instytucja może zdecydować się na odzyskanie nieprawidłowo wydatkowanych środków, nie w drodze postępowania administracyjnego, a np. w postępowaniu egzekucyjnym z weksła, czy poprzez realizację gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej. Przy tym obowiązujące przepisy prawa nie wprowadzają przesłanek, od spełnienia których właściwa instytucja może skorzystać z zabezpieczenia przy jednoczesnym odstąpieniu od wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków. Taką decyzję, w sposób w pełni uznaniowy, każdorazowo podejmuje właściwa instytucja.

Po wtóre, zdanie autora, bez uszczerbku dla art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr w zw. z art. 207 ufp, właściwa instytucja może odzyskiwać (rościć o zapłatę) nieprawidłowo wydatkowane, względnie pobrane środki od beneficjentów na gruncie postępowania cywilnego⁵⁰². Należy

⁴⁹⁹ Zob. G. Karwatowicz, *Umowa o dofinansowanie – obowiązki beneficjentów*, UE – FS, 1(35)/2010, s. 76 i n.

⁵⁰⁰ Zob. J. Ostalowski, *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, PPP, 2/2014, s. 30.

⁵⁰¹ Zob.: załącznik nr 13 do umowy o dofinansowanie dla Projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/79295/Zal13-do-Wzoru-umowy-4-1-1-9102018.pdf>, dostęp: 04.05.2021 r., czy dokument „Zasady zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020” - załącznik do poszczególnych naborów wniosków o dofinansowanie, http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/zal_7_zasady_dot_zabezpieczenia_nalezyczego_wykonania_zobowiazan.pdf, dostęp: 04.05.2021 r.

⁵⁰² Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż w judykaturze obecne są stanowiska przeciwne. Przykładowo w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2016 r. o sygn. akt I ACa 585/15 SA w Warszawie uznał, że: „Jakkolwiek zatem strony łączyła mająca charakter cywilnoprawny umowa o dofinansowanie, to jednak z uwagi na szczególną regulację zawartą w art. 207 u.f.p. instytucja, która zawarła z beneficjentem tę umowę, nie może dochodzić na drodze cywilnoprawnej roszczenia o zwrot udzielonego dofinansowania...”.

materialnoprawną podstawą takiego roszczenia właściwej instytucji są zdaniem autora przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu się, w szczególności art. 410 § 2 Kc. Nie jest przy tym istotne, że chodzi tutaj o zwrot nienależnych świadczeń o charakterze publicznoprawnym⁵⁰³. Podstawę dopuszczalności drogi sądowej autor upatruje w fakcie, iż zawarcie umowy o dofinansowanie pomiędzy właściwą instytucją, a beneficjentem prowadzi do powstania między nimi stosunku cywilnoprawnego. Przy tym, jak wielokrotnie potwierdzał SN, jeżeli powód (tutaj: właściwa instytucja) opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które wywołują skutki w zakresie stosunków cywilnoprawnych to droga sądowa jest dopuszczalna⁵⁰⁴.

Z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż SN rozpoznawał zagadnienia prawne przedstawione przez jeden z sądów powszechnych (SO w Lublinie) odnoszące się swoim przedmiotem do obecnie analizowanego problemu prawnego. SN w wydanym postanowieniu zwrócił uwagę, że: „W odniesieniu do podniesionych wątpliwości należy zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany został jednolity pogląd, według którego droga sądowa, stosownie do art. 2 § 1 i 3 k.p.c., jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych”. SN podkreślił przy tym, że w orzecznictwie zwraca się uwagę na to, że strona dochodząca ochrony swoich praw przed sądem ma prawo wyboru, czy skorzysta z drogi postępowania administracyjnego, a następnie sądownoadministracyjnego, czy postępowania cywilnego. SN przywołał w tym zakresie uchwałę siedmiu sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, postanowienie NSA z dnia 25 maja 2009 r. o sygn. akt I OSK 162/09 oraz postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2010 r. o sygn. akt IV SA/GI 44/11⁵⁰⁵.

4.3. Korekta finansowa rozstrzygana zarówno w ramach sprawy administracyjnej, jak i cywilnej

W praktyce dochodzi do sytuacji, w których ta sama korekta finansowa jest przedmiotem dwóch odrębnych od siebie postępowań, odpowiednio administracyjnego, a w

⁵⁰³ Zob. K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, SIP Lex; R. Szczepaniak, *Postępowanie cywilne – droga sądowa – dochodzenie roszczeń o zwrot dotacji ze środków strukturalnych Unii Europejskiej. Glosa do wyroku SN z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11*, OSP, 2/2014, SIP Lex.

⁵⁰⁴ Zob. postanowienia SN: z dnia 4 lutego 2009 r. o sygn. akt II PK 226/08; z dnia 16 marca 2000 r. o sygn. akt I PKN 723/99 oraz z dnia 22 kwietnia 1998 r. o sygn. akt I CKN 1000/97. Zob. w tym zakresie: K. Flaga-Gieruszyńska, [w:] A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wydanie 10, SIP Lex.

⁵⁰⁵ Zob. postanowienie SN z dnia 21 marca 2013 r. o sygn. akt III CZP 9/13.

konsekwencji sądowoadministracyjnego oraz postępowania cywilnego⁵⁰⁶. Do takich przypadków dochodzi najczęściej, gdy beneficjent dopuścił się nieprawidłowości związanej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, a rozliczeniu z właściwą instytucją podlegało jedynie część wydatków jakie poniósł w związku z wykonaniem przedmiotu zamówienia. Środki, które beneficjent już wykorzystał podlegać będą, przynajmniej w części, zwrotowi na podstawie art. 207 ufp (art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr). Jednocześnie w przypadku weryfikacji każdego kolejnego wniosku o płatność właściwa instytucja dokona pomniejszenia kwoty dofinansowania w wysokości adekwatnej do wartości dokonanej korekt finansowej, a to na podstawie art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr.

Z reguły, w sytuacjach jak wyżej, beneficjenci podejmują obrony swoich praw w ramach postępowania administracyjnego oraz (ewentualnego) postępowania sądowoadministracyjnego, a gdy decyzja określająca kwotę zwrotu środków unijnych zostanie prawomocnie wyeliminowana z obrotu prawnego wówczas roszczą o wypłatę środków, o jakie dofinansowanie projektu zostało pomniejszone na podstawie art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr. Z powodzeniem jednak beneficjent może wnieść pozew o zapłatę środków w wysokości dokonanego przez właściwą instytucję pomniejszenia dofinansowania zarówno przed wszczęciem postępowania administracyjnego, po jego wszczęciu a przed wydaniem decyzji, czy już po jej wydaniu.

5. Podsumowanie

Rozdział trzeci pracy dotyczył korekty finansowej oraz charakteru sprawy o korektę finansową jako wyznacznika dla sądowej kontroli korekty finansowej. Rozdział rozpoczyna się analizą metody zarządzania dzielonego, która polega na wspólnej realizacji zadań z określonego obszaru, w tym na podziale kompetencji pomiędzy organy UE, a organy i instytucje państw członkowskich. Dokonywanie korekt finansowych, a ściślej określenie podmiotów odpowiedzialnych w tym zakresie zostało uregulowane przy uwzględnieniu metody zarządzania dzielonego.

⁵⁰⁶ Na powyższe zwraca uwagę P. Krzykowski: „Zdarzają się bowiem przypadki, w których beneficjenci wezwani do zwrotu środków, poddają swój spór z instytucją udzielającą dofinansowanie kognicji sądu administracyjnego, składając stosowną skargę – i równoległe dochodzą swoich praw, wywodzonych z umowy o dofinansowanie, przed sądem powszechnym”. Zob. P. Krzykowski, *Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2017, s. 113.

Z przepisów prawa UE wynika, że do śledzenia nieprawidłowości i dokonywania korekt finansowych w pierwszej kolejności zobowiązane jest państwo członkowskie. Komisja dokonuje korekt finansowych m.in.⁵⁰⁷ dopiero wówczas, gdy państwo członkowskie nie wywiązało się ze swojego obowiązku w tym zakresie. Obok *stricte* dokonywania korekt finansowych metoda zarządzania dzielonego została wykorzystana w przypadku ustanawiania systemu zarządzania i kontroli dla poszczególnych programów operacyjnych. Państwo członkowskie jest zobowiązane ustanowić odpowiednie systemy zarządzania i kontroli, w tym takie które zapewnią ich skuteczne funkcjonowanie, zaś obowiązkiem Komisji jest ich weryfikacja.

Następnie przeanalizowana została kwestia weryfikacji prawidłowości wykorzystania, odpowiednio: pobrania środków z funduszy UE przez beneficjenta. W tej części rozdziału omówiona została weryfikacja wniosków o płatność oraz kontrola projektów, czyli te działania właściwych instytucji, w ramach których może dojść do dokonania korekty finansowej. Porównane zostały również przepisy ustaw wdrożeniowych dla poszczególnych perspektyw finansowych - lata 2007-2013 oraz 2014-2020. Istotną różnicą jest w tym zakresie okoliczność, iż z art. 24 ust. 4 uzpr *expressis verbis* wynika, że do stwierdzenia nieprawidłowości oraz dokonywania korekt finansowych w ramach kontroli oraz weryfikacji wniosków o płatność nie znajdują zastosowania przepisy Kpa. Na marginesie mimo, że powyższe wynika wprost z obowiązującego prawa, to w praktyce pojawiają się sytuacje, w których beneficjenci wnosili skargi do sądów administracyjnych na negatywne wyniki kontroli projektu, odpowiednio: negatywną ocenę wniosku o płatność. Skargi te były konsekwentnie odrzucane przez sądy administracyjne. W pierwotnej wersji ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej z lat 2007-2013 nie występował przepis będący odpowiednikiem art. 24 ust. 4 uzpr, co prowadziło do licznych wątpliwości w tym zakresie (przepis taki, art. 37 w znowelizowanej wersji, obowiązywał dopiero od dnia 13 września 2014 r). Taki stan rzecz doprowadził do rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym NSA. Zważywszy zaś na okoliczność, iż rozbieżność ta posiadała trwały charakter, a dodatkowo dotyczyła istotne zagadnienia NSA problemową kwestię rozstrzygnął uchwałą w składzie siedmiu sędziów. W uchwale z dnia 27 października 2014 r. o sygn. akt II GPS 2/14 NSA rozstrzygnął, że dokonanie korekty finansowej nie wymaga decyzji administracyjnej.

Na zakończenie tej części rozdziału omówiony został, przysługujący beneficjentowi, środek ochrony prawnej od niekorzystnej dla beneficjenta informacji pokontrolnej,

⁵⁰⁷ Na marginesie jest to tylko jedna z podstaw do dokonania korekty finansowej przez Komisję.

odpowiednio: informacji z oceny wniosku o płatność. Beneficjent uprawniony jest do złożenia zastrzeżeń do informacji pokontrolnej, odpowiednio informacji z oceny wniosku o płatność w terminie 14 dni od ich doręczenia. Uwzględnienie zastrzeżeń, w tym w części prowadzić może do uchylenia lub obniżenia wysokości korekty finansowej – ich nieuwzględnienie utrzymuje korektę finansową, w tym co do wysokości. Po rozpoznaniu zastrzeżeń właściwa instytucja wydaje ostateczną informację pokontrolną, odpowiednio ostateczną informację o ocenie wniosku o płatność. Ustawy wdrożeniowe właściwe dla obu analizowanych w pracy perspektyw finansowych nie przewidują (dalszych) środków ochrony prawnej wobec ostatecznych informacji z kontroli, odpowiednio: oceny wniosku o płatność. Co istotne niewniesienie przez beneficjenta zastrzeżeń jakkolwiek nie uniemożliwia podważanie zasadności dokonanej korekty finansowej.

W treści rozdziału trzeciego analizie zostało poddane dokonywanie korekt finansowych w ujęciu podmiotowym. W pierwszej kolejności ustalone zostało, że do dokonywania korekt finansowych uprawnione są wyłącznie IZ programem operacyjnym (odpowiednio: regionalnym programem operacyjnym). IZ może powierzyć uprawnienie do dokonywania korekt finansowych IP, która może następnie powierzyć je instytucji wdrażającej. To ostatnie powierzenie dopuszczalne jest przy zachowaniu dwóch warunków. Po pierwsze: wprawdzie IZ musi powierzyć przedmiotową kompetencję IP. Innymi słowy IP nie ma uprawnienia do powierzenia IW kompetencji, której sama nie posiada (*Nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*). Powierzenie kompetencji związanej z dokonywaniem korekt finansowych odbywa się w drodze porozumienia lub umowy. Powierzenie w drodze (administracyjnego) porozumienia będzie miało miejsce wówczas, gdy obie instytucje (powierzająca oraz instytucja, której kompetencja do dokonywania korekt finansowych została powierzona) mają status jednostki sektora finansów publicznych. Jeżeli zaś podmiot, któremu IZ powierza kompetencję do dokonywania korekt finansowych ma status podmiotu prywatnoprawnego to powierzenie nastąpi w drodze umowy.

Zarówno uzpr, jak i uzppr nie przewidują, aby kompetencje do dokonania korekty finansowej mogłyby wykonywać inne instytucje niż IZ, IP oraz IW. Jednocześnie IZ, a za jej zgodą IP oraz IW może zaangażować również inne instytucje w wykonanie czynności, które ostatecznie prowadzić będą do dokonania korekty finansowej. W przypadku perspektywy finansowej na lata 2014-2020 dopuszczalne jest zaangażowanie innych podmiotów niż wyżej wymienione instytucje do wykonania „usług związanych z realizacją zadań” (*vide art. 10 ust. 5 uzpr*), zaś w przypadku poprzedniej perspektywy finansowej (lata 2007-2013) do wykonania „czynności techniczne związane z obsługą zadań” (*vide art. 27 ust. 4 uzppr*). W treści rozdziału

zwrócono również uwagę na rolę organów i instytucji, które co prawda nie posiadają kompetencji do dokonywania korekt finansowych, niemniej mają istotną rolę w śledzeniu nieprawidłowości. Chodzi tutaj o IA i IC, ale również organy i instytucje, które nie występują w podmiotowym zakresie systemu zarządzania i kontroli. Przede wszystkim mowa tutaj o NIK, Prezesie UZP oraz organach ścigania.

Ostatnią kwestią poruszoną w rozdziale trzecim pracy był charakter sprawy o korektę finansową. Jest on wyznacznikiem sądowej (odpowiednio: sądownoadministracyjnej) kontroli dokonanej korekty finansowej. Jeżeli korekta finansowa została dokonana po zatwierdzeniu i wypłacie wnioskowanego (we wniosku o płatność) dofinansowania to środki objęte nieprawidłowością (odpowiednio: wartość korekty finansowej) będą odzyskiwane przez właściwą instytucję na drodze postępowania administracyjnego. W takim przypadku korekta finansowa będzie podlegać kontroli sądownoadministracyjnej. Jeżeli zaś korekta finansowa zostanie dokonana przed zatwierdzeniem i wypłatą środków wówczas beneficjent będzie mógł podważyć zasadność jej dokonania wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Dodatkowo właściwa instytucja nie jest bezwzględnie zobowiązana do odzyskiwania już wypłaconych beneficjentowi środków z dofinansowania objętych korektą finansową na drodze postępowania administracyjnego. Odzyskanie nieprawidłowo wykorzystanych, odpowiednio pobranych środków (kwoty korekty finansowej) może odbyć się na drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Podstawą roszczenia będzie w tym przypadku treść umowy o dofinansowanie, która posiada cywilnoprawny charakter. Stanowisko to znalazło swoje potwierdzenie w judykaturze, w tym w postanowieniu SN z dnia 21 marca 2013 r. o sygn. akt III CZP 9/13.

Ostatecznie należy zauważyć, że może wystąpić również stan, w którym jedna (konkretna) korekta finansowa może być przedmiotem sprawy kontrolowanej w ramach zarówno postępowania sądownoadministracyjnej, jak i postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Powyższe będzie miało miejsce wówczas, gdy tylko część z kwoty objętej korektą finansową została już wypłacona beneficjentowi, a pozostałej części dofinansowania beneficjent jeszcze nie uzyskał. Na co zwrócona została uwaga w treści rozdziału - do takich przypadków dochodzi najczęściej, gdy beneficjent dopuścił się nieprawidłowości związanej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, a rozliczeniu z właściwą instytucją podlegało jedynie część wydatków jakie poniósł beneficjent w związku z wykonaniem przedmiotu zamówienia.

Rozdział IV

Administracyjna kontrola korekty finansowej

1. Postępowanie administracyjne i decyzja w przedmiocie zwrotu środków UE

1.1 Wezwanie do zwrotu środków UE lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności

Zgodnie z art. 207 ust. 8 ufp zanim właściwa instytucja dokona wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków oraz, w rezultacie jego przeprowadzenia, wyda decyzję administracyjną, o której mowa w art. 207 ust. 1 i 9 ufp wpierv wzywa beneficjenta do zwrotu środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnej płatności⁵⁰⁸.

Z art. 207 ust. 8 ufp nie wynika w jakiej formie właściwa instytucja powinna wydać wezwanie do zwrotu środków, odpowiednio do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Z przytoczonego przepisu nie wynika też jaką treść powinno posiadać przedmiotowe wezwanie. Zdaniem autora do wezwania, o którym mowa w art. 207 ust. 8 ufp znajdują zastosowania przepisy Kpa, a ściślej art. 50-56 Kpa. Podstawą takiego stanowiska jest okoliczność, iż zgodnie z art. 67 ufp do spraw związanych ze zwrotem dofinansowania unijnego odpowiednie zastosowanie znajduje Kpa⁵⁰⁹. Z art. 207 ust. 8 ufp nie wynika również, czy formę w jakiej beneficjent powinien zwrócić środki (odpowiednio: faktyczny zwrot środków, wyrażenie zgody na pomniejszenie kolejnych płatności) powinna określić właściwa instytucja, czy beneficjent. Zdaniem M. Szymańskiego wyboru formy zwrotu powinien dokonywać beneficjent⁵¹⁰, a instytucja powinna wezwać beneficjenta, alternatywnie, do zwrotu środków

⁵⁰⁸ Zob. G. Karwatowicz, *Jak postąpić po wezwaniu do zapłaty*, FP, 9/2013, s. 61 i n. Art. 207 ust. 8 ufp stanowi normę kompetencyjną. Rozważania teoretycznoprawne na tematy obowiązku i uprawnień zob. Z. Ziemiński, *Uprawnienie i obowiązek, Przyczynek do analizy stosunku prawnego*, Poznań 1962, *passim*; Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, <http://repozytorium.amu.edu.pl:8080/bitstream/10593/18903/1/003%20ZYGMUNT%20ZIEMBI%20C5%83SKI.pdf>, dostęp: 27.04.2022 r.; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 33-84.

⁵⁰⁹ Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w doktrynie prawniczej zob. K. Sobieralski (red.), I. Szczygieł-Grudl, A. Solner, *Zwrot środków przeznaczonych na realizację programów regionalnych finansowanych z udziałem środków europejskich – weryfikacja decyzji*, Wrocław 2017, s. 70.

⁵¹⁰ Tak M. Szymański, *Zwrot środków...*, KP, 2/2010, s. 18. Na marginesie stanowisko M. Szymańskiego należy rozpatrywać z tym zastrzeżeniem, że w niektórych przypadkach wezwanie dopuszczające, alternatywnie, obie formy zwrotu środków nie będzie możliwe. Chodzi tutaj przykładowo o sytuację, w której nieprawidłowość została stwierdzona podczas weryfikacji przez właściwą instytucję wniosku beneficjenta o płatność końcową. W takim przypadku wezwanie dotyczyć może wyłącznie faktycznego zwrotu środków, bowiem w danym projekcie nie będą występowały „kolejne płatności”.

lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Występują przy tym odmienne interpretacje omawianego przepisu. Zdaniem NSA art. 207 ust. 8 ufp dozwala właściwym instytucjom zarówno na wezwanie do zwrotu środków, jak i na wezwanie do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Przy tym wezwanie do zwrotu środków nie jest uwarunkowane uprzednim wezwaniem do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Zdaniem W. Miemiec formę zwrotu środków wyznacza właściwa instytucja odzyskująca środki z dofinansowania unijnego⁵¹¹.

Rozstrzygnięcie w zakresie właściwej wykładni art. 207 ust. 8 ufp nie jest, zdaniem autora, kwestią palącą mimo istotnych różnic na jakie wskazuje judykatura oraz doktryna prawnicza, gdzie powodem takiego stanu rzeczy jest praktyka obrotu oraz treść art. 207 ust. 10 ufp. Przeważającą praktyką wśród właściwych instytucji jest dopuszczenie w treści wezwania obu form dokonania zwrotu środków. Nadto gdyby właściwa instytucja wezwała do zwrotu środków w jednej z dopuszczalnych form, a beneficjent dokonałby zwrotu w odmiennej formie, to taki stan rzeczy nie będzie prowadził do jakichkolwiek negatywnych skutków dla beneficjenta. Otóż art. 207 ust. 10 ufp stanowi, że: „Decyzji, o której mowa w ust. 9, nie wydaje się, jeżeli dokonano zwrotu środków przed jej wydaniem”. Jeżeli zatem beneficjent zwróci środki, niemiej w nieodpowiedniej formie (w formie innej niż wymagała tego właściwa instytucja w treści wezwania), to brak jest podstawy do wydania decyzji. Art. 207 ust. 10 ufp nie wiąże bowiem braku podstawy do wydania decyzji z dokonaniem zwrotu w formie wynikającej z wezwania, o którym mowa w art. 207 ust. 8 ufp, a jedynie od dokonania zwrotu środków jako takiego. Dlatego analizowany spór doktrynalny nie ma większego znaczenia praktycznego.

Powyższe nie znajduje przy tym zastosowania jedynie w sytuacji, w której właściwa instytucja wezwie beneficjenta do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności, a beneficjent dokona faktycznego zwrotu środków. Powyższe znajdzie swoje zastosowanie również w przypadku, w którym właściwa instytucja wezwie beneficjenta do faktycznego zwrotu środków, a ten doręczy oświadczenie o wyrażeniu zgody na pomniejszenie kolejnych płatności – o ile kolejne płatności, względnie kolejna płatność będzie występowała w projekcie, a dofinansowanie jakie beneficjent ma uzyskać w ramach realizacji i rozliczenia projektu pokryje w całości kwotę zwrotu. Skuteczne doręczenie oświadczenia o wyrażeniu zgody na pomniejszenie kolejnych płatności posiada bowiem ten sam skutek prawny co faktyczny zwrot środków. Przesądza o tym art. 207 ust. 2 ufp, który stanowi, że „Zwrot środków może zostać

⁵¹¹ Tak W. Miemiec, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wydanie II, SIP Lex.

dokonany przez pomniejszenie kolejnej płatności na rzecz beneficjenta o kwotę podlegającą zwrotowi”. Dodatkowo art. 207 ust. 2a ufp stanowi, że odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych nalicza się do dnia „zwrotu środków lub do dnia wpływu do właściwej instytucji pisemnej zgody na pomniejszenie kolejnych płatności, o której mowa w ust. 8, jeżeli taka zgoda została wyrażona”.

Zwrot środków przez beneficjenta, niezależnie od formy w jakim został dokonany, stanowi przeszkodę do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji⁵¹² w przedmiocie zwrotu środków⁵¹³. Z perspektywy właściwej instytucji taka konstrukcja budzi określone zagrożenia. Chodzi tutaj o stan, w którym beneficjent dokona zwrotu środków w wysokości odpowiadającej korekcie finansowej ustalonej co do wysokości przez właściwą instytucję, a następnie instytucja audytowa uzna, że korekta finansowa powinna być ustalona w kwocie wyższej. O czym mowa była we wcześniejszej części pracy na etapie kontroli projektu, odpowiednio weryfikacji wniosku o płatność dopuszczalność zwiększenia wysokości korekty finansowej nie budzi wątpliwości. Właściwa instytucja może zatem dostosować wysokość korekty finansowej do stanowiska instytucji audytowej i tym samym nie ryzykować zarzutu niewywiązywania się z obowiązku dokonywania adekwatnych, względem stwierdzonych nieprawidłowości, korekt finansowych. Art. 207 ust. 10 ufp, wprowadzający negatywną przesłankę wydania decyzji określającej kwotę środków unijnych przypadającą do zwrotu, uniemożliwia wydanie decyzji, która zobowiązywałaby beneficjenta do zwrotu kwoty środków unijnych w wysokości stanowiących różnicę między poprawnie (zdaniem instytucji audytowej) ustaloną co do wysokości korekty finansowej, a kwotą środków która została już zwrócona przez beneficjenta⁵¹⁴.

⁵¹² Tak NSA w wyroku z dnia 23 marca 2018 r. o sygn. akt II GSK 3602/17, CBOSA. Zob. również wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r. o sygn. akt II GSK 2728/14, CBOSA oraz wyrok NSA z 31 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2951/15, CBOSA.

⁵¹³ Obecne są przy tym poglądy, iż wbrew literalnej treści art. 207 ust. 10 ufp właściwa instytucja powinna wydać decyzję administracyjną. Takie stanowisko przyjął WSA w Łodzi w wyroku z dnia 25 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Łd 1068/14 (CBOSA) w uzasadnieniu do którego zważył, że: „Bezzasadność żądania strony musi być wykazana w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty, a nie prowadzić do umorzenia postępowania, gdyż stanowi to niezgodne z prawem uchylanie się od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy”. Wyrok ten nie ostał się jednak w obrocie prawnym. NSA, wyrokiem z dnia 8 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 1382/15 (CBOSA), uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę. U uzasadnieniu wyroku NSA rozstrzygnął, że: „Reasumując, Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni przepisu art. 207 ust. 10 u.f.p., bowiem należało dojść do przekonania o bezprzedmiotowości wydawania decyzji o zwrocie środków w sytuacji, gdy zwrot ten już został dokonany”.

⁵¹⁴ Takie stanowisko, o czym mowa we wcześniejszej części pracy, zyskało aprobatę NSA. Jednocześnie w doktrynie znaleźć można odmienne stanowiska, w tym takie, które krytycznie odnoszą się do poglądu NSA w tej sprawie. Krytyczną głosę względem wyroku NSA z dnia 23 marca 2018 r. o sygn. akt II GSK 3602/17 sformułował R. Poźdżik. Glosator zgłosił m.in. postulat *de lege ferenda*: „*De lege ferenda należy postulować nowelizację przepisu art. 207 ust. 10 u.f.p., poprzez dodanie zastrzeżenia, iż zaniechanie wydania decyzji nie dotyczy sytuacji, gdy zwrot środków jest niezgodny z późniejszymi wynikami audytu przeprowadzonego przez instytucję audytową lub instytucję działającą na jej odpowiedzialność*”. Zob. R. Poźdżik, *Zwiększenie kwoty korekty finansowej po*

Należy dodać, że zwrot dofinansowania w odpowiedzi na wezwanie właściwej instytucji nie pozbawia beneficjenta możliwości następczego podważania zasadności dokonania korekty finansowej oraz żądania przez właściwą instytucję zwrotu środków. Wynika to z faktu, iż do postępowań w przedmiocie zwrotu środków UE odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy działu III Op⁵¹⁵. Beneficjent z powodzeniem zatem może w dalszym ciągu podważać zasadność dokonania korekty finansowej, a to w drodze wniosku o stwierdzenie nadpłaty na podstawie art. 75 § 1 Op⁵¹⁶. Co prawda pojawiła się w odnośnym zakresie wątpliwość, czy taki wniosek beneficjenta nie zmierza do obejścia prawa (art. 207 ust. 9 ufp), niemniej sądy administracyjne nie podzieliły tej wątpliwości⁵¹⁷. Inną z możliwości jest wniesienie przez beneficjenta powództwa przeciwko właściwej instytucji. W jednej z takich spraw, mimo iż beneficjent wyraził zgodę na pomniejszenie kolejnych płatności sądy powszechne obu instancji nie znalazły podstaw do uznania niedopuszczalności postępowania cywilnego. W sprawie nadto rozstrzygał SN⁵¹⁸.

W przypadku zaś niedokonania przez beneficjenta zwrotu środków, odpowiednio niewyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności właściwa instytucja dokona wszczęcia postępowania administracyjnego, które (co do zasady) prowadzić będzie do wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu (art. 207 ust. 9 ufp)⁵¹⁹. Należy przy tym poczynić uwagę do treści art. 207 ust. 9 ufp, który stanowi, iż po bezskutecznym upływie terminu określonym w wezwaniu do zwrotu środków lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności właściwa instytucja „wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu”. Z literalnej treści art. 207 ust. 9 ufp można wywieść, że wydanie decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu jest działaniem niejako automatycznym i wydaje się ją w

zakończeniu kontroli projektu przez instytucję zarządzającą. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 marca 2018 r., II GSK 3602/17, OSP, 5/2019, s. 154 i n.

⁵¹⁵ Zgodnie z art. 67 ust. 1 ufp, do spraw z tytułu należności, o których mowa w art. 60 ufp oraz nieuregulowanych w ufp, znajduje swoje zastosowanie Kpa oraz, swoje odpowiednie zastosowanie dział III Op. Bezspornie przy tym podlegające zwrotowi, na podstawie art. 207 ust. 1 ufp, środki europejskie stanowią należności, o których mowa w art. 60 ufp. Ten ostatni przepis odnosi się do rodzajów niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym, do których zalicza się m.in. (*vide* art. 60 pkt 6 ufp) „kwoty należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności”.

⁵¹⁶ Zob. G. Karwatowicz, *Zwrot środków unijnych a uchylenie korekty finansowej*, PP, 7-8/2020, s. 81 i n.

⁵¹⁷ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 listopada 2012 r. o sygn. akt III SA/GI 703/12 (wyrok prawomocny, CBOSA), w uzasadnieniu którego WSA w Gliwicach zważył, że: „Podmiot, który wykonał wezwanie do zwrotu środków nie powinien być w gorszym położeniu niż ten, który wezwania nie wykonał i nie może być pozbawiony możliwości dochodzenia swych praw jeśli dojdzie do wniosku, że wykonał wezwanie nieuzasadnione lub, jak w niniejszej sprawie, wykonał wezwanie by uniknąć naliczania odsetek”. W tożsamy sposób orzekł WSA w Gorzowie Wlkp. W wyroku z dnia 13 lutego 2014 r. o sygn. akt II SA/Go 972/13 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁵¹⁸ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2017 r. o sygn. akt IV CSK 327/16.

⁵¹⁹ NSA uznał decyzję wydaną na podstawie art. 207 ust. 1 i 9 ufp konsekwencją braku dobrowolnego zwrotu środków. Zob. wyrok NSA z dnia 13 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 3213/16, SIP Lex nr 2189690.

każdym przypadku, w którym beneficjent nie dokona zwrotu środków, odpowiednio nie wyrazi zgodny na pomniejszenie kolejnych płatności. Na co tymczasem, słusznie, zwracają uwagę E. Szewczyk oraz M. Szewczyk: „...decyzji tej nie wydaje się automatycznie, od razu po upływie 14 dni od wezwania (...) Decyzję taką można będzie dopiero po wszczęciu postępowania administracyjnego i zawiadomieniu o tym beneficjenta w myśl art. 61 § 4 k.p.a., po przeprowadzeniu postępowania dowodowo-wyjaśniającego i wreszcie po umożliwieniu beneficjentowi przed wydaniem tej decyzji wypowiedzenia się co do zgromadzonych w sprawie dowodów i materiałów zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.”⁵²⁰.

Wydanie decyzji administracyjnej określającej kwotę przypadającą do zwrotu stanowi konsekwencję bezskutecznego wezwania beneficjenta do zwrotu środków⁵²¹. Brak jest przy tym podstawy do ponownego wezwania beneficjenta do zwrotu środków w sytuacji, w której w wyznaczonym terminie beneficjent nie dokonał zwrotu środków⁵²².

1.2 Postępowanie wyjaśniające a ustalenie korekty finansowej w ramach oceny wniosku o płatność, odpowiednio podczas kontroli projektu

Jak wynika z ustaleń dokonanych we wcześniejszej części pracy dokonanie korekty finansowej nie stanowi przedmiotu odrębnej decyzji administracyjnej, a jest wyłącznie elementem decyzji określającej kwotę środków unijnych przypadającą do zwrotu wydanej na podstawie art. 207 ust. 1 i 9 ufp⁵²³. W związku z powyższym okoliczności związane z dokonaniem korekty finansowej, w tym ustalenia z kontroli projektu lub weryfikacji wniosku o płatność stanowią okoliczności faktyczne postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków⁵²⁴.

Od razu jednak należy dodać, iż organ prowadzący administracyjne postępowanie wyjaśniające nie powinien opierać się wyłącznie na ustaleniach dokonanych w toku kontroli projektu unijnego. Z powodzeniem może oprzeć się również na ustaleniach innych instytucji i organów administracji publicznej⁵²⁵, jeżeli te prowadziły czynności kontrolne. Przed

⁵²⁰ Zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu*, ZNSA, 6/2014, s. 32-42, SIP Lex.

⁵²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2018 r. o sygn. akt I GSK 1077/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 października 2015 r. o sygn. akt II GSK 2119/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1201/18, CBOSA.

⁵²² Tak GKO w orzeczeniu z dnia 28 maja 2015 r. o sygn. akt BDF1.4800.55.2015.

⁵²³ Zob. uchwałę NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 27 października 2014 r. o sygn. akt II GPS 2/14, CBOSA.

⁵²⁴ Zob. R. Suwaj, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II GSK 2081/13*, OwSS, 3/2015, s. 131-137, SIP Lex.

⁵²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1022/18, CBOSA.

wszystkich jednak jest on zobowiązany do przeprowadzenia własnego postępowania wyjaśniającego⁵²⁶ - stosownie do art. 7, czy 77 § 1 Kpa⁵²⁷. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie. SPI w sprawie T-102/03 CIS zważył, że: „z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uzasadnienie indywidualnej decyzji powodującej negatywne następstwa dla strony powinno w sposób jasny i jednoznaczny ukazywać sposób rozumowania instytucji będącej autorem aktu tak, by umożliwić zainteresowanym poznanie podstaw podjętego środka, a właściwemu sądowi – wykonanie przezeń kontroli”⁵²⁸. Co istotne SPI wskazał, że takie stanowisko wynika z „utrwalonego orzecznictwa”, a następnie przytoczył szereg wyroków potwierdzających przyjęte stanowisko⁵²⁹. Tożsamo kwestia wygląda w przypadku orzeczeń sądów krajowych. W prawomocnym wyroku z dnia 9 października 2019 r. o sygn. akt I SA/Go 301/19 WSA w Gorzowie Wlkp. w pierw ustalil, iż: „Wydając zaskarżoną decyzję organ całkowicie zaniechał wyjaśnienia sprawy, dokonując wybiórczej, a przez to dowolnej oceny dowodów. Zdaniem Sądu organ w oczywisty sposób naruszył przez to art. 7, art. 77 § 1 art. 80 k.p.a., a naruszenie to miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy”. Następnie zaś WSA w Gorzowie Wlkp. sformułował następujące wskazania co do dalszego postępowania: „Ponownie przeprowadzając postępowanie organ oceni zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i ewentualnie uzupełni go w zakresie istotnych dla sprawy kwestii. Dopiero ustalenie stanu faktycznego w prawidłowy sposób stanowić będzie podstawę do stwierdzenia czy zaistniały przesłanki określone w art. 207 ust. 1 u.f.p.”. Warto przy tym dodać, iż WSA w Gorzowie Wlkp. powołał się na wyżej omawiany wyrok SPI.

Postępowanie administracyjne może prowadzić do wydania przez organ decyzji określającej kwotę środków unijnych przypadających do zwrotu tylko wówczas, gdy w jego ramach organ udowodni, iż ziszcila się, najmniej jedna, przesłanka z art. 207 ust. 1 ufp⁵³⁰. Organ prowadzący postępowanie administracyjne nie jest przy tym jakkolwiek związany ustaleniami (nawet gdyby były to jego własne ustalenia) dokonanymi w ostatecznej informacji z przeprowadzonej kontroli projektu. Z powodzeniem może on dokonać odmiennej oceny

⁵²⁶ Tak NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r. o sygn. akt II GSK 180/12, CBOSA.

⁵²⁷ Pierwszy z przywołanych wyżej przepisów stanowi, iż organy administracji publicznej „podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”, zaś drugi z nich stanowi, że: „organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Zob. M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, SIL, 1/2016, s. 269 i n.; A. Majewska, *Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, SIL, 4/2016, s. 147 i n.

⁵²⁸ Rec., s. II-2376, pkt 46 i 47.

⁵²⁹ Wyrok TSUE w sprawie C-166/95 P Komisja przeciwko *Daffix*, Rec. s. I-983, pkt 24; wyrok TSUE w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko *Sytraval i Brink's France*, Rec. s. I-1719, pkt 67; wyrok SPI w sprawie T-206/99 *Metropole television* przeciwko Komisji, Rec., s. II-1057, pkt 43.

⁵³⁰ Zob. W. Miemiec, *Przesłanki determinujące zwrot...*, SIP Lex; Ł. Wyszomirski, *Zwrot środków...*, SIP Lex.

prawnej zagadnienia uprzednio poddanego kontroli i uznać, że nie zachodzi podstawa do żądania zwrotu środków a to wówczas, gdy w ostatecznej informacji pokontrolnej stwierdzona została nieprawidłowość stanowiąca podstawę do dokonania korekty finansowej.

Przedmiotem administracyjnego postępowania wyjaśniającego powinno być również ustalenie kwoty korekty finansowej, czyli kwoty, która podlegać ma zwrotowi na skutek wydania decyzji z art. 207 ust. 1 i 9 ufp.

1.3 Decyzja w przedmiocie zwrotu środków UE

1.3.1 Przesłanki do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu środków UE

Enumeratywny katalog materialnoprawnych przesłanek wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu został określony w art. 207 ust. 1 pkt 1-3 ufp. Przytoczony przepis stanowi, że zwrotowi podlegają środki, które beneficjent: wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem (tak art. 207 ust. 1 pkt 1 ufp); wykorzystał z naruszeniem procedur (tak art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp); pobrał, odpowiednio nienależnie lub w nadmiernej wysokości (tak art. 207 ust. 1 pkt 3 ufp). Przesłanki te posiadają rozłączny charakter⁵³¹.

Zanim poddane zostaną analizie poszczególne przesłanki wydania decyzji w określającej kwotę przypadającą do zwrotu należy zauważyć, że opierają się one na dwojakiego rodzaju zachowaniu beneficjenta. Po pierwsze, tak w art. 207 ust. 1 i 2 ufp, obowiązek zwrotu środków przez beneficjenta wystąpi wówczas, gdy dokonał on nieprawidłowego „wykorzystania” środków. Do nieprawidłowego wykorzystania środków dochodzi wówczas, gdy beneficjent otrzymał płatność refundacyjną do wydatków, które pierwotnie poniósł z własnych środków, względnie, gdy rozliczył z właściwą instytucją płatność zaliczkową. Po drugie decyzja określająca kwotę przypadającą do zwrotu znajdzie swoje uzasadnione podstawy, jeżeli beneficjent dopuścił się (określonego co do sposobu w art. 207 ust. 1 pkt 3 ufp) „pobrania” środków. Pobranie środków jest zaś sam fakt otrzymania przez beneficjenta od właściwej instytucji środków UE.

Pierwszą z przesłanek wydania decyzji określającej kwotę podlegającą do zwrotu jest wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem. Wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem należy interpretować w sposób dwojaki. Po pierwsze jako sfinansowanie innych zadań niż te, o dofinansowanie których beneficjent wnioskował w dokumentacji

⁵³¹ Zob. G. Karwatowicz, *Decyzja o zwrocie...*, FP, 10/2010, s. 61.

aplikacyjnej. Taką interpretację omawianej przesłanki wydania decyzji określającej kwotę środków podlegających zwrotowi przedstawił w jednym z wyroków NSA⁵³². Należy przy tym zauważyć, że przedmiotem dofinansowania mogą być wyłącznie te wydatki, które zostały określone w dokumentacji aplikacyjnej (wniosku o dofinansowanie). W innym przypadku poniesione przez beneficjenta wydatki nie mogą być objęte wsparciem nawet wówczas, gdy prowadzić będą do osiągnięcia celów zakładanych w projekcie. Takie wydatki nie będą bowiem spełniać jednego z wymogów ich kwalifikowalności do dofinansowania⁵³³.

Po wtóre do wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem dochodzi wówczas, gdy mimo ich wydatkowania na zadania przewidziane w dokumentacji aplikacyjnej beneficjent nie osiąga zakładanych celów realizacji projektu. Także i ta interpretacja znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze⁵³⁴. Opiera się ona na okoliczności, iż do obowiązków beneficjenta nie należy jedynie zrealizowanie zakresu rzeczowego przedsięwzięcia (projektu), które zgłosił do dofinansowania ze środków unijnych, a również osiągnięcie założonych jego celów⁵³⁵, które skwantyfikowane zostały we wskaźnikach produktu oraz wskaźnikach rezultatu realizacji projektu⁵³⁶. Zresztą art. 26 ust. 6 uzpr jednoznacznie stanowi, że: „Niewykonanie wskaźnika w projekcie może stanowić przesłankę do stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej”. Dodatkowo wymóg osiągnięcia celów projektu ustanawia umowa o dofinansowanie - zgodnie z art. 206 ust. 2 pkt 1 ufp w umowie o dofinansowanie powinien być określony m.in. cel realizacji projektu⁵³⁷.

Chodzi tutaj zatem o cel, który określony został przez beneficjenta w dokumentacji aplikacyjnej, a który (w konsekwencji powyższego) został uwzględniony w treści umowy o dofinansowanie. Z pola widzenia przy tym nie może umknąć okoliczność, iż cele (szczegółowo) określone przez beneficjenta w dokumentacji aplikacyjnej muszą być zgodne z

⁵³² Zob. wyrok NSA z dnia 10 września 2019 r. o sygn. akt I GSK 1323/18, CBOSA.

⁵³³ Chodzi tutaj o warunek uwzględnienia wydatku w budżecie projektu *vide* pkt 3) lit. d) rozdziału 6.2 „Ocena kwalifikowalności wydatku” Wytocznych Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 z dnia 21 grudnia 2020 r.

⁵³⁴ Zob. postanowienie SN z dnia 9 listopada 2017 r. o sygn. akt I CSK 79/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 284/17 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2020 r. o sygn. akt I GSK 454/18, CBOSA; wyrok SO w Olsztynie z dnia 18 lutego 2020 r. o sygn. akt I C 506/18.

⁵³⁵ Zgodnie z poglądem doktryny: „Beneficjent powinien więc określić cel projektu (...), a za wydatki kwalifikowalne uznać jedynie te, które pozwalają cel ten osiągnąć”. Zob. G. Karwatowicz, J. Sebzda-Zaluska, *Realizacja projektów...*, s. 109.

⁵³⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r. o sygn. akt II GSK 341/15, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 528/16 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II SA/Wr 614/12 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁵³⁷ Na okoliczność, iż nieosiągnięcie przez beneficjenta skwantyfikowanych wskaźników realizacji projektu może stanowić przesłankę wydania decyzji określającej kwotę środków UE przypadających do zwrotu zauważono w doktrynie prawniczej. Zob. G. Karwatowicz, *Jak uniknąć zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków unijnych*, Wrocław 2011, s. 33.

tymi, które (szerzej) określone zostały przez właściwą dla programu instytucję zarządzającą w treści dokumentacji programowej, zwłaszcza programie operacyjnym oraz dokumentacji (konkretnego) naboru wniosków o dofinansowanie⁵³⁸.

Drugą z przedmiotowych przesłanek, *vide* art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp, jest wykorzystanie środków z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp, czyli procedur „określonych w umowie międzynarodowej” lub „innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu”. Katalog procedur, których naruszenie prowadzi do ziszczenia się przesłanki wydania decyzji w przedmiocie zwrotu środków z art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp został określony przez ustawodawcę w sposób bardzo szeroki. W jego ramy wchodzi nie tylko postanowienia umowy międzynarodowej, czy powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym zarówno prawa UE, jak i prawa krajowego, ale także naruszenie postanowień umowy o dofinansowanie⁵³⁹, czy obowiązujących na jej podstawie wytycznych, a również dokumentów systemu realizacji programu operacyjnego. Taka interpretacja art. 207 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 184 ufp potwierdzona została w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych⁵⁴⁰ oraz przeważającej części poglądów doktryny prawniczej – zdaniem W. Miemiec za naruszenie „innych procedur” można przyjąć w zasadzie każde naruszenie obowiązujących procedur⁵⁴¹.

⁵³⁸ Zob. W. Miemiec, *Przesłanki determinujące zwrot...*, SIP Lex oraz M. Strzelecki, op. cit., s. 90 i n. Por. Ł. Wyszomirski, *Zwrot środków...*, SIP Lex. Należy przy tym mieć na uwadze, iż żądanie zwrotu środków na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 1) ufp nie może opierać się na stwierdzeniu, że cele określone przez beneficjenta we wniosku o dofinansowanie nie są zgodne z tymi określonymi przez właściwą instytucję w dokumentacji programowej, względnie dokumentacji naboru wniosków o dofinansowanie. Przedmiotowa kwestia podlega ocenie przez właściwą instytucję (co do zasady w zakresie formalnym) oraz niezależnych ekspertów powołanych przez właściwą instytucję (co do zasady w zakresie merytorycznym) na etapie oceny wniosku o dofinansowanie projektu. To właśnie na tym etapie niezgodność celów projektów z celami dokumentacji programowej, względnie dokumentacji naboru wniosków o dofinansowanie powinna być stwierdzona. Jeżeli zaś właściwa instytucja przyznała środki z dofinansowania unijnego na rzecz realizacji projektu znaczy to, że cele projektu zostały określone właściwie – w innym przypadku niedopuszczalne byłoby ich przyznanie. Przy tym do uzasadnionej podstawy do wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu środków dojdzie wówczas, gdy beneficjent wykorzystał środki niezgodnie z przeznaczeniem w najmniej jeden ze sposób, o których mowa wyżej. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2015 r. o sygn. akt V SA/Wa 1896/15 (wyrok prawomocny, CBOSA – NSA oddalił skargę kasacyjną organu wyrokiem z dnia 10 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 113/16); wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 1016/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 895/15, CBOSA.

⁵³⁹ Takie stanowiska znalazło swoje potwierdzenie w orzecznictwie zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2019 r. o sygn. akt V SA/Wa 1726/18 (wyrok prawomocny, CBOSA) oraz NSA w wyroku z dnia 14 września 2017 r. o sygn. akt II GSK 3381/15, CBOSA.

⁵⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2019 r. o sygn. akt I GSK 732/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 września 2017 r. o sygn. akt II GSK 3597/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 2420/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2389/15, CBOSA; wyrok z dnia 22 marca 2017 r. o sygn. akt II GSK 3026/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 2384/15, CBOSA.

⁵⁴¹ Zob. W. Miemiec, *Przesłanki determinujące zwrot...*, SIP Lex. Zob. również: W. Bożek, *Problem wykorzystania środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących procedur – analiza wybranych zagadnień*, Europa Regionum, 4/2007, s. 5-14; G. Karwatowicz, *Zwrot środków*, [w:] W. Miemiec (red.),

Inaczej uznał Ł. Wyszomirski, który stwierdził, że za „inne obowiązujące procedury” powinny być uznane wyłącznie źródła prawa ujęte w art. 87 Konstytucji RP⁵⁴². Z takim stanowiskiem nie sposób się jednak zgodzić. Dokonując wykładni art. 184 ufp, w tym terminu „innych obowiązujących procedur” nie sposób abstrahować od definicji legalnej nieprawidłowości⁵⁴³, w której „naruszenie prawa” interpretuje się możliwie szeroko, w tym znacznie szerzej niż jedynie w kontekście normatywnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Stanowisko o możliwie szerokiej wykładni pojęcia „naruszenia prawa” wielokrotnie aprobował Trybunał⁵⁴⁴ oraz krajowe sądy, w tym NSA⁵⁴⁵, co szeroko zostało omówione we wcześniejszej części pracy. Przyjęcie zatem poglądu Ł. Wyszomirskiego za prawidłowy prowadziłoby do stwierdzenia, iż co prawda naruszenie np. umowy o dofinansowanie, czy obowiązujących na mocy umowy wytycznych (w konkretnym przypadku) stanowi nieprawidłowość, niemniej brak jest w takim przypadku podstawy do wszczęcia procedury odzyskania środków z dofinansowania unijnego. Prawo UE mimo, iż wprowadza do obrotu definicję legalną nieprawidłowości i pojęcie korekty finansowej nie reguluje szczegółowych procedur odzyskiwania środków przez państwa członkowskie. Procedury te ustanawia, zgodnie z metodą zarządzania dzielonego, państwo członkowskie, które w pierwszej kolejności odpowiedzialne jest za wykrywanie nieprawidłowości i odzyskiwanie nieprawidłowo wydatkowanych środków unijnych. Jednocześnie niewywiązywanie się przez państwo członkowskie z powyższych obowiązków może prowadzić do dokonania systemowej korekty finansowej przez Komisję wobec państwa członkowskiego – kwestie te zostały już omówione we wcześniejszej części pracy.

Jednocześnie zgodzić się należy z Ł. Wyszomirskim, że szeroka interpretacja terminu „inne obowiązujące procedury” może nieść za sobą stan, w którym decyzja określająca środki przypadające do zwrotu zostanie wydana na podstawie uznania administracyjnego, a nawet w

Europejskie bezzwrotne..., s. 246 i n.; R. Cieślak, J. Zdanukiewicz, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 616.

⁵⁴² Ł. Wyszomirski, *Zwrot środków...*, SIP Lex. Podobny pogląd przedstawił K. Brysiewicz zob. K. Brysiewicz, *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, MP, 4/2014, s. 180.

⁵⁴³ Art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006.

⁵⁴⁴ Zob. wyroki Trybunału w sprawach: C-743/18 *LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs”*, ECLI:EU:C:2020:767, pkt 52; C 410/13 *Baltlanty*; ECLI:EU:C:2014:2462, pkt 52. Podobnie Trybunał orzekł w sprawach połączonych *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* (C-383/06) i *Gemeente Rotterdam* (C-384/06) przeciwko *Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid i Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant* (C-385/06) przeciwko *Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, ECLI:EU:C:2008:165, pkt 56. Podobnie orzekł również Sąd I Instancji w wyroku T-76/98 *Hamptaux* przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1999:67, pkt 47.

⁵⁴⁵ Zob. wyroki NSA z dnia: 12 lutego 2015 r. o sygn. akt II GSK 2470/13, CBOSA; z dnia 17 grudnia 2014 r. o sygn. akt II GSK 1704/13, CBOSA; z dnia 11 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 3307/15, CBOSA; z dnia 27 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1144/18, CBOSA; z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 186/16, CBOSA; z dnia 27 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 3392/18, CBOSA; z dnia 29 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1159/18, CBOSA; z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13, CBOSA.

sposób przekraczający dopuszczalne uznanie („na podstawie czysto arbitralnej oceny”)⁵⁴⁶. Przyjmując możliwie szeroką wykładnię terminu „innych obowiązujących procedur” należy mieć na uwadze, że właściwa instytucja podstawę do wydania decyzji określającej kwotę podlegającą zwrotowi może oprzeć na zaleceniu, czy wytycznej, które nie rodzą skutku prawnego *ex lege*, a niekiedy nawet jest dyskusyjne, czy obowiązują jako *lex contractus* – w praktyce właściwe instytucje nie zawsze wprowadzają enumeratywny katalog zaleceń i wytycznych, które beneficjent na mocy umowy o dofinansowanie ma obowiązek stosować, w tym niekiedy posługują się bardzo ogólnymi sformułowaniami np., że beneficjent jest w obowiązku stosować wszystkie wydane zalecenia i wytyczne.

W opinii autora powyższej zasygnalizowany problem należy rozpatrywać w kontekście zasady uzasadnionych oczekiwań oraz zasady pewności. Do obu z tych zasad Trybunał odniósł się w wyroku w sprawie C-599/13 *Somvaio*. W pierwszej kolejności Trybunał rozstrzygnął, że powoływanie się przez beneficjenta funduszy UE na zasadę uzasadnionych oczekiwań nie ma uzasadnienia, jeżeli beneficjent nie spełnił jednego z warunków, od którego uzależnione było uzyskania wsparcia⁵⁴⁷. Za taki warunek z powodzeniem należy uznać realizację projektu przez beneficjenta zgodnie z zaleceniem, czy wytycznymi, które posiadają status „soft law”. Taki warunek może zostać ustanowiony przez właściwą instytucję w treści umowy o dofinansowanie, dokumentacji konkursowej, czy dokumentacji programowej, w tym w programie operacyjnym. Przesądzająca jest przy tym pewność, że określony warunek faktycznie obowiązywał (w rozumieniu – był jednoznacznie określony przez właściwą instytucję jako obowiązujący) konkretnego beneficjenta oraz, że beneficjent posiadał możliwość dokładnego zapoznania się z zakresem obowiązków wynikającym z danej regulacji⁵⁴⁸. Nie sposób przy tym przyjąć enumeratywnego katalogu obowiązującym beneficjenta norm nieposiadających statusu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, który dodatkowo miałby zastosowanie do wszystkich przyjętych programów operacyjnych (w tym regionalnych programów operacyjnych).

Na marginesie należy zauważyć, że jeżeli właściwa instytucja uzna, że beneficjent wykorzystał środki niezgodnie z przeznaczeniem, to okoliczność ta, przynajmniej w niektórych

⁵⁴⁶ Ł. Wyszomirski, *Zwrot środków...*, SIP Lex.

⁵⁴⁷ ECLI:EU:C:2014:2462, pkt 52.

⁵⁴⁸ Tak Trybunał w wyroku w sprawie C-599/13 *Somvaio*, ECLI:EU:C:2014:2462, pkt 51. W ten sposób Trybunał orzekał jeszcze wielokrotnie, w tym w wyrokach w sprawach: C-158/06, *ROM-projecten*, EU:C:2007:370, pkt 25; C-209/96 *United Kingdom v Commission*, ECLI:EU:C:1998:448, pkt 35, C-108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita SpA v Asda Stores Ltd i Hygrade Foods Ltd.*, *Reports of Cases* 2003 I-05121, pkt 89; C-255/02 *Halifax and Others*, *European Court Report* I-1609, pkt 72; C-143/93 *Van Es Douane Agenten*, *European Court Report* I-431, pkt 27.

przypadkach pozwala równocześnie stwierdzić, że wykorzystał on środki z naruszeniem procedur. Przeznaczenie środków, obok wniosku o dofinansowanie, może być również określone w treści umowy o dofinansowanie, a jej naruszenie stanowi naruszenie „innych obowiązujących procedur” w rozumieniu art. 184 ufp⁵⁴⁹.

Należyta podstawą do wydania decyzji określającej kwotę środków UE przypadającą do zwrotu jest ich pobranie, odpowiednio nienależne lub w nadmiernej wysokości. Na co zwraca uwagę W. Miemieć chodzi tutaj o środki, które zostały przekazane beneficjentowi bez podstawy prawnej albo w wyniku merytorycznego błędu beneficjenta⁵⁵⁰. Mogą być to również środki, które beneficjent uzyskał na podstawie dokumentów potwierdzających nieprawdę, przerobionych lub podrobionych lub środki, które uzyskał podmiot podlegający wykluczeniu z możliwości absorpcji środków unijnych (na podstawie art. 207 ust. 4 ufp)⁵⁵¹. Dodatkowo zdaniem R. Cieślaka pobranie środków w nadmiernej wysokości może wynikać np. z uzyskania korzystniejszych ofert na zamówienia publicznego w ramach projektu niż oferta wykonawcy, któremu faktycznie udzielono zamówienia, a to w przypadku, gdy beneficjent korzysta z zaliczki lub, gdy w projekcie wystąpią dodatkowe (niezaplanowane) dochody, które będą podlegały zwrotowi⁵⁵².

Ponadto należy wskazać, że podstawa wydania decyzji określającej kwotę środków UE przypadającą do zwrotu tytułu bezpodstawnego pobrania środków UE, odpowiednio ich pobrania w nadmiernej wysokości występuje niezależnie od woli i czynności podejmowanych przez beneficjenta⁵⁵³.

1.3.2 Przesłanki do zwrotu środków UE a przesłanki dokonania korekty finansowej

Art. 207 ufp jakkolwiek nie odwołuje się do właściwego rozporządzenia ogólnego⁵⁵⁴, w tym do przepisów statuujących definicję legalną nieprawidłowości⁵⁵⁵ oraz podstawy dokonania korekty finansowej⁵⁵⁶. Mimo powyższego należy bezwzględnie stwierdzić, że decyzja wydana

⁵⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 528/16 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁵⁵⁰ Zob. W. Miemieć, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach...*, SIP Lex.

⁵⁵¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 2262/16 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁵⁵² Zob. R. Cieślak, *Nieprawidłowości związane z realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych jako podstawa dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, FK, 10/2015, s. 15.

⁵⁵³ Tak NSA w wyroku z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 186/16, CBOSA.

⁵⁵⁴ Dla perspektywy finansowej 2014-2020 chodzi o rozporządzenie 1303/2013, zaś dla perspektywy finansowej 2007-2013 o rozporządzenie 1083/2013.

⁵⁵⁵ Patrz art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006.

⁵⁵⁶ Patrz art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006.

na podstawie art. 207 ust. 9 ufp tylko wtedy posiadać będzie należyte uzasadnienie, jeżeli wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjenta w sposób, o którym mowa w przesłankach z art. 207 ust. 1 ufp stanowić będzie nieprawidłowość w rozumieniu właściwego rozporządzenia ogólnego. *A contrario*, jeżeli właściwa instytucja oprze decyzję określającą kwotę podlegającą zwrotowi wyłącznie na przesłankach z art. 207 ust. 1 ufp, to dopuści się naruszenia art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio: art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 poprzez jego niezastosowanie.

Takie stanowisko autor opiera na kilku argumentach. Po pierwsze: koncepcja, w której samodzielną podstawą do zwrotu środków stanowiłyby przesłanki z art. 207 ust. 1 ufp (ściślej najmniej jedna z nich – ze względu na ich rozłączny charakter) nie pozwoliłaby na efektywne stosowania przepisów rozporządzenia ogólnego, w tym zwłaszcza definiujących nieprawidłowość oraz regulujących korektę finansową jako środek administracyjny. W takim przypadku właściwe instytucje formułując podstawę do wydania decyzji określającej kwotę środków unijnych podlegających zwrotowi odwoływałyby się wyłącznie do przepisów prawa krajowej, ściślej art. 207 ufp.

Po drugie: w przypadku uregulowania określonej materii w rozporządzeniu unijnym do prawa krajowego można odwoływać się jedynie wówczas, gdy wymaga tego stosowanie rozporządzeń⁵⁵⁷. Rozporządzenie ogólne, mimo iż definiuje pojęcie nieprawidłowości oraz reguluje kwestię dokonywania korekt finansowych, nie wprowadza przepisów stanowiących podstawę odzyskiwania środków unijnych przez państwa członkowskie od beneficjentów. Zgodnie zresztą z przepisami rozporządzenia ogólnego odzyskiwanie nieprawidłowo wykorzystanych środków, w pierwszej kolejności, jest zadaniem państwa członkowskiego, a więc nie powinno budzić wątpliwości, iż to państwo członkowskie odpowiada za przyjęcie przedmiotowo istotnych w tej materii przepisów prawa.

Po trzecie: potwierdzeniem prezentowanego przez autora stanowiska są przepisy uzpr. Zgodnie z art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr konsekwencją dokonania korekty finansowej, w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność, jest wszczęcie procedury odzyskiwania od beneficjenta kwoty dofinansowania UE, a to na podstawie art. 207 ufp. Jednocześnie, *vide* art. 24 ust. 1 uzpr, aby dokonać korekty finansowej właściwa instytucja musi stwierdzić wystąpienie nieprawidłowości.

⁵⁵⁷ Zob. orzeczenie w sprawie 39/70 *Fleischkantor*, ECLI:EU:C:1971:16 - podane za: J. Barcz we współpracy z A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, *Wytyczne polityki legislacyjnej...*, s. 48.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż stanowisko autora znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze⁵⁵⁸, a również doktrynie prawniczej⁵⁵⁹. Warto też zauważyć, że w doktrynie występuje stanowisko odrębne. M. Szymański uznał, że: „Można więc stwierdzić, że wystąpienie każdej z przesłanek określonych w art. 207 ust. 1 ufp będzie jednocześnie nieprawidłowością...”⁵⁶⁰. Z takim stanowiskiem nie sposób się jakkolwiek zgodzić. Aby bowiem wystąpiła przesłanka wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu z art. 207 ust. 1 pkt 1 ufp wystarczające jest, aby doszło w toku realizacji projektu do naruszenia przepisu prawa, czy umowy o dofinansowanie. Samo naruszenie przepisu prawa jest tymczasem wyłącznie jedna z trzech przesłanek wystąpienia nieprawidłowości, gdzie przesłanki te posiadają charakter kumulatywny. Jeżeli, obok naruszenia przepisów prawa, nie dojdzie do wystąpienia dwóch pozostałych przesłanek, to naruszenie prawa nie będzie stanowić nieprawidłowości. Tym samym nieuprawnione jest stanowisko prezentowane przez M. Szymańskiego.

W opisanym wyżej zakresie sformułować należy postulat *de lege ferenda* wprowadzenia do treści art. 207 ust. 1 ufp, iż zwrotowi podlega dofinansowanie wykorzystane (odpowiednio: niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur) lub pobrane (nienależnie lub w nadmiernej wysokości) w sposób stanowiący nieprawidłowość, o której mowa we właściwym dla perspektywy finansowej rozporządzeniu ogólnym.

1.3.3 Szczególne elementy decyzji w przedmiocie zwrotu środków UE

W art. 107 § 1 Kpa prawodawca ustanowił te składniki, która zawierać powinna decyzja administracyjna. Są to odpowiednio: oznaczenie organu administracji publicznej, który wydaje decyzję (pkt 1); datę jej wydania (pkt 2); oznaczenie strony, odpowiednio stron postępowania administracyjnego (pkt 3); przywołanie podstawy prawnej, na jakiej oparte jest wydania decyzji (pkt 4); rozstrzygnięcie, jakie organ administracji publicznej podjął wydając decyzję (pkt 5); uzasadnienie faktyczne i prawne podjętego przez organ rozstrzygnięcia (pkt 6); pouczenie, czy i w jakim trybie służy odwołanie od decyzji⁵⁶¹ oraz o prawie zrzeczenia się odwołania i

⁵⁵⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 25 marca 2013 r. o sygn. akt II GSK 79/13, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt II SA/Op 307/17 (wyrok prawomocny, CBOSA – NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II GSK 324/18, CBOSA); wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 września 2017 r. o sygn. akt I SA/Kr 421/15 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁵⁵⁹ Tak: W. Miemieć, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach...*, SIP Lex; G. Karwatowicz, *Zwrot środków*, [w:] W. Miemieć (red.), *Europejskie bezzwrotne...*, s. 244.

⁵⁶⁰ Tak: M. Szymański, *Zwrot środków...*, KP, 2/2010, s. 16.

⁵⁶¹ W przypadku decyzji wydanej w drugiej instancji postępowania administracyjnego będzie to pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi od decyzji do sądu administracyjnego, w tym o podstawie wyliczenia wpisu

skutkach zrzeczenia się odwołania (pkt 7); podpis wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji (pkt 8).

Obok składników decyzji wymaganych w art. 107 § 1 Kpa decyzja powinna zawierać również inne (dalsze) składniki, jeżeli wymóg taki został wprowadzony przepisami prawa szczególnego *vide* art. 107 § 2 Kpa. Za przepis szczególny, o którym mowa wyżej, uwzględniając zakres przedmiotowy pracy, należy uznać art. 207 ust. 9 ufp. Ten stanowi, że właściwa instytucja w decyzji określa: kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, sposób zwrotu środków oraz pouczenie o sankcji wynikającej z ust. 4 pkt 3 ufp – z zastrzeżeniem art. 207 ust. 7 ufp.

Właściwa instytucja powinna określić kwotę przypadającą do zwrotu na podstawie własnych ustaleń z postępowania wyjaśniającego, w tym nie jest ona związana ustaleniem co do kwoty podlegającej zwrotowi dokonany w ramach kontroli projektu, czy weryfikacji wniosku o płatność. Powyższe ustalenie nie wymaga zmiany nawet wówczas, gdy instytucją właściwą do wydania decyzji będzie ta sama instytucja, która w pierw dokonała kontroli projektu, odpowiednio weryfikowała wniosek o płatność. W ramach postępowania wyjaśniającego właściwa instytucja powinna przede wszystkim ustalić prawidłową metodę dokonania korekty finansowej, w tym m. in. zweryfikować, czy metoda przyjęta podczas kontroli, odpowiednio: weryfikacji wniosków o płatność jest prawidłowa i w razie, gdyby okazała się wadliwa wskazać na poprawną metodą ustalenia kwoty przypadającej do zwrotu (jako kwoty korekty finansowej). Z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż już samo przyjęcie metody ustalenia korekty finansowej (metody dyferencyjnej, czy metody opartej na ryczałtowym wskaźniku) może istotnie wpływać na jej wysokość⁵⁶².

(ten ma bowiem charakter stosunkowy), a również o możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

⁵⁶² Kwestia ustalenia wysokości korekty finansowej została poddana analizie w rozdziale III niniejszej pracy. Na marginesie wielokrotnie w tym zakresie wypowiedziała się judykatura zob. wyrok TSUE w sprawie C-406/16 Wrocław - Miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, ECLI:EU:C:2016:562, pkt 22 i 49; wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r. o sygn. akt II SA/Wr 223/20 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyroku WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r. o sygn. akt III SA/GI 1997/13 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2015 r. o sygn. akt III SA/GI 1622/14 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4487/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 159/12, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. akt III SA/Łd 423/12 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2014 r. o sygn. akt 1800/13 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok SA w Białymstoku z dnia 5 maja 2017 r. o sygn. akt I ACa 956/16; wyrok NSA w wyroku z dnia 7 października 2015 r. o sygn. akt II GSK 2015/14, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. akt III SA/Łd 423/12 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2012 r. o sygn. akt I SA/Po 861/11 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r. o sygn. akt V SA/Wa 1944/11 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2014 r. o sygn. akt III SA/GI 161/14 (wyrok prawomocny), CBOSA.

Jeżeli kwota korekty finansowej, na etapie kontroli, odpowiednio weryfikacji wniosku o płatność, zostanie ustalona w sposób prawidłowy, w tym będzie adekwatna względem stwierdzonej nieprawidłowości i proporcjonalna do jej wagi i charakteru, to wówczas właściwa instytucja wydająca decyzję może przyjąć przedmiotowe ustalenia za własne. Inaczej w przypadku, w którym ustalona na etapie kontroli, odpowiednio weryfikacji wniosku o płatność kwota zwrotu okaże się być zbyt niska lub zbyt wysoka. Wówczas w treści decyzji właściwa instytucja powinna wskazać kwotę jaka przypada do zwrotu, a w treści uzasadnienie wskazać te okoliczności, które przesądzają, że zwrotowi powinna podlegać właśnie ta kwota środków, a nie kwota ustalona na etapie kontroli, odpowiednio weryfikacji wniosku o płatność.

Termin, od którego nalicza się odsetki właściwa instytucja określić powinna zgodnie z art. 207 ust 1 i 2a ufp. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że odsetki naliczane są „od dnia przekazania środków”. Zdaniem SN chodzi tutaj o „przekazanie środków do dyspozycji Beneficjenta”⁵⁶³, a zatem o dzień zaksięgowania środków na rachunku bankowym beneficjenta. Na marginesie należy zauważyć, że w praktyce odsetki naliczane będą od jednego (konkretnego) dnia wyłącznie w przypadku, w którym zwrotowi podlegać będzie dofinansowanie przekazane po zatwierdzeniu (wyłącznie) jednego wniosku o płatność. Jeżeli zaś nieprawidłowość jakiej dopuścił się beneficjent dotyczy wydatków, które rozliczane były w kilku (najmniej dwóch) wnioskach o płatność, to bieg terminu odsetek naliczany będzie od (kilku) dni odpowiednich dla wypłaty beneficjentowi konkretnych transz środków. Odsetki, zgodnie z art. 207 ust. 2 ufp, nalicza się do dnia faktycznego zwrotu środków, odpowiednio do dnia skutecznego doręczenia właściwej instytucji zgody beneficjenta na pomniejszenie kolejnych płatności.

Jeżeli zaś chodzi o określenie sposobu zwrotu środków to ustawodawca nie pozostawił właściwej instytucji wyboru w tej kwestii – inaczej niż miało to miejsce na etapie wezwania beneficjenta na podstawie art. 207 ust. 8 ufp⁵⁶⁴. Zwrot środków, po wydaniu decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu, nie może odbywać się poprzez wyrażenie zgody beneficjenta na pomniejszenie kolejnych płatności. W praktyce powszechne jest, że właściwe instytucje żądają zwrotu środków w formie przelewu na wskazany w treści decyzji rachunek bankowy. Co do zasady decyzja powinna zawierać pouczenie o sankcji wykluczenia⁵⁶⁵

⁵⁶³ Tak SN w postanowieniu z dnia 9 listopada 2017 r. o sygn. akt I CSK 79/17.

⁵⁶⁴ Na podstawie art. 207 ust. 8 ufp właściwa instytucja wzywa beneficjenta do (faktycznego) zwrotu środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności.

⁵⁶⁵ Wykluczenie beneficjenta z możliwości absorpcji środków europejskich jest sankcją dotkliwą, bowiem obowiązuje przez okres 3 lat. Okres ten liczony jest od dnia, w którym decyzja, o której mowa w art. 207 ust. 9 ufp stała się ostateczna. Przesłanki sankcji wykluczenia beneficjenta zostały ustanowione przez prawodawcę w art. 207 ust. 4 ufp i są nimi, odpowiednio: beneficjent „otrzymał płatność na podstawie przedstawionych jako

beneficjenta z możliwości absorpcji środków europejskich (unijnych)⁵⁶⁶. Z tym jednak zastrzeżeniem, że pouczenie nie powinno być składnikiem decyzji, jeżeli beneficjent podlega wyłączeniu z sankcji wykluczenia, a to na podstawie art. 207 ust. 7 ufp. Analiza przepisu pozwala podzielić beneficjentów niepodlegających sankcji wykluczenia na trzy grupy. Po pierwsze: są to beneficjenci, o których mowa w art. 134b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, 2369, z 2021 r. poz. 794, 803)⁵⁶⁷. Po drugie: są to beneficjenci posiadający jeden z poniżej, enumeratywnie, wymienionych statusów, odpowiednio: jednostki samorządu terytorialnego, samorządowej osoby prawne, instytutu badawczego prowadzącego działalność leczniczą, podmiotu leczniczego utworzonego przez organy administracji rządowej, podmiotu leczniczego utworzonego lub prowadzonego przez uczelnie medyczną. Jeżeli chodzi o dwie wyżej wymienione grupy podmiotów, które nie podlegają sankcji wykluczenia, to ustawodawca określił je w sposób jasny. Nie nastęcza przy tym żadnych problemów praktycznych ustalenie jakie konkretnie podmioty wchodzi w skład jednej z przedmiotowych grup.

Inaczej w przypadku trzeciej grupy podmiotów, która nie podlega sankcji wykluczenia. Chodzi tutaj o te podmioty, które „na podstawie odrębnych przepisów realizują zadania interesu publicznego”⁵⁶⁸, jeżeli spowoduje to niemożność wdrożenia działania w ramach programu lub

autentyczne dokumentów podrobionych lub przerobionych lub dokumentów potwierdzających nieprawdę” (*vide* art. 207 ust. 4 pkt 1 ufp); beneficjent „nie zwrócił środków wraz z odsetkami w terminie 14 dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w ust. 1” (*vide* art. 207 ust. 4 pkt 3 ufp); na marginesie art. 207 ust. 4 pkt 2 ufp został uchylony); „okoliczności, o których mowa w ust. 1, wystąpiły wskutek popełnienia przestępstwa przez beneficjenta, partnera, podmiot upoważniony do dokonywania wydatków, a w przypadku gdy podmioty te nie są osobami fizycznymi – osobę uprawnioną do wykonywania w ramach projektu czynności w imieniu beneficjenta, przy czym fakt popełnienia przestępstwa przez wyżej wymienione podmioty został potwierdzony prawomocnym wyrokiem sądu” (*vide* art. 207 ust. 3 pkt 4) ufp). Na temat sankcji wykluczenia zob.: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2018 r. o sygn. akt I SA/OI 147/18 (wyrok prawomocny), CBOSA; postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II GZ 245/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 430/14, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. o sygn. II GZ 297/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r. o sygn. akt I GSK 83/19, CBOSA; wyrok SA w Białymstoku z dnia 22 sierpnia 2019 r. o sygn. akt I ACa 381/19; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2015 r. o sygn. akt III SA/GI 1266/14 (wyrok prawomocny), CBOSA; postanowienie NSA z dnia 11 lutego 2015 r. o sygn. akt I SA/OI 927/14, CBOSA; P. Ciak; J. Patyk, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1021 i n.; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, s. 513 i n.; J. Odachowski, Wykluczenie beneficjenta [w:] W. Miemieć (red.), *Europejskie bezzwrotne ...*, s. 253 i n.

⁵⁶⁶ Należy zauważyć, że pojęcie „środków europejskich” nie zostało wprost zdefiniowane w ufp. Chodzi tutaj przede wszystkim o środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (*vide* art. 5 ust. 1 pkt 2), środki, o których mowa w art. 36 uzppr (*vide* art. 5 ust. 1 pkt 2a ufp) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, i o ile są to środki inne niż wyżej wymienione oraz są to środki ze źródeł europejskich (*vide* art. 5 ust. 1 pkt 3 ufp).

⁵⁶⁷ Chodzi tutaj o organizacje partnerskie, z którymi Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa zawiera umowy o dofinansowanie projektów.

⁵⁶⁸ W przedmiocie pojęcia interesu publicznego zob.: E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, AUMCS, Vol. LXIII 2, sectio G, 2016, s. 161; A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, EPS, 12/2012, s. 24 i n.; M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, PPK,

znacznej jego części”. W tym przypadku występuje kilka istotnym wątpliwości, co do interpretacji art. 207 ust. 7 ufp. W pierwszej kolejności ustawodawca posłużył się nieostrym sformułowaniem (zwrotem szacunkowym) wskazującym, iż beneficjent nie będzie podlegał wykluczeniu, jeżeli jego wykluczenie spowoduje niemożność wdrożenia „znacznej część” działania w ramach programu. Jakkolwiek z przepisów ustawy nie wynika jaka część programu jest częścią „znaczącą”, co może stanowić istotny problem dla beneficjenta, który nie będzie posiadał pewności, czy podlega sankcji wykluczenia. Istotne wątpliwości niesie za sobą dodatkowo uzależnienie niepodlegania beneficjenta pod sankcję wykluczenia od skutku, jaki jego ewentualne wykluczenie posiadałoby w zakresie „wdrożenia działania w ramach programu”. Innymi słowy wykluczeniu nie będzie podlegał beneficjent, którego ewentualne wykluczenie nie pozwoliłoby na wydatkowanie środków z konkretnego działania w ramach programu operacyjnego. Okazuje się zatem, że to, czy beneficjent będzie podlegał wykluczeniu, czy też nie będzie podlegał wykluczeniu zależy od okoliczności zupełnie niezwiązanych z nim i od niego niezależnych. Co przy tym najistotniejsze beneficjent nie posiada danych, które pozwoliłyby na ustalenie, czy jego wykluczenie pozwoli, czy też nie pozwoli właściwej instytucji na wdrożenie działania, względnie jego znacznej części w ramach programu operacyjnego⁵⁶⁹.

1.3.4 Podatkowy kontekst postępowania w przedmiocie zwrotu środków UE

Na co autor zwrócił uwagę we wcześniejszej części pracy beneficjent, który dokona zwrotu na wezwanie, o którym mowa w art. 207 ust. 2 ufp (względnie dokona zwrotu przed jego wydaniem, względnie skutecznym doręczeniem) może podejmować celowe działania

4/2017, s. 151 i n.; M. Woźniak, *Profesora Jana Bocia koncepcja interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne, XVI/1/1, 2018, s. 165 i n.

⁵⁶⁹ Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że nie tylko beneficjenci posiadają wątpliwości co do tego, czy podpadają pod wyłączenia z sankcji wykluczenia, a to na podstawie art. 207 ust. 7 ufp. Takie wątpliwości posiadają również instytucje występujące w systemach zarządzania i kontroli. Taki wniosek można wyprowadzić po analizie wystąpienia pokontrolnego NIK znak KAP – 4114-02-03/2013 z kontroli nr I/13/002/KAP. Kontroli podlegała jedna z IW odpowiedzialna m.in. za dystrybucję środków unijnych oraz kontrolę ich prawidłowego wykorzystania. NIK na s. 13 wystąpienia pokontrolnego ustalił, iż: „Zgodnie z pkt 8.13.5 obowiązującej Instrukcji Wykonawczej: w przypadku podmiotów, które na podstawie odrębnych przepisów realizują zadania interesu publicznego, kieruje zapytanie do IP odnośnie dopuszczalności zastosowania przepisu art. 207 ust. 4 ufp w związku z art. 207 ust. 7 ufp z prośbą o potwierdzenie, że wykluczenie podmiotu nie spowoduje niemożności wdrożenia działania w ramach programu lub znacznej jego części”. W takim przypadku, zdaniem autora, niezbędne jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda*. W odnośnym zakresie art. 207 ust. 7 ufp powinien zostać zmodyfikowany w taki sposób, aby zarówno beneficjenci, jak i instytucje występujące w systemie zarządzania i kontroli, do których zadań należy m.in. zgłaszanie beneficjentów na listę podmiotów wykluczonych posiadały wszelkie możliwe dane niezbędne do oceny, czy beneficjent spełnia przesłanki wyłączenia go z sankcji wykluczenia, czy też podpada on sankcję wykluczenia z możliwości absorpcji środków unijnych.

prowadzące do uchylenia korekty finansowej. Chodzi tutaj o wniesienie, do właściwej instytucji, wniosku o stwierdzenie nadpłaty, a to na podstawie art. 75 § 1 Op.

Wniosek ten opiera się na art. 72 § 1 pkt 1 Op, który stanowi, że: „Za nadpłatę uważa się kwotę 1) nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku”. Odpowiednia wykładnia art. 72 § 1 pkt 1 Op, na podstawie art. 60 pkt 6) w zw. z art. 67 ufp, każe przyjąć, że do nadpłaty dojdzie wówczas, gdy beneficjent zwrócił środki unijne w kwocie wyższej niż wynika to z prawidłowo ustalonej kwoty nieprawidłowości i korekty finansowej⁵⁷⁰ względnie, gdy beneficjent zwrócił środki unijne mimo, iż w projekcie nie wystąpiła nieprawidłowość i tym samym nie występowała podstawa do dokonania korekty finansowej⁵⁷¹.

W takim przypadku oczywistym jest, że właściwa instytucja nie wyda decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu *vide* art. 207 ust. 1 ufp – ze względu na zwrot środków taka decyzja, jako bezprzedmiotowa *vide* art. 105 § 1 Kpa. Jednocześnie właściwa instytucja jest w obowiązku rozpatrzyć wniosek o stwierdzenie nadpłaty. Właściwa instytucja odmawia, odpowiednio stwierdza nadpłatę w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku, w którym właściwa instytucja uzna za zasadne stwierdzenie nadpłaty, to wówczas jej obowiązkiem jest określenie wysokości kwoty jaka powinna przypadać do zwrotu i stwierdzenie nadpłaty co do kwoty, którą beneficjent zwrócił nadmiernie (art. 75 § 4a Op).

1.4 Właściwy organ wydający decyzję w I instancji postępowania administracyjnego

W art. 207 ust. 9 ufp prawodawca określił te organy i inne podmioty, które uprawnione są do wydawania decyzji określających kwotę przypadającą do zwrotu – w pierwszej instancji postępowania administracyjnego⁵⁷². Są to odpowiednio organy i podmioty: pełniące funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju albo ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu

⁵⁷⁰ W ten właśnie sposób, odpowiednio, należy interpretować fragment art. 72 § 1 pkt 1 Op stanowiący, iż za nadpłatę uważa się nadpłacony podatek.

⁵⁷¹ W ten właśnie sposób, odpowiednio, należy interpretować fragment art. 72 § 1 pkt 1 Op, który stanowi, że za nadpłatę uważa się nienależnie zapłacony podatek.

⁵⁷² Należy przy tym podkreślić, iż analizowane wyżej przepisy ufp nie stoją w kolizji wobec przepisów Kpa. Co prawda zgodnie art. 104 § 1 Kpa, „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydane decyzji...”. Niemniej za organy administracji publicznej ustawodawca przyjmuje nie jedynie „ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich imieniu lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego”, ale również „organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2” Kpa (*vide* art. 5 § 2 pkt 3 Kpa). W art. 1 pkt 2 Kpa mowa tymczasem o „innych organach i podmiotach”, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Z powodzeniem stwierdzić należy, że w ramach „innych organów i podmiotów”, o których mowa w art. 1 pkt 2 Kpa mieszczą się instytucje występujące w systemach zarządzania i kontroli programów operacyjnych.

zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego, albo ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, albo ustawy o zasadach realizacji programów (art. 207 ust. 9 pkt 1) ufp), albo pełniące funkcję instytucji pośredniczącej dla Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (art. 207 ust. 9 pkt 2) ufp), albo pełniący funkcję odpowiednio Krajowego Punktu Kontaktowego lub Krajowej Instytucji Koordynującej w programach finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 (art. 207 ust. 9 pkt 3) ufp), albo odpowiedzialne za wdrożenie instrumentu „Łącząc Europę” (art. 207 ust. 9 pkt 4) ufp). Liczba ujętych w art. 207 ust. 9 ufp organów i podmiotów jest znaczna ze względu na fakt, iż uwzględnione w jego treści zostały wszystkie te organy i podmioty, które występują w poszczególnych systemach zarządzania i kontroli programów finansowanych z funduszy UE. Ze względu na zakres przedmiotowy pracy w dalszej części mowa będzie wyłącznie organach i podmiotach, o których mowa w art. 207 ust. 9 pkt 1 ufp, w tym jedynie o tych organach i instytucjach, o których mowa w uzpr i uzppr. W poprzednim rozdziale pracy wskazane zostały te instytucje, które uprawnione są do stwierdzania nieprawidłowości oraz dokonywania korekt finansowych.

Z mocy ustawy⁵⁷³ kompetencje do stwierdzania nieprawidłowości w projektach oraz dokonywania korekt finansowych posiada, wyłącznie, IZ. IP i IW nie posiadają powyższych uprawnień z mocy ustawy, a te mogą być im przekazane w drodze umowy lub porozumienia. Konstrukcja ta została przyjęta przez ustawodawcę również względem uprawnienia do wydania decyzji określających kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu środków *vide* art. 10 ust. 1 uzpr⁵⁷⁴, odpowiednio: art. 26 ust. 1 pkt 15 uzppr.

Tymczasem art. 207 ust. 9 ufp stanowi, że decyzję w I instancji postępowania administracyjnego wydaje IZ lub IP. IP przy tym nie będzie uprawniona do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu środków, wyłącznie na podstawie art. 207 ust. 9 ufp, jeżeli w pierw uprawnienie do jej wydanie nie zostanie jej zlecone przez IZ – na podstawie właściwej ustawy wdrożeniowej.

Przepis ten (art. 207 ust. 9 ufp) jakkolwiek nie odnosi się do IW. Z pola widzenia nie może umknąć okoliczność, iż instytucja wdrażająca może zostać upoważniona przez IP lub IZ do wydawania decyzji administracyjnych w I instancji postępowania administracyjnego. Przy czym od razu należy zastrzec, że nie w każdym przypadku instytucja wdrażająca może zostać skutecznie upoważniona do wydawania decyzji, o których mowa w art. 207 ust. 9 ufp. Art. 207

⁵⁷³ Tożsamo w przypadku uzpr i uzppr.

⁵⁷⁴ W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020.

ust. 11 ufp dopuszcza upoważnienie jedynie tych IW, które posiadają status jednostek sektora finansów publicznych. *A contrario* jeżeli instytucja wdrażająca nie posiada statusu jednostki sektora finansów publicznych nie sposób, skutecznie, upoważnić jej do wydawania decyzji administracyjnych określających kwotę przypadającą do zwrotu w pierwszej instancji postępowania administracyjnego⁵⁷⁵.

2 Postępowanie odwoławcze

2.1 Granice ponownego rozpatrzenia sprawy

Kluczową dla określenia granic rozpatrzenia sprawy przez organ odwoławczy – na skutek wniesienia przez beneficjenta jako stronę postępowania odwołania od decyzji organu i instancji – jest zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego⁵⁷⁶. Aby zasada dwuinstancyjności postępowania była prawidłowo zrealizowana nie sposób uznać za wystarczający stan, w którym zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch różnych organów⁵⁷⁷, różnych stopni⁵⁷⁸. Jednocześnie celem administracyjnego postępowania odwoławczego nie jest wyłącznie kontrola poprawności decyzji zapadłej w I instancji postępowania administracyjnego⁵⁷⁹ - rozstrzygnięcie organu odwoławczego nie w każdym przypadku będzie mieć charakter kasacyjny. *A contrario* gdyby przyjąć, że jedynym celem postępowania odwoławczego jest weryfikacja decyzji zapadłej w I instancji postępowania administracyjnego organ odwoławczy nie posiadałby uprawnienia do wydania decyzji reformatoryjnej⁵⁸⁰. Kpa tymczasem dopuszcza wydanie przez organ odwoławczy decyzji reformatoryjnej (art. 138 § 1 pkt 2 Kpa).

⁵⁷⁵ Tożsamo w przypadku powierzenia „innemu podmiotowi”, na podstawie porozumienia lub umowy, wydawania decyzji określających kwotę dofinansowania unijnego podlegającą zwrotowi. Art. 207 ust. 11a ufp wymaga, aby był to podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych.

⁵⁷⁶ Na marginesie przepis art. 15 Kpa pozwala na wprowadzenie w ustawach materialnoprawnych jednoinstancyjnych postępowań administracyjnych. Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak (red.), G. Łaszczyca (red.), A. Matan (red.) K. Sobieralski (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 5, Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, SIP Lex. Jest to przy tym okoliczność istotna jeżeli chodzi o postępowania administracyjne związane z wykorzystywaniem środków europejskich. Co prawda postępowanie administracyjnej w przedmiocie zwrotu środków jest postępowaniem dwuinstancyjnym, niemniej w obrocie funkcjonują jednoinstancyjne procedury związane z oceną wniosków o dofinansowanie projektów. Zob. w tym zakresie: J. Ostalowski, *Jednoinstancyjne procedury oceny projektów w programach operacyjnych na lata 2014-2020 w kontekście art. 78 Konstytucji RP*, ZNSA, 5(74)/2017, s. 76 i n.

⁵⁷⁷ Tak NSA w wyroku z dnia 24 listopada 2020 r. o sygn. akt II OSK 2785/20, CBOSA.

⁵⁷⁸ Zob. T. Lewandowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 27 marca 2014 r., II SA/Sz 1472/13*, SIP Lex.

⁵⁷⁹ Zob. J. Borkowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997 r., II RN 12/97*, OSP, 5/1998, SIP Lex.

⁵⁸⁰ Zob. Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUMCS, Vol. LXIV 1, sectio G, 2017, s. 93.

Zasada dwuinstancyjności wymaga, aby sprawa administracyjna była rozpatrzona po raz drugi w sposób merytoryczny⁵⁸¹. Istotne jest przy tym zakres w jakim organ odwoławczy powinien przeprowadzić postępowanie dowodowe. Organ odwoławczy nie jest bowiem związany ustaleniami i oceną dowodów dokonaną przez organ I instancji⁵⁸². Podzielić należy stanowisko NSA, iż „organ odwoławczy jest kompetentny wyłącznie do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego”. Równie słusznie NSA rozstrzygnął, że: „przeprowadzenie postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części naruszałoby zawartą w art. 15 k.p.a. zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego”⁵⁸³. Cytowane wyżej stanowiska zostały wielokrotnie potwierdzone w dalszych wyrokach sądów administracyjnych⁵⁸⁴.

Wagę zasady dwuinstancyjności w postępowaniu w przedmiocie zwrotu środków obrazuje stan sprawy rozstrzygniętej przez WSA w Warszawie. Organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, niemniej ze względu na inne nieprawidłowości w realizacji projektu niż te, na których swoje rozstrzygnięcie oparł organ I instancji. Skarżący (beneficjent) zarzucił decyzji organu odwoławczego naruszenie zasady *reformationis in peius* (vide art. 139 Kpa). Zdaniem WSA w Warszawie zarzut naruszenia przez organ odwoławczy zasady *reformationis in peius* jest przedwczesny. Jednocześnie Sąd uznał, że naruszona została zasada dwuinstancyjności: „... korekta powinna być nałożona ze względu na inne naruszenia ustalone przez Zespół Kontrolujący, a których to naruszeń organ I instancji nie uznał jako podstawę do stwierdzenia nieprawidłowości. Tak więc organy obu instancji jako podstawę do zwrotu środków wskazały ustanowienie przez Beneficjenta (jako zamawiającego) zupełnie innych warunków udziału w postępowaniu. To powoduje, zdaniem WSA, niemożność po stronie

⁵⁸¹ Zob. M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXVIII, 2017, 661-668.

⁵⁸² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 maja 2021 r. o sygn. akt IV SA/Po 291/21 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁵⁸³ Tak NSA w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II OSK 1029/18, CBOSA.

⁵⁸⁴ Zob. wyroki: NSA z dnia 20 maja 1998 r. o sygn. akt IV SA 2058/97, SIP Lex; WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r. o sygn. akt II SA/Kr 313/18 (wyrok prawomocny), SIP Lex; wyrok NSA z dnia 12 listopada 1993 r.; V SA 721/92, SIP Lex; NSA z dnia 9 lipca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1337/18, SIP Lex; NSA z dnia 23 listopada 2006 r. o sygn. akt I OSK 451/06, SIP Lex; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2020 r. o sygn. akt I SA/Wa 1644/19 (wyrok prawomocny), SIP Lex; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r. o sygn. akt I OSK 423/20, SIP Lex; NSA z dnia 28 października 2020 r. o sygn. akt II OSK 2567/20, SIP Lex; NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 2091/18, SIP Lex. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie również w doktrynie prawniczej zob. Z. Kmiecik, *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*, CASUS 4/2017, s. 16-22.

Skarżącego, odwołania się od faktycznych ustaleń poczynionych przez organ i wskazanych jako podstawa podjętego rozstrzygnięcia. Tym samym, Skarżący „traci” jedną instancję”⁵⁸⁵.

2.2 Środki ochrony prawnej przysługujące beneficjentowi jako stronie postępowania

Od decyzji określającej kwotę środków przypadających do zwrotu, o której mowa w art. 207 ust. 9 ufp ustawodawca przewidział środki ochrony prawnej. To zaś jaki konkretnie środek ochrony prawnej przysługiwać będzie beneficjentowi zależy jest od statusu właściwej instytucji wydającej decyzję w I instancji postępowania administracyjnego. Jeżeli decyzję, o której mowa w art. 207 ust. 9 ufp wyda instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, to beneficjentowi przysługuje odwołanie do instytucji zarządzającej. Z tym jednak zastrzeżeniem, że jeżeli decyzję w I instancji postępowania administracyjnego wydała instytucja wdrażająca, to beneficjentowi przysługuje odwołanie do instytucji pośredniczącej, jeżeli ta została upoważniona do rozpoznania odwołania od decyzji, o której mowa w art. 207 ust. 9 ufp (*vide* art. 207 ust. 12 ufp). Inaczej w przypadku, w którym w pierwszej instancji postępowania administracyjnego decyzję wydała instytucja zarządzająca. Wówczas beneficjentowi nie przysługuje odwołanie do instytucji wyższego stopnia, a niedewolutywny środek ochrony prawnej - wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do instytucji zarządzającej (art. 207 ust. 12a ufp).

Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji administracyjnych (art. 127 § 3 Kpa). I tak niezależnie od środka zaskarżenia beneficjent wnosi odwołanie, odpowiednio wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, za pośrednictwem właściwej instytucji (art. 129 § 1 Kpa), która wydała decyzję z I instancji, w terminie 14 dni liczonych od dnia skutecznego doręczenia beneficjentowi decyzji z I instancji postępowania administracyjnego (art. 129 § 2 Kpa)⁵⁸⁶.

Odwołanie, odpowiednio wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Z treści pisma wynikać musi jedynie, że treść decyzji nie jest dla beneficjenta satysfakcjonująca (art. 128 Kpa). Brak wymogów w tym zakresie należy wiązać z tym, że w obowiązku organu, w ramach postępowania administracyjnego w II instancji, jest ponowne przeprowadzenie pełnego postępowania wyjaśniającego, nie zaś jedynie odniesienie

⁵⁸⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 2612/16 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁵⁸⁶ Nie obowiązujący przy tym w obrocie przepisy szczególne, które modyfikują termin na wniesienie odwołania, odpowiednio wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

do się do zarzutów i żądań sformułowanych w treści środka ochrony prawnej wniesionego przez stronę (tutaj: beneficjenta), odpowiednio: odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy⁵⁸⁷.

Beneficjent, jeżeli uzna stanowisko właściwej instytucji za słuszne i nie będzie posiadał woli zaskarżenia decyzji, o której mowa w art. 207 ust. 9 ufp może zrzec się prawa do odwołania, odpowiednio do zaskarżenia decyzji wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z dniem doręczenia, przez beneficjenta, oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania decyzja staje się ostateczna i prawomocna (*vide* art. 127 Kpa)⁵⁸⁸.

Będący stroną postępowania beneficjent może, bez skorzystania z prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy⁵⁸⁹, wnieść skargę do wsa, o czym stanowi art. 52 § 3

⁵⁸⁷ Powyższe wynika z dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, która posiada swoje źródło nie tylko w art. 15 Kpa, ale przede wszystkim w przepisach Konstytucji *vide* art. 78. Na co zwraca Z.R. Kmiecik: „Aby uznać, że zasada dwuinstancyjności została zrealizowana w praktyce, nie wystarczy, że organy obu instancji załatwią sprawę, tzn. wydadzą decyzję. Niezbędne jest, aby sprawa została nie tylko rozstrzygnięta, ale także rozpoznana przez organy dwóch instancji. Zob. Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania...*, s. 95. W ten sam sposób orzekł NSA w wyroku z dnia 12 listopada 1993 r., o sygn. V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3-4 oraz w wyroku z dnia 26 września 2019 r. o sygn. akt I FSK 1015/17, CBOSA. W drugim z cytowanych wyroków NSA zwrócił uwagę, że takie stanowisko prezentuje jednolicie orzecznictwo sądowe i przywołał szereg wcześniej zapadłych wyroków, w tym: wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r. o sygn. akt II OSK 3011/17; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2013 r. o sygn. akt II GSK 1019/11; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r. o sygn. akt II FSK 811/10; wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r. o sygn. akt I FSK 1361/10; wyrok WSA Lublinie z dnia 28 maja 2010 r. o sygn. akt I SA/Lu 190/10 (wyrok prawomocny); wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 listopada 2008 r. o sygn. akt I SA/Bd 188/08 (wyrok prawomocny); wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II SA/Rz 339/18 (wyrok prawomocny). Na marginesie, w zakresie w jakim beneficjentowi przysługuje od decyzji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, należy wskazać, że brak dewolutywności nie prowadzi do niezachowania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zob. K. Teszner, D. Kościuk, *Czy konstytucyjna zasada dwuinstancyjnej procedury administracyjnej i podatkowej ma jeszcze przyszłość?*, https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/TesznerKrzysztof_KosciukDo_minik.pdf, dostęp: 28.6.2021 r. oraz przywołane tam orzecznictwo, odpowiednio: wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r. o sygn. akt SK 11/99; wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. o sygn. akt P 13/01; uchwałę NSA z 22 lutego 2007 r. o sygn. akt GPS 2/06.

⁵⁸⁸ Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż Kpa pomija kwestię dopuszczalności cofnięcia przez stronę postępowania administracyjnego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania. Taki stan rzeczy budzi określone wątpliwości. Widoczne jest stanowisko, iż w związku z powyższym prawo do cofnięcia odnośnego oświadczenia stronie nie przysługuje. Zob. B. Dobkowska, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego – wybrane problemy*, Samorząd Terytorialny, 3/2021, s. 71. Jednocześnie z powodzeniem znaleźć można stanowiska przeciwne, iż „Możliwe, dopuszczalne i skuteczne jest cofnięcie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, jeżeli nie nastąpiły jeszcze skutki w postaci nabycia cechy ostateczności i prawomocności przez decyzje organu pierwszej instancji” – tak WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 13 września 2018 r. o sygn. akt II SA/Bk 409/18 (wyrok prawomocny). Tożsame stanowisko jak wyżej zajął A. Wróbel zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP Lex oraz M. Kowalski, *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19 Glosa*, OSP, 6/2000, s. 137 i n.

⁵⁸⁹ Dodać należy przy tym, że (odmiennie jak w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ustawodawca nie przewidział prawa strony postępowania do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego bez skorzystania z prawa do wniesienia odwołania. Skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego beneficjent, któremu przysługuje odwołanie od decyzji wydanej na podstawie art. 207 ust. 1 i 9 ufp może zatem wnieść wyłącznie wówczas, gdy wyczerpie środki zaskarżenia przysługujące mu w postępowaniu administracyjnym (tak art. 52 § 1 Ppsa).

Ppsa⁵⁹⁰. Na co słusznie zwrócił uwagę T. Woś strony postępowania mogą dokonać wyboru środka zaskarżenia decyzji, zaś z chwilą doręczenia im decyzji, o której mowa w art. 207 ust. 9 ufp, równolegle, bieg swój rozpoczynają, odpowiednio: czternastodniowy termin na wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz trzydziestodniowy termin na wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁵⁹¹.

Prawo do bezpośredniego zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu, od której przysługuje beneficjentowi wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z pewnością należy ocenić pozytywnie. Po pierwsze z tej przyczyny, iż znaczna część wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy na drodze administracyjnej rozstrzygana jest w sposób utrzymujący w mocy zaskarżoną decyzję (*vide* art. 138 § 1 pkt 1 Kpa), gdzie w dalekiej mniejszości są sytuacje, w których zaskarżona decyzja została uchylona, odpowiednio: w całości lub w części, a organ w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy, względnie uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie administracyjne w pierwszej instancji, odpowiednio: w całości lub w części (*vide* art. 138 § 1 pkt 2 Kpa). Po drugie okoliczność, iż „standardem jest, iż postępowania w przedmiocie zwrotu środków są prowadzone przez wiele miesięcy. Tym samym, organy nagminnie uchybiają wiążącym terminom określonym w KPA”⁵⁹². Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności omawiana instytucja prawna pozwala beneficjentowi na znaczne skrócenie okresu, w którym będzie mógł on podjąć ochrony swoich słusznych praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

⁵⁹⁰ Przepis ten został wprowadzony do obrotu prawnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 935). W uzasadnieniu do projektu ustawy (Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 53 i n.) wskazano, że w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, *vide* art. 52 § 1 i 2 Ppsa, wniesienie przez stronę (tutaj: beneficjenta) wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi formalny warunek, który spełnić należy przed wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W treści uzasadnienia projektu podniesiono wątpliwości co do zasadności takiego stanu rzeczy. Wątpliwości te motywowane były m.in. okolicznością, iż „W tych przypadkach już w pierwszej instancji prawa jest bowiem rozstrzygana przez organ znajdujący się u szczytu hierarchicznej struktury organów administracji, z założenia profesjonalny” (Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 54). Co jednocześnie zostało podniesione w treści uzasadnienia projektu, to okoliczność w jaki sposób rozpoznawane są wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy: „Z analizy danych statystycznych Ministerstwa Rozwoju wynika, że w większości postępowań (z wyłączeniem postępowań prowadzonych w oparciu o art. 34 ust. 2 pkt 3 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej) będących obecnie w kompetencji Ministra Rozwoju i Finansów skuteczność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozumiana jako zakończenie postępowania decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. wynosi średnio ok. 13%” Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 54). Zob. A. Ciesielska, *Możliwość zaskarżenia do sądu decyzji administracyjnej bez skorzystania z przysługującego od niej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, ZNSA, 3/2019, s. 66 oraz A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, SIP Lex.

⁵⁹¹ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 296.

⁵⁹² Tak: Z. Szewczuk, [w:] K. Brysiewicz, M. Porzeżyńska, R. Poźdźik, M. Woźniak, Z. Szewczuk, *Raport pt. Efektywność procedur zwrotu środków unijnych*, <https://bbs-legal.pl/raport-ue/>, dostęp: 24.06.2021 r. W Raporcie wskazano m.in., iż z danych uzyskanych od właściwych instytucji wynika, że jedna z nich wydaje decyzje, o których mowa w art. 207 ust. 9 ufp średnio w 385 dni, inna średnio w 183 dni, a jeszcze inna średnio w 150 dni.

Analizując podstawę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, z pominięciem prawa wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, odnieść się należy również do art. 54a § 1 i 2 Ppsa. Przepis ten stanowi, że w przypadku, w którym (przed przekazaniem wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu skargi) inna ze stron danego postępowania administracyjnego wniosła do organu wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, to organ rozpoznaje tę skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W sytuacji jak wyżej organ niezwłocznie informuje wojewódzki sąd administracyjny, zaś sąd przekazując sprawę oraz akta sprawy organowi. Od razu jednak należy dodać, iż w praktyce postępowań w przedmiocie zwrotu środków unijnych art. 54a § 1 i 2 Ppsa nie znajdują zastosowania. Jediną stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków unijnych jest bowiem beneficjent, od którego właściwa instytucja zamierza odzyskać nieprawidłowo wykorzystane lub pobrane środki dofinansowania z funduszu UE.

2.3 Autokontrola organu

Co do zasady wniesione przez beneficjenta odwołanie zostanie rozpoznane przez organ odwoławczy, co znajduje swoje oparcie w zasadzie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego⁵⁹³ (art. 15 Kpa) oraz zasadzie związania organu I instancji własną decyzją⁵⁹⁴ (art. 110 Kpa). Przy czym od razu należy dodać, że rozpoznanie odwołania przez organ II instancji zostanie uruchomione wówczas, gdy nie zostaną spełnione przesłanki autokontroli decyzji organu I instancji⁵⁹⁵. Odwołanie stanowi bowiem środek względnie dewolutywny⁵⁹⁶.

Podstawą prawną autokontroli organu I instancji jest art. 132 i art. 133 Kpa. Przepisy te ustanawiają przesłanki i ramy proceduralne, w jakich odbywa się autokontrola⁵⁹⁷.

⁵⁹³ Szeroko na temat dwuinstancyjności postępowania administracyjnego zob. Z. R. Kmieciak, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania...*, s. 91 i n.

⁵⁹⁴ J. Chmielewski, *Autokontrola decyzji organu I instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny*, Krytyka prawa, tom 8, nr 4/2016, s. 2-21.

⁵⁹⁵ A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 33.

⁵⁹⁶ Zob. szeroko: B. Adamiak, *Względna dewolutywność zaskarżalności w toku instancji*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom 9, Warszawa 2014, s. 233 i n. Należy przy tym zauważyć, że odwołanie nie jest jedynym środkiem ochrony prawnej, jaki może przysługiwać beneficjentowi jako stronie postępowania administracyjnego. Jeżeli decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu wyda instytucja zarządzająca, to beneficjentowi (jako stronie postępowania administracyjnego) przysługiwać będzie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy *vide* art. 207 ust. 12a ufp. W takim przypadku nie będzie zachodził podstawa do autokontroli organu I instancji – art. 132 i 133 Kpa nie znajdują bowiem zastosowania w przypadku, w którym stronie postępowania administracyjnego (tutaj: beneficjentowi) przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie, a to z racji, iż ten środek ochrony prawnej nie jest dewolutywny. J. Chmielewski, *op. cit.*, s. 15.

⁵⁹⁷ Na uwagę zasługuje również okoliczność, iż odwołanie może podlegać ocenie w ramach samokontroli organu I instancji wyłącznie wówczas, gdy zawiera skonkretyzowane żądania, odpowiednio: uchylecia lub zmiany decyzji organu I instancji. Jest to o tyle istotne, że Kpa nie wymaga, aby odwołanie zawierało sformułowanie

Pierwszą z nich jest okoliczność wniesienia odwołania przez wszystkie strony postępowania administracyjnego (art. 132 § 1 Kpa), względnie okoliczność, w której odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 2 Kpa). Jest to tzw. „przesłanka formalna”. W realiach postępowań w przedmiocie zwrotu środków z dofinansowania unijnego przesłanka ta spełniona zostanie każdorazowo. Jediną stroną odnośnych postępowań jest beneficjent, który wnosząc odwołanie podważa zasadność obowiązku zwrotu środków UE, jakie wpierw uzyskał na realizację zaplanowanego we wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Drugą z kumulatywnych przesłanek autokontroli jest uznanie przez organ I instancji, iż odwołanie w całości zasługuje na uwzględnienie⁵⁹⁸ (art. 132 § 1 Kpa). Jest to tzw. „przesłanka materialna”. Na uwadze przy tym należy mieć okoliczność, iż uznanie odwołania w części nie stanowi uzasadnionej podstawy do dokonania autokontroli decyzji z I instancji postępowania administracyjnego. W praktyce postępowań w przedmiocie zwrotu środków z dofinansowania unijnego rzadkie są przypadki, w których organ I instancji uznaje, że odwołanie w pełni (w całości) zasługuje na uwzględnienie⁵⁹⁹.

Po trzecie organ I instancji na ewentualną autokontrolę posiada siedem dni, których bieg rozpoczyna się w dniu, w którym organ otrzymał odwołanie. Jest to tzw. „przesłanka temporalna”. Termin ten, zdaniem A. Wróbla, jest terminem zawitym, gdzie po jego upływie wygasa kompetencja organu I instancji do wydania decyzji na podstawie art. 132 Kpa. Po

zarzutów wobec, decyzji, czy żądań strony je wnoszącej – wystarczy, aby z jego treści wynikało, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji *vide* art. 128 Kpa. Na powyższe zwraca uwagę doktryna prawnicza zob. K. Sobieralski (red.), I. Szczygieł-Grudl, A. Solner, *Zwrot środków...*, Wrocław 2017, s. 114; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 762.

⁵⁹⁸ Powyższe potwierdza nie tylko literalne brzmienie art. 132 § 1 Kpa, ale również judykatura. NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 2012 r. o sygn. akt II OSK 1999/10 (CBOSA) słusznie ważył, że: „Tymczasem powodem uchylenia przez Kolegium decyzji autokontrolnej oraz umorzenia postępowania autokontrolnego były kwestie związane z naruszeniem prawa procesowego. Decyzja wydana w trybie autokontroli powinna w całości uwzględniać żądanie odwołującego się. Porównanie treści decyzji wydanej w trybie autokontroli z treścią żądań zawartych w odwołaniu jednoznacznie zaś wskazuje, iż decyzja ta żądań tych w całości nie uwzględniała”. Pogląd ten potwierdza również P. Przybysz: „Stwierdzenie przez organ I instancji, że odwołanie strony jest uzasadnione tylko w części, zobowiązuje ten organ do przesłania organowi odwoławczemu odwołania wraz z aktami sprawy”. P. Przybysz przy tym potwierdza swoje stanowisko odwołaniem do poglądów judykatury, odpowiednio wyroku NSA z dnia 27 marca 1985 r. o sygn. akt III SA 119/85 oraz wyroku NSA z dnia 27 maja 1998 r. o sygn. akt I SA/Lu 418/97. Zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, SIP Lex.

⁵⁹⁹ Mimo tego występując w praktyce przypadki, w których organy I instancji (instytucje odpowiedzialne za odzyskiwanie środków z funduszy UE) uznają, że odwołanie w całości zasługuje na uwzględnienie. Takim przykładem jest decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (pełniącego funkcję Instytucji Wdrażającej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020) z dnia 26 lutego 2019 r. nr 38/2019 (znak sprawy DF-IX-POiiS.9211.42.2017.JO), w której ten uchylił zaskarżoną decyzję w całości i umorzył postępowanie administracyjne.

upływie tego terminu organ I instancji dokonuje wyłącznie materialno-technicznej czynności przekazania odwołania oraz akt sprawy organowi odwoławczemu⁶⁰⁰.

Należy zauważyć, że pewne wątpliwości budzi dopuszczalność przeprowadzenia, w ramach autokontroli, postępowania wyjaśniającego na okoliczność przedstawienia przez stronę (w treści odwołaniu) nowych (nieznaczących dotąd organowi) dowodów, które w ocenie organu mogą przesądzić o słuszności odwołania. Zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie prawnej z powodzeniem można odnaleźć zarówno stanowiska aprobujące pogląd o dopuszczalności przeprowadzenia administracyjnego postępowania wyjaśniającego, jak i zdania przeciwnie⁶⁰¹. Zdaniem autora za właściwe uznać należy stanowisko o dopuszczalności przeprowadzenia administracyjnego postępowania wyjaśniającego. Ani bowiem art. 132 Kpa, ani żaden inny przepis tej ustawy nie wykluczył *expressis verbis* takiej możliwości. Od razu należy jednak dodać, że jeżeli organ zdecyduje się na jego przeprowadzenie, to będzie to możliwe jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Organ na autokontrolę posiada bowiem wyłącznie siedem dni.

W przypadku, w którym ziszcza się, łącznie, omawiane wyżej przesłanki organ I instancji wydaje nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję, od której stronie (beneficjentowi) przysługiwać będzie odwołanie. W przypadku zaś, w którym organ dokona autokontroli, a jednocześnie nie wystąpią wszystkie wymagane ku temu przesłanki dojdzie do rażącego naruszenia prawa. Takie stanowisko przedstawił J. Chmielewski⁶⁰², który oparł je na szeregu orzeczeń sądów administracyjnych⁶⁰³. Na co przy tym zwraca uwagę A. Krawiec mniej dyskusyjne jest stwierdzenie, iż niewystąpienie, którejkolwiek z przesłanek z art. 132 Kpa tj. „przesłanki formalnej” lub „przesłanki materialnej” istotnie stanowi rażące naruszenie

⁶⁰⁰ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP Lex. Taki pogląd autor pracy akceptuje, niemniej z pola widzenia nie może umknąć fakt, iż w doktrynie obecne są również odmienne stanowiska. Pogląd o instrukcyjnym charakterze terminu z art. 133 Kpa przedstawiła m.in. A. Krawiec, która nie zgodziła się ze stanowiskiem NSA wyrażonym w głosowanym orzeczeniu z dnia 28 maja 2008 r. o sygn. akt II 560/07. Tak w: A. Krawiec, *Postępowanie administracyjne – odwołanie – autokontrola – rażące naruszenie prawa. Glosa do wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07*, OSP, 5/2012, SIP Lex. A. Krawiec jednocześnie przytoczyła stanowiska G. Łaszczyca oraz M. Szubiakowskiego, którzy również opowiadają się za instrukcyjnym charakterem terminu z art. 133 Kpa.

⁶⁰¹ Szeroko w tym zakresie: A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 54 i n. Autorka przytacza przy tym odmienne od siebie w odnośnym zakresie wyroki sądów administracyjnych. I tak w wyroku z dnia 31 sierpnia 1999 r. o sygn. akt I SA 2076/98 NSA rozstrzygnął, iż art. 132 Kpa nie stanowi uzasadnionej podstawy do przeprowadzenia przez organ administracyjnego postępowania wyjaśniającego. Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 marca 2006 r. o sygn. akt VI SA/Wa 2184/05. Stanowisko, iż art. 132 Kpa nie uniemożliwia organowi przeprowadzenie administracyjnego postępowania wyjaśniającego NSA wyraził zaś w wyroku z dnia 27 września 2000 r. o sygn. akt III SA 2000/00.

⁶⁰² J. Chmielewski, op. cit., s. 8.

⁶⁰³ Chodzi tutaj o wyroki: NSA z dnia 28 maja 2008 r. o sygn. akt II OSK 560/07, CBOSA; WSA w Warszawie z dnia 1 października 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wa 1189/08 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Szczecinie z dnia 24 kwietnia 2014 r. o sygn. akt II SA/Sz 1102/13, CBOSA.

prawa⁶⁰⁴. Jednocześnie autorka wskazała, że „kwestią bardziej dyskusyjną jest natomiast aspekt temporalny instytucji autokontroli decyzji administracyjnej”. Przy tym spór nie tyle dotyczy klasyfikacji dokonania autokontroli z naruszeniem terminu, jako rażącego naruszenia prawa, co uznania, czy autokontrola dokonana z niezachowaniem terminu określonego w art. 133 Kpa w ogóle stanowi naruszenie prawa.

2.4 Rozpoznanie odwołania, odpowiednio wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy

Przepisy Kpa ustanawiają szereg sposobów rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy w przedmiocie odwołania, odpowiednio wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. I tak organ odwoławczy może: utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji (*vide* art. 138 § 1 pkt 1 Kpa), uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części⁶⁰⁵ i orzec w tym zakresie co do istotny (*vide* art. 138 § 1 pkt 2 Kpa); uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie umorzyć postępowanie pierwszej instancji (*vide* art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* Kpa); umorzyć postępowanie odwoławcze (*vide* art. 138 § 1 pkt 3 Kpa); uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia (*vide* art. 138 § 2 Kpa).

Organ odwoławczy wyda decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji wówczas, gdy jego rozstrzygnięcie sprawy pokrywa się z rozstrzygnięciem z zaskarżonej decyzji⁶⁰⁶. Słusznie przy tym zwraca uwagę J. Zimmermann, iż „utrzymanie w mocy decyzji jest pewnym skrótem myślowym że organ drugiej instancji doszedł w wyniku swojego postępowania w sprawie do takiej samej konkluzji, jak organ I instancji”⁶⁰⁷. Utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji przez organ odwoławczy przede wszystkim dotyczy jej rozstrzygnięcia tj. jej podstawowego i koniecznego elementu⁶⁰⁸. Dopuszczalne jest zatem utrzymanie przez organ odwoławczy decyzji organu I instancji, której uzasadnienie nie odpowiada prawu, o ile prawidłowe jest jej rozstrzygnięcie⁶⁰⁹. Powyższe dopuszczalne jest przy

⁶⁰⁴ Tak: A. Krawiec, *Postępowanie...*, OSP, /2012, SIP Lex. Na marginesie takie właśnie stanowisko przedstawił NSA w glosowanym wyroku, zaś autorka to stanowisko podzieliła.

⁶⁰⁵ Na co wraca się uwagę warunkiem takiego rozstrzygnięcia organu odwoławczego jest możliwość wyodrębnienia części decyzji organu I instancji, która pozwala na jej samodzielne rozstrzygnięcie. Zob. wyrok WSA w Kielcach w wyroku z dnia 14 czerwca 2018 r. o sygn. akt I SA/Ke 116/18 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁶⁰⁶ Zob. K. Sobieralski (red.), I. Szczygieł-Grudl, A. Solner, *Zwrot środków...*, s. 135.

⁶⁰⁷ Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95*, SIP Lex.

⁶⁰⁸ Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze. Tak: WSA w Rzeszowie w wyroku w dnia 13 marca 2019 r. o sygn. akt II SA/Rz 1444/18 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 października 2019 r. o sygn. akt VII SA/Wa 521/19, CBOSA (wyrok prawomocny – NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 14 października 2020 r. o sygn. akt II OSK 1663/20, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r. o sygn. akt II FSK 1945/15.

⁶⁰⁹ Na co słusznie zwraca uwagę K. Sobieralski uchybienie organu I instancji polegające na sporządzeniu wadliwego uzasadnienia powinno być usunięte przez organ odwoławczy. Zob. K. Sobieralski (red.), I. Szczygieł-

tym w sytuacji, w której naruszenia przez organ I instancji przepisów prawa materialnego nie miało wpływu na wynik sprawy⁶¹⁰. W warunkach postępowań w przedmiocie zwrotu środków z dofinansowania unijnego organ odwoławczy utrzyma decyzję organ I instancji w mocy w sytuacji, w której organ I instancji prawidłowo uznał i uzasadnił, że w toku realizacji projektu unijnego beneficjent dopuścił się nieprawidłowości stanowiącej podstawę dokonania korekty finansowej a wartość korekty finansowej (kwota środków unijnych przypadająca do zwrotu) została ustalona w sposób prawidłowym w tym proporcjonalny – adekwatny do wagi i charakteru stwierdzonej nieprawidłowości⁶¹¹. Jednocześnie decyzja organu I instancji zostanie utrzymana w mocy przez organ odwoławczy w sytuacji, w której co prawda uzasadnienie decyzji w zakresie podstawy do żądania zwrotu środków i ustalenia kwoty przypadającej do zwrotu jest wadliwe, niemniej prawu odpowiada rozstrzygnięcie – chodzi tutaj o taką sytuację, w której organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego również doszedł do wniosku, iż na skutek wystąpienia w projekcie nieprawidłowości niezbędne będzie odzyskanie od beneficjenta części lub całości wykorzystanych w pierw środków unijnych, a również w sposób tożsamy z organem I instancji ustalił kwotę przypadającą do zwrotu.

Organ odwoławczy uchylił zaskarżoną decyzję (odpowiednio w części lub w całości) i orzeknie w tym zakresie co do istoty sprawy, jeżeli decyzja organu I instancji jest sprzeczna z prawem⁶¹², a rozstrzygnięcie organu odwoławczego nie pokrywa się z rozstrzygnięciem organu I instancji⁶¹³. Na co zwrócił uwagę NSA, w wyroku z dnia 5 października 2017 r. o sygn. akt I OSK 3441/15, „Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych organu I instancji polegających na niewłaściwie zastosowanym przepisie prawa

Grudl, A. Solner, *Zwrot środków...*, s. 136. Autor przy tym przywołał istotne w omawianym zakresie wyrok NSA z dnia 25 lipca 1986 r. o sygn. akt II SA 1829/85. W uzasadnieniu do wyroku NSA rozstrzygnął, że jeżeli organ odwoławczy nie usunie naruszenia prawa popełnionych przez organ I instancji, to wówczas również i on (organ odwoławczy) wyda decyzję naruszającą prawo.

⁶¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 4 marca 2020 r. o sygn. akt II OSK 1137/18. NSA w uzasadnieniu do wyroku zwraca uwagę, że ustawodawca nie sprecyzował jakie naruszenia mają wpływ na wynik sprawy. Jednocześnie NSA zajął w tej kwestii stanowisko, iż: „Przyjmuje się, że brak takiego wpływu wystąpi w sytuacji, gdy nawet przy prawidłowym zastosowaniu prawa materialnego treść decyzji lub postanowienia byłaby taka sama”.

⁶¹¹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 1523/16 (wyrok prawomocny, CBOSA) oraz oddalający skargę kasacyjną na wyrok WSA we Wrocławiu wyrok NSA z dnia 16 września 2020 r. I GSK 276/18, CBOSA. W faktograficznej części uzasadnienia wyroku WSA we Wrocławiu zostało odnotowane, iż organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Organ odwoławczy jednocześnie nie stwierdził, aby uzasadnienie decyzji organu I instancji nie odpowiadało prawu. Podobnie w sprawie, w której zaparły wyroki, odpowiednio: WSA we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 1334/16 (CBOSA) oraz NSA z dnia 11 marca 2020 r. o sygn. akt I GSK 211/18, CBOSA.

⁶¹² To sprzeczność z prawem decyzji, względnie okoliczność, iż jej wydanie jest niecelowe stanowi podstawę do wyeliminowania decyzji organu I instancji z obrotu prawnego (jej uchylenia). Zob. K. Sobieralski (red.), I. Szczygieł-Grudl, A. Solner, *Zwrot środków...*, s. 137.

⁶¹³ Okoliczność, iż rozstrzygnięcie organu odwoławczego nie pokrywa się z decyzją organu I instancji stanowi podstawę do orzeczenia co do istoty przez organ odwoławczy. Ibidem, s. 137.

materialnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych⁶¹⁴. W przypadku postępowań administracyjnych w przedmiocie zwrotu środków unijnych do wydania przez organ odwoławczy decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję organu I instancji i orzeczenia w tym zakresie co do istoty dochodzi z reguły wówczas, gdy organ odwoławczy podziela stanowisko organu I instancji co do podstawy do żądania zwrotu środków, niemniej uznaje, że kwota przypadająca do zwrotu została określona w sposób niewłaściwy⁶¹⁵.

Uchylając decyzję organu I instancji, odpowiednio w części lub w całości, organ odwoławczy może umorzyć postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu środków. Takie rozstrzygnięcie możliwe jest przy tym jedynie wówczas, gdy znajdzie podstawa do umorzenia postępowania. Dodać przy tym należy, że w komentowanym przepisie art. 138 § 1 pkt 2) *in fine* Kpa prawodawca nie ustanowił szczególnego katalogu podstaw pozwalających na umorzenie postępowania. Z tej przyczyny należy przyjąć, że umorzenie postępowania przez organ odwoławczy jest uprawnione o ile wystąpi okoliczność określona w art. 105 § 1 Kpa. Mowa tutaj o stanie, w którym postępowanie, z jakiegokolwiek przyczyny, odpowiednio w całości lub części, stało bezprzedmiotowe⁶¹⁶. Na co zwraca uwagę K. Sobieralski: „Istota tego rodzaju decyzji odwoławczej polega na tym, że organ odwoławczy uchyla zaskarżone decyzje, nie rozstrzygając sprawy pod względem merytorycznym (co do jej istoty)”⁶¹⁷. Organ odwoławczy nie rozstrzyga zatem w przedmiocie zasadności stwierdzenia nieprawidłowości, dokonania korekty finansowej i ustalenia jej wysokości (określenia kwoty przypadającej do zwrotu).

Organ odwoławczy może podjąć decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego. Tożsamo jak w przypadku umorzenia postępowania wraz z uchyleniem decyzji organu I instancji (*vide* art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* Kpa) prawodawca nie ustanowił szczególnego katalogu podstaw do umorzenia postępowania odwoławczego. Także zatem i w tym przypadku podstawą do umorzenia jest art. 105 Kpa⁶¹⁸. Przy tym inaczej niż w rozstrzygnięciu wydanym na

⁶¹⁴ Jest to utrwalone stanowisko w judykaturze sądów administracyjnych. NSA zajął takie stanowisko nie tylko w wyroku z dnia 5 października 2017 r. o sygn. akt I OSK 3441/15 (CBOSA), ale również w innych wyrokach, przykładowo w wyroku z dnia 28 maja 1989 r. o sygn. akt IV SA 1278/88, CBOSA. W ten sposób orzekały również wojewódzkie sądy administracyjne, przykładowo WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2018 r. o sygn. akt VII SA/Wa 552/18, CBOSA.

⁶¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 8 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1741/14 (CBOSA) oraz z dnia 8 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1742/14 (CBOSA).

⁶¹⁶ Na co zwraca uwagę A. Wróbel „W tym kierunku zmierną piśmiennictwo i orzecznictwo...”. Zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, SIP Lex.

⁶¹⁷ Zob. K. Sobieralski (red.), I. Szczygieł-Grudl, A. Solner, *Zwrot środków...*, s. 139.

⁶¹⁸ Tak: A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, SIP Lex. Na marginesie należy zauważyć, że w doktrynie pojawiają się stanowiska odmienne. Zob. K. Świdorski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03*, SIP Lex.

podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* Kpa wydanie przez organ decyzji umarzającej postępowanie odwoławcze nie prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji wydanej przez organ I instancji. Umorzenie postępowania odwoławczego nie prowadzi bowiem do zniesienia postępowania prowadzonego przez organ I instancji. Z racji powyższego skutkiem umorzenia jest wiążąca moc decyzji wydanej przez organ I instancji⁶¹⁹.

Ostatnim z rodzajów rozstrzygnięć, jakie może podjąć organ odwoławczy jest decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję, odpowiednio w całości lub w części i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wydanie decyzji kasacyjnej jest przy tym wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy⁶²⁰. Kpa ściśle określa możliwość wydania decyzji kasacyjnej. Jej wydanie zostało dopuszczone przez prawodawcę wyłącznie wówczas, gdy zaskarżona decyzja organu I instancji wydana została z naruszeniem przepisów prawa procesowego (przepisów postępowania), a niezbędny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Chodzi tutaj o takie wady decyzji, w tym jej braki, których nie da się naprawić w ewentualnym uzupełniającym postępowaniu dowodowym (*vide* art. 136 Kpa)⁶²¹. Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną wówczas, gdy organ I instancji w ogóle nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego⁶²², czy nie zebrał pełnego materiału dowodowego, w tym pominął istotne okoliczności, na które powoływała się strona postępowania⁶²³. W zakresie związanym z postępowaniami administracyjnymi w przedmiocie zwrotu środków do wydania decyzji kasacyjnych dochodzi z reguły w sytuacji, w których organ

⁶¹⁹ Takie stanowisko potwierdza judykatura zob. wyrok NSA z dnia 24 września 2014 r. o sygn. akt I OSK 1317/13, CBOSA. Zob. również wyrok NSA z dnia 22 września 1999 r. o sygn. akt IV SA 2326/96, w którym NSA skonstatował, że: „Umorzenie postępowania odwoławczego jest zresztą możliwe, gdy wykazana zostanie jego bezprzedmiotowość. Skutkiem umorzenia postępowania odwoławczego jest wiążąca moc decyzji organu I instancji” – podane za P. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, SIP Lex.

⁶²⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r. o sygn. akt I OSK 877/13, CBOSA.

⁶²¹ Tak A. Skóra, [w:] M. Karpiuk (red.) P. Krzykowski (red.) A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III*, SIP Lex. NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r. o sygn. akt II OSK 66/09 (CBOSA) zważył w tym zakresie: „Uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji może nastąpić tylko wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części”. W ten sposób sądy administracyjne orzekały wielokrotnie zob. wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r. o sygn. akt I OSK 900/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 r. o sygn. akt II OSK 991/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r. o sygn. akt II OSK 1427/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r. o sygn. akt II OSK 1386/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r. o sygn. akt I OSK 517/17, CBOSA.

⁶²² Zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r. o sygn. akt II OSK 1386/15, CBOSA oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 marca 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 230/20 (wyrok prawomocny, CBOSA).

⁶²³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2006 r. o sygn. akt V SA/Wa 2351/05, SIP Lex.

I instancji nie odnosi stwierdzonych naruszeń do definicji legalnej nieprawidłowości⁶²⁴ albo nie wyjaśnił wszystkich istotnych okoliczności, które mają wpływ na rozstrzygnięcie sprawy⁶²⁵.

Organ odwoławczy, wydając decyzję kasacyjną, nie rozstrzyga sprawy merytorycznie i nie przesądza o ostatecznej sytuacji prawnej odwołującego (beneficjenta środków UE)⁶²⁶. Prawodawca, *vide* art. 138 § 2 *in fine* Kpa, wymaga od organu odwoławczego, aby te wskazał organowi I instancji jakie okoliczności ten powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Organ odwoławczy jest jednocześnie obowiązany do określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów, jeżeli organ I instancji dokonał ich błędnej wykładni (*vide* art. 138 § 2a Kpa). Na co wraca uwagę judykatura sformułowane przez organ odwoławczy wskazania wiążą organ I instancji⁶²⁷.

2.5 Zakaz *reformationis in peius*

Zakaz *reformationis in peius* stanowi jedną z podstawowych gwarancji prawnych służących ochronie interesów strony postępowania administracyjnego. Polega ona na zakazie orzekania na niekorzyść strony odwołującej się od decyzji wydanej przez organ I instancji⁶²⁸, gdzie orzeczeniem na niekorzyść strony skarżącej będzie każde rozstrzygnięcie, które pogarsza sytuację wnoszącego odwołanie⁶²⁹. Przy tym nie chodzi tutaj wyłącznie o pogorszenie sytuacji

⁶²⁴ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 27 kwietnia 2012 r. o sygn. akt II SA/Op 796/11 (CBOSA) w treści, którego Sąd rozstrzygnął, iż: „...naruszeniem przepisów procesowych było to, że Zarząd nie odniósł stwierdzonych naruszeń do definicji legalnej "nieprawidłowości" określonej w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 oraz wynikającej z art. 98 tego rozporządzenia konieczności rozważenia charakteru i wagi nieprawidłowości oraz strat poniesionych przez fundusze. Organ arbitralnie uznał, że stwierdzona nieprawidłowość uzasadnia nałożenie na Gminę korekty i zobowiązanie beneficjenta do zwrotu części przyznanego dofinansowania”. Cytowany wyrok WSA w Opolu jest prawomocny – NSA oddalił skargę kasacyjną organu wyrokiem z dnia 28 listopada 2013 r. o sygn. akt II GSK 1240/12, CBOSA. Zob. w tym zakresie: J. Sebzda-Załużka, *Ustalenie i wymierzanie korekt finansowych a zwrot środków*, FP, 7/2013, s. 56.

⁶²⁵ W ten sposób orzekł Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w decyzji z dnia 16 czerwca 2021 r. znak sprawy DIR-IXa.7343.71.2018.AS.13. Organ odwoławczy uchylił decyzję organu I instancji (decyzję Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z dnia 6 kwietnia 2018 r. nr DK/48/2018) na podstawie art. 138 § 2 Kpa uzasadniając powyższe, iż: „...konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”.

⁶²⁶ A. Skóra, [w:] M. Karpiuk (red.) P. Krzykowski (red.) A. Skóra (red.), op. cit., SIP Lex.

⁶²⁷ Na co wrócił uwagę WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 2 czerwca 2021 r. o sygn. akt IV SA/Po 57/21 (wyrok prawomocny, CBOSA): „W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że sformułowane przez organ odwoławczy na podstawie cytowanego przepisu wskazania (zalecenia) odnośnie do konieczności wyjaśnienia określonych okoliczności sprawy wiążą organ I instancji”. WSA w Poznaniu w dalszej części uzasadnienia przytoczył orzeczenia NSA, które aprobuje przedstawione stanowisko zob. wyrok NSA w dnia 22 marca 2007 r. o sygn. akt II OSK 502/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2014 r. o sygn. akt I OSK 2297/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 lutego 2020 r. o sygn. akt I OSK 2698/17, CBOSA.

⁶²⁸ Zob. wyroki NSA: z dnia 23 stycznia 2018 r. o sygn. akt II GSK 2918/17, CBOSA; z dnia 11 stycznia 2018 r. o sygn. akt II OSK 1085/17, CBOSA; z dnia 19 maja 2016 r. o sygn. akt II OSK 2169/14, CBOSA; z dnia 26 lutego 2020 r. o sygn. akt II OSK 28/19, CBOSA.

⁶²⁹ Tak: WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II SA/Gd 44/18 (wyrok prawomocny), CBOSA; WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 14 lutego 2019 r. o sygn. akt II SA/Rz 1311/18 (wyrok

wnoszącego odwołanie w zakresie jego praw czy obowiązków wynikających z przepisów prawa materialnego - równie dobrze może chodzić o określone uprawnienia faktyczne, czy procesowe, jakie powstały na skutek wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia⁶³⁰.

Wagę zasady *reformationis in peius*, jako zasady wspólnej tradycjom prawnym wszystkich państw członkowskich, potwierdził Trybunał, który w wyroku w sprawie C-455/06 *Heemskerk* rozstrzygnął, że „prawo wspólnotowe nie może zobowiązać sądu krajowego do zastosowania z urzędu przepisu wspólnotowego, jeżeli takie zastosowanie spowodowałoby odejście od zasady zapisanej w krajowym prawie proceduralnym, zakazującej *reformatio in peius*”⁶³¹.

Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż zasada *reformationis in peius* nie ma charakteru bezwzględny i doznaje określonych wyłączeń. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że organ odwoławczy może wydać decyzję na niekorzyść strony skarżącej, jeżeli zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Powyższy wyjątek od zasady *reformationis in peius* wynika *expressis verbis* z art. 139 *in fine* Kpa⁶³². Nadto zasada *reformationis in peius* nie znajduje zastosowania do decyzji kasacyjnych organu odwoławczego⁶³³ oraz nie stanowi o nakazie orzekania na korzyść strony odwołującej. Wprowadza ona wyłącznie zakaz orzekania na niekorzyść strony odwołującej, a to w sytuacji w której organ odwoławczy wydaje decyzję zawierającą merytoryczne rozstrzygnięcie⁶³⁴. Ostatnim z ograniczeń zasady *reformationis in peius* jest okoliczności, iż zasada ta nie wiąże organu I instancji przy ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w sprawie w następnie

prawomocny), CBOSA. Tak też B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wydanie 25, Warszawa 2017, s. 737.

⁶³⁰ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Po 424/19 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁶³¹ ECLI:EU:C:2008:650, pkt 46. Zob. szeroko w tym zakresie M. Taborowski, *Glosa do wyroku TS z dnia 25 listopada 2008 r., C-455/06*, SIP Lex.

⁶³² Zob. wyrok WSA w Rzeszowie 14 lutego 2019 r. o sygn. akt II SA/Rz 1311/18 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2020 r. o sygn. akt II SA/Wa 1783/19 (wyrok prawomocny), CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2020 r. o sygn. akt II OSK 356/20, CBOSA. Jednocześnie, jeżeli uchybienie obowiązującym przepisom przez organ I instancji nie osiągnie stopnia rażącego naruszenia prawa, to organ odwoławczy powinien, stosując się do zasady *reformationis in peius*, utrzymać w mocy taką wadliwą decyzję organu I instancji, która jest korzystniejsza dla strony odwołującej się, iż ewentualna decyzja, która wydana zostałaby w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 3261/16 (wyrok prawomocny, CBOSA). Zob. również: M. Wierzbowski, *Dopuszczalność decyzji reformatorycznej. Glosa do wyroku SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93*, SIP Lex oraz A. Moroch, „*Reformationis in peius*” w *postępowaniu administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, nr 4, s. 63 i n.

⁶³³ Zob. wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r. o sygn. akt I OSK 622/10, CBOSA. Przede wszystkim zaś należy podnieść, że przedstawiony pogląd zyskał akceptację w wyroku z uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 4 maja 1998 r. o sygn. akt FPS 2/98, CBOSA.

⁶³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r. o sygn. akt II OSK 209/16, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 maja 2021 r. o sygn. akt III SA/Po 646/20 (wyrok prawomocny), CBOSA.

wydania przez organ odwoławczy wydanej na podstawie art. 138 § 2 Kpa oraz w przypadku, w którym decyzje organów zostaną uchylone przez sąd administracyjny⁶³⁵.

Mimo omawianych wyżej dopuszczalnych ograniczeń zasada *reformationis in peius* stanowi istotną gwarancję dla beneficjentów środków unijnych, w szczególności uniemożliwia ona zwiększenie przez organ odwoławczy kwoty przypadającej do zwrotu (kwoty korekty finansowej) ustalonej przez organ I instancji⁶³⁶. Jednocześnie sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż decyzja organu odwoławczego nie narusza zasady *reformationis in peius*, jeżeli organ odwoławczy sformułował dodatkowe zarzuty (stwierdził dalsze nieprawidłowości, które nie zostały stwierdzone przez organ I instancji), niemniej ich stwierdzenie nie miało wpływu na zwiększenie środków z dofinansowania unijnego podlegających zwrotowi⁶³⁷.

3 Podsumowanie

Czwarty rozdział pracy dotyczył administracyjnej kontroli korekty finansowej. Na początku rozdziału poddana analizie została instytucja wezwania do zwrotu środków lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnej płatności, gdzie wyrażenie zgody na pomniejszenie kolejnej płatności ustawodawca uznał za jedną z form zwrotu – obok faktycznego zwrotu środków (*vide* art. 207 ust. 2 i ust. 2a ufp). W pierwszej kolejności zwrócona została uwaga, że z przedmiotowo istotnego art. 207 ust. 8 ufp nie wynika w jakiej formie właściwa instytucja powinna wydać wezwanie, a również to jaką wezwanie powinno mieć treść. Analiza orzecznictwa oraz doktryny prawniczej wskazała na rozbieżność poglądów co do strony, która powinna określić formę zwrotu środków. Zauważalne jest zarówno stanowisko, wedle którego to beneficjent powinien dokonać zwrotu środków w wybranej formie (o ile etap rozliczenia projektu pozwala na wyrażenie zgody na pomniejszenie kolejnej płatności), jak i stanowisko, w którym za określenie zwrotu środków odpowiada właściwa instytucja przyznająca środki z dofinansowania unijnego. Rozbieżność ta nie ma większego znaczenia praktycznego. Po pierwsze: w praktyce właściwe instytucje z reguły żądają zwrotu środków w obu formach uwzględnionych w art. 207 ust. 8 ufp. Po wtóre: dokonanie zwrotu środków przez beneficjenta

⁶³⁵ Tak NSA w wyroku z dnia 15 czerwca 2021 r. o sygn. akt II OSK 2/21, CBOSA.

⁶³⁶ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 grudnia 2015 r. o sygn. akt III SA/Łd 978/15 (CBOSA) – wyrok prawomocny NSA wyrokiem z dnia 12 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 3067/16 (CBOSA) oddalił skargę kasacyjną.

⁶³⁷ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2016 r. o sygn. akt III SA/Wr 1194/15 (wyrok prawomocny), CBOSA. Zob. również wyrok NSA z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1921/12, CBOSA.

w formie innej niż określona w wezwaniu prowadzi do tego samego skutku prawnego, jak w przypadku w którym zwrot dokonany zostałby w formie określonej w treści wezwania.

W sytuacji, w której beneficjent, w odpowiedzi na wezwanie, dokona zwrotu środków to konsekwencją powyższego jest brak podstawy prawnej do wszczęcia postępowania administracyjnego, a następnie wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania podlegającą do zwrotu co *expressis verbis* wynika z art. 207 ust. 9 ufp. Taki stan rzeczy stanowi istotne zagrożenie dla właściwych instytucji, a to w sytuacji w której w pierw beneficjent dokona zwrotu środków w wysokości odpowiadającej korekcie finansowej ustalonej co do wysokości przez właściwą instytucję, a następnie instytucja audytowa uzna, że korekta finansowa powinna być ustalona w kwocie wyższej. Wówczas właściwa instytucja dokonująca korekty finansowej nie będzie mogła dostosować jej wysokości do poziomu korekty przyjętego przez instytucję audytową, co niesie za sobą ryzyko niewywiązania się z obowiązku dokonywania adekwatnych korekt finansowych. Powyższe prowadzi przy tym do negatywnych konsekwencji finansowych dla samej instytucji i wdrażanego przez nią programu.

Jednocześnie zwrot środków przez beneficjenta na wezwanie właściwej instytucji nie pozbawia go prawa do kwestionowania korekty finansowej. W tym zakresie występują pewne wątpliwości - czy powyższe nie prowadziłyby do obejścia art. 207 ust. 9 ufp. Dostępne orzecznictwo oraz doktryna prawnicza pozwalają jednak potwierdzić prawa beneficjenta do kwestionowania korekty finansowej mimo wcześniejszego zwrotu środków. Może się to odbyć poprzez wniesienie przez beneficjenta powództwa o zapłatę. Nadto zgodnie z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 6 ufp do postępowań w przedmiocie zwrotu środków znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy działu III Op – beneficjent może złożyć wniosek o stwierdzenie nadpłaty (*vide* art. 75 § 1 Op), a w przypadku odmowy jej dokonania dalej kwestionować dokonaną korektę finansową w ramach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Jeżeli beneficjent nie dokona faktycznego zwrotu środków, względnie nie wyrazi zgody na pomniejszenie kolejnej płatności, w terminie 14 dni liczonych od dnia doręczenia wezwania, właściwa instytucja dokona wszczęcia postępowania administracyjnego. Wymaga przy tym podkreślenia waga właściwego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Na co zwrócono uwagę w orzecznictwie (nie tylko krajowym, ale również europejskim) decyzja powodująca negatywne konsekwencje dla strony postępowania (tutaj: beneficjenta) powinna opierać się na jasnym i jednoznacznym uzasadnieniu wynikającym z dokonania przez właściwą instytucję wszelkich niezbędnych czynności prowadzących do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wyjaśnienia sprawy (*vide* art. 7 Kpa), w tym z wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (*vide* art. 77 § 1 Kpa). Właściwa instytucja

prowadzącą postępowanie administracyjne nie powinna opierać się wyłącznie na ustaleniach dokonanych w ramach kontroli projektu, odpowiednio oceny wniosku o płatność. Przede wszystkim powinna oprzeć się na własnych ustaleniach, choć może oprzeć się również na ustaleniach innych organów i instytucji uznając zasadność dokonanych przez te organy i instytucje ocen prawnych.

Postępowanie administracyjne prowadzić będzie do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu wyłącznie wówczas, gdy ziści się co najmniej jedna (z czterech) przesłanek określonych w art. 207 ust. 1 pkt 1-3 ufp. Pierwsza i druga przesłanka (*vide* art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp) odnoszą się do nieprawidłowego wykorzystania środków unijnych, odpowiednio: wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem oraz wykorzystania ich z naruszeniem obowiązujących procedur. Do wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem dochodzi wówczas, gdy beneficjent nie osiągnie celów realizacji przedsięwzięcia przyjętych we wniosku o dofinansowanie. Z wykorzystaniem środków z naruszeniem obowiązujących procedur będziemy mieli zaś do czynienia wówczas, gdy beneficjent dopuści się naruszenia obowiązującej regulacji, w tym nie chodzi tutaj wyłącznie o powszechnie obowiązujące prawa UE oraz prawo krajowe, ale również naruszenie umowy (odpowiednio: decyzji) o dofinansowane projektu, obowiązujących na podstawie umowy (decyzji) wytycznych, czy dokumentów systemu realizacji programu operacyjnego. Trzecia i czwarta przesłanka dotyczą pobrania środków, odpowiednio: nienależnego pobrania środków oraz pobrania środków w nadmiernej wysokości (*vide* art. 207 ust. 1 pkt 3 ufp). Do nienależnego pobrania środków, odpowiednio do pobrania środków w nadmiernej wysokości dojść może w szeregu sytuacji, w tym w przypadku przekazania beneficjentowi środków bez należytej podstawy, w tym wyniku błędu właściwej instytucji lub beneficjenta, względnie wówczas gdy beneficjent uzyskał środki na podstawie dokumentów potwierdzających nieprawdę, przerobionych lub podrobionych, a również wówczas, gdy środki uzyskał podmiot podlegający wykluczeniu z możliwości absorpcji środków unijnych (*vide* art. 207 ust. 4 ufp).

Należy podkreślić, że podstawa do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu każdorazowo musi być oparta nie jedynie na przesłankach z art. 207 ust. 1 ufp. Decyzja wydana na podstawie art. 207 ust. 9 ufp tylko wtedy posiadać będzie należyte uzasadnienie, jeżeli wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjenta w sposób, o którym mowa w przesłankach z art. 207 ust. 1 ufp stanowić będzie nieprawidłowość w rozumieniu właściwego rozporządzenia ogólnego. Z treści art. 207 ufp powyższe jakkolwiek nie wynika dlatego też autor sformułował w tym zakresie postulat *de lege ferenda*.

Na co zwrócona została uwaga w dalszej części rozdziału obok elementów, o których mowa w art. 107 § 1 Kpa decyzja określająca kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu powinna zawierać również dalsze elementy (a to na podstawie art. 107 § 2 Kpa w zw. z art. 207 ust. 9 ufp), w tym decyzja określać powinna: kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, sposób zwrotu środków oraz pouczenie o sankcji wynikającej z ust. 4 pkt 3 ufp – z zastrzeżeniem art. 207 ust. 7 ufp, w którym ustanowiony został katalog podmiotów, które nie podlegają sankcji wykluczenia. Nie został jednocześnie pominięty podatkowy kontekst decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu. Jest to okoliczność istotna zwłaszcza w przypadku, w którym beneficjent zwróci środki na wezwanie właściwej instytucji, a następnie (już po zwrocie środków) będzie posiadał wolę podważenia zasadności dokonanej korekty finansowej. O kwestii tej mowa była już we wcześniejszej części podsumowania.

Do wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu (decyzji z I instancji postępowania administracyjnego) upoważnione są IZ oraz IP *vide* art. 207 ust. 9 ufp. Z pola widzenia nie może umknąć okoliczność, iż IW może zostać upoważniona przez IP lub IZ do wydawania decyzji administracyjnych w I instancji postępowania administracyjnego (*vide* art. 207 ust. 11 ufp. Przy tym zastrzec należy, że nie w każdym przypadku IW może zostać skutecznie upoważniona do wydawania decyzji, o których mowa w art. 207 ust. 9 ufp. Art. 207 ust. 11 ufp dopuszcza upoważnienie jedynie tych IW, które posiadają status jednostek sektora finansów publicznych.

Dalsza część rozdziału czwartego dotyczy postępowania odwoławczego. Na początku tej części rozdziału wskazana została waga zasady dwuinstancyjności, w tym w świetle celu administracyjnego postępowania odwoławczego. Celem tym nie jest wyłącznie kontrola poprawności decyzji zapadłej w I instancji postępowania. Zasada dwuinstancyjności wymaga, aby sprawa była rozpatrzona dwukrotnie w sposób merytoryczny. Nie sposób przy tym pominąć, iż organ odwoławczy uprawniony jest do przeprowadzenia postępowania dowodowego jedynie w uzupełniającym zakresie, a to ze względu na okoliczność, iż przeprowadzenie przez organ odwoławczy pełnego postępowania wyjaśniającego stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności.

To jaka instytucja wydała decyzję w I instancji postępowania administracyjnego wpływa na środek ochrony prawnej przysługujący beneficjentowi. Jeżeli decyzję w I instancji wydała IZ beneficjentowi przysługuje wniosek o ponownego rozpatrzenie sprawy do IZ. Na podstawie art. 52 § 2 Ppsa beneficjent może wnieść skargę do wsa bez skorzystania z prawa wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jeżeli zaś w I instancji postępowania

administracyjnego decyzję wyda IP lub IW to wówczas beneficjentowi przysługuje odwołanie do IZ.

Odwołanie zostanie rozpoznane przez organ odwoławczy, jeżeli (wpierw) organ I instancji nie dokona autokontroli. Dokonanie autokontroli przez organ I instancji warunkowane jest ziszczeniem się trzech kumulatywnych przesłanek. Po pierwsze: „przesłanki formalnej” polegającej na tym, że wszystkie strony postępowania wniosą odwołanie (w postępowaniu w przedmiocie zwrotu środków występuje tylko jedna strona – beneficjent). Drugą z kumulatywnych przesłanek autokontroli („przesłanką materialną”) jest uznanie przez organ I instancji, iż odwołanie w całości zasługuje na uwzględnienie. Ostatnią (trzecią) przesłanką („przesłanka temporalna”) jest dokonanie autokontroli przez organ I instancji w odpowiednim terminie (7 dni). Autor skłania się ku stanowisku, że jest to termin zawity (za A. Wróblem), choć w doktrynie prawniczej można znaleźć poglądy o jego instrukcyjnym charakterze.

Organ odwoławczy wyda decyzję utrzymującą w mocy decyzję z I instancji wówczas, gdy jego rozstrzygnięcie sprawy pokrywa się z rozstrzygnięciem z zaskarżonej decyzji. Dopuszczalne jest przy tym utrzymanie przez organ odwoławczy decyzji pierwszoinstancyjnej, której uzasadnienie nie odpowiada prawu, o ile prawidłowe jest jej rozstrzygnięcie – jest to dopuszczalne wówczas, gdy naruszenia przez organ I instancji przepisów prawa materialnego nie miało wpływu na wynik sprawy. Organ odwoławczy uchylą zaskarżoną decyzję (odpowiednio w części lub w całości) i orzeknie w odpowiednim zakresie co do istoty sprawy, jeżeli decyzja z I instancji jest sprzeczna z prawem, a rozstrzygnięcie organu odwoławczego nie pokrywa się z rozstrzygnięciem pierwszoinstancyjnym. Uchylając decyzję organu z I instancji (odpowiednio w części lub w całości) organ odwoławczy może umorzyć postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu środków - umorzenie postępowania przez organ odwoławczy jest uprawnione o ile wystąpi okoliczność określona w art. 105 § 1 Kpa. Organ odwoławczy może podjąć decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego. Tożsamo jak w przypadku umorzenia postępowania wraz z uchYLENIEM decyzji organu I instancji prawodawca nie ustanowił katalogu podstaw do umorzenia postępowania odwoławczego. Podstawę do umorzenia jest w tym przypadku art. 105 Kpa. Przy tym (inaczej niż w rozstrzygnięciu wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* Kpa) wydanie przez organ decyzji umarzającej postępowanie odwoławcze nie prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji wydanej przez organ I instancji. Umorzenie postępowania odwoławczego nie prowadzi bowiem do zniesienia postępowania prowadzonego przez organ I instancji. Z racji powyższego skutkiem umorzenia jest wiążąca moc decyzji wydanej przez organ I instancji. Ostatnim z rodzajów rozstrzygnięć, jakie może podjąć organ odwoławczy jest decyzja uchylająca

zaskarżoną decyzję (odpowiednio w całości lub w części) i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wydanie decyzji kasacyjnej jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy. Kpa ściśle określa możliwość wydania decyzji kasacyjnej – warunkami jej wydania jest stan, w którym decyzja z I instancji wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, a niezbędny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Następnie analizie został poddany zakaz *reformationis in peius*, który polega na zakazie orzekania na niekorzyść strony odwołującej się od decyzji wydanej przez organ I instancji, gdzie orzeczeniem na niekorzyść strony skarżącej będzie każde rozstrzygnięcie, które pogarsza sytuację wnoszącego odwołanie. Zasada ta doznaje przy tym określonych wyłączeń. Organ odwoławczy może wydać decyzję na niekorzyść strony skarżącej, jeżeli zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Nadto *zasada reformationis in peius* nie znajduje zastosowania do decyzji kasacyjnych organu odwoławczego, nie stanowi o nakazie orzekania na korzyść strony odwołującej, a również nie wiąże organu I instancji przy ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w sprawie oraz w przypadku, w którym decyzje organów zostaną uchylone przez sąd administracyjny. Mimo powyższych ograniczeń zasada *reformationis in peius* stanowi istotną gwarancję dla beneficjentów środków unijnych, w szczególności uniemożliwia ona zwiększenie przez organ odwoławczy kwoty przypadającej do zwrotu (kwoty korekty finansowej) określonej przez organ I instancji.

Rozdział V

Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej

1. Sądowoadministracyjna kontrola decyzji w przedmiocie zwrotu środków przez wsa

1.1. Granice rozstrzygnięcia przez wsa

W obecnym stanie prawnym granice rozstrzygnięcia sprawy przez wsa reguluje art. 134 Ppsa. W pierwszej kolejności, w §1, ustawodawca przewidział (*ab initio* art. 134 § 1 Ppsa), że sąd I instancji postępowania sądowoadministracyjnego rozstrzyga w granicach sprawy⁶³⁸, w tym nie jest on związany ani zarzutami, ani wnioskami, ani powołaną podstawą prawną skargi⁶³⁹. To, że wsa rozstrzyga w granicach sprawy wywieść należy również z art. 135 Ppsa⁶⁴⁰.

Zdaniem NSA granice rozpoznania przez wsa określa sprawa administracyjna, a sąd (I instancji) jest zobowiązany rozpatrzyć sprawę rozstrzygniętą (zaskarżonym) aktem z punktu widzenia jego zgodności z prawem⁶⁴¹. W innym z wyroków NSA rozstrzygnął, że sąd I instancji jest w obowiązku, co najmniej, rozpoznać skargę w zakresie w jakim domaga się tego strona

⁶³⁸ Zarzut naruszenia przez wojewódzki sąd administracyjny art. 134 § 1 Ppsa nie może polegać na kwestionowaniu dokonanej przez sąd I instancji oceny ustalonego stanu faktycznego w świetle jego zgodności lub niezgodności w obowiązujących, w zakresie przedmiotowym sprawy, przepisami prawa materialnego, a również prawidłowości oceny działań, względnie zaniechań organu administracji publicznej na gruncie przepisów prawa procesowego (przepisów postępowania). Nie może on stanowić również podstawy do kwestionowania „zajętego stanowiska prawnego i wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku poglądów” a także prawidłowości oceny materiału dowodowego. Zob. w tym zakresie wyroki NSA: z dnia 3 listopada 2021 r. o sygn. akt II OSK 3805/18, SIP Lex; z dnia 15 października 2015 r. o sygn. akt I GSK 241/14, SIP Lex; z dnia 20 lutego 2008 r. o sygn. akt I FSK 135/07, SIP Lex; z dnia 3 listopada 2021 r. o sygn. akt II OSK 2094/19, SIP Lex; z dnia 25 marca 2011 r. o sygn. akt I FSK 1862/09, SIP Lex; z dnia 20 maja 2021 r. o sygn. akt I OSK 4141/18, SIP Lex; z dnia 2 lipca 2015 r. o sygn. akt I OSK 450/15, SIP Lex; z dnia 26 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 189/21, SIP Lex; z dnia 21 października 2010 r. o sygn. akt I GSK 264/09, SIP Lex.

⁶³⁹ Przepis art. 134 § 1 Ppsa *in fine* ustanawia wyjątek od wskazanej zasady. Otóż zgodnie z art. 57a Ppsa wojewódzki sąd administracyjny jest związany zarzutami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną w przypadku skargi na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie, opinię zabezpieczającą oraz odmowę wydania opinii zabezpieczającej. Zob. w tym zakresie: G. Zalizowski, *Wymogi skargi do sądu administracyjnego na interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego w kontekście dopuszczalności jej odrzucenia – zarys problemu*, PPP, 4/2020, s. 75-88; A. Janowska, *Kontrola sądowa aktów wydawanych w ramach postępowania z wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej po zmianach*, Prz. Pod., 12/2016, s. 32-39. Przy tym wyjątek ten nie znajduje zastosowania do postępowania, do którego odnosi się przedmiot niniejszej pracy.

⁶⁴⁰ Zob. T. Kielkowski, *Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną*, PPP, 3/2011, s. 35; K. Flisek, *Faza orzecznicza postępowania sądowoadministracyjnego w perspektywie koncepcji reformacyjnego sądownictwa administracyjnego*, Studia Prawa i Administracji, 4/2018, s. 10; D. Grzegorzczak, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 356-363.

⁶⁴¹ Tak NSA w wyroku z dnia 26 listopada 2021 r. o sygn. akt II GSK 2138/21, CBOSA.

skarżąca⁶⁴². Przy tym jednocześnie, jeżeli wsa dostrzeże określone naruszenia, które zostały pominięte przez stronę skarżącą, to posiada obowiązek uwzględniania ich rozstrzygając skargę⁶⁴³. Podobnie NSA orzekł w kolejnym wyroku: „Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. (...) sąd ten ma prawo, a jednocześnie i obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji nawet wówczas, gdy w skardze dany zarzut nie został podniesiony”⁶⁴⁴. Także NSA w uchwale z dnia 26 października 2009 r. o sygn. akt I OPS 10/09⁶⁴⁵ wskazuje, że teza o braku związania wsa treścią skargi „nie budzi najmniejszych wątpliwości”⁶⁴⁶.

Takie stanowisko utrwalone jest też w doktrynie prawniczej. Powołując się na wskazaną wyżej uchwałę NSA A. Kabat stwierdził, że niezwiązanie granicami skargi oznacza tyle, iż sąd ma prawo, a jednocześnie obowiązek dokonania oceny zgodności aktu administracyjnego, nawet wówczas, gdy określony zarzut nie został podniesiony w skardze przez stronę skarżącą⁶⁴⁷. Take stanowisko przedstawiła również H. Knysiak-Molczyk. Zdaniem Autorki granice rozpoznania skargi nie pokrywają się z granicami jej zaskarżenia. Granice rozpoznania skargi są szersze - wsa ma obowiązek dokonania kontroli legalności przedmiotu zaskarżenia nawet, jeżeli prowadzi to do przekroczenia granic zaskarżenia⁶⁴⁸. Tożsame stanowiska przyjmują również inni przedstawiciele doktryny prawniczej⁶⁴⁹.

⁶⁴² NSA orzekł w ten sposób nie tylko w wyroku z dnia 5 sierpnia 2021 r. o sygn. akt III OSK 3546/21, ale również w dalszych orzeczeniach, w tym w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. o sygn. akt II FSK29/07, czy postanowieniu z dnia 3 października 2011 r. o sygn. akt I OSK 1577/10 – podane za A. Adamczyk, *Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny*, PPP, 10/2014, s. 56. Z pola widzenia nie może umknąć okoliczność, iż w odnośnym zakresie występują pewne różnice w judykaturze NSA. Otóż nie zawsze NSA stał na stanowisku, iż obowiązkiem wsa jest najmniej rozpoznać skargę w zakresie w jakim domaga się strona skarżąca. Dostępne są bowiem takie orzeczenia, w których NSA rozstrzygał, że dopuszczalnym jest, aby wsa nie odnosił się w wyroku do wszystkich zarzutów skargi, w tym z powodu braku ich związku z przedmiotem zaskarżenia, braku ich wpływu na wynik sprawy, ich niezasadności, czy braku zasadności ich rozpoznania ze względu na nieważność decyzji. W tym zakresie zob. szeroko: A. Adamczyk, *Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny*, PPP, 10/2014, s. 52-64.

⁶⁴³ Tak NSA w wyroku z dnia 5 sierpnia 2021 r. o sygn. akt III OSK 3546/21, SIP Lex. W ten sposób NSA orzekł również w wyrokach z dnia 5 sierpnia 2021 r. o sygn. akt III OSK 3540/21, SIP Lex; z dnia 10 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1848/18, SIP Lex.

⁶⁴⁴ Tak NSA w wyroku z dnia 14 października 2021 r. o sygn. akt I OSK 509/21 CBOSA.

⁶⁴⁵ CBOSA.

⁶⁴⁶ Tak NSA w uchwale z dnia 26 października 2009 r. o sygn. akt I OPS 10/09. M. Wiącek, *Skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa)*, PiP, 3/2011, s. 45-54.

⁶⁴⁷ Tak: A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁶⁴⁸ Tak H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2011 r. o sygn. akt II OSK 1457/11*, OSP, 11/2012, s. 743.

⁶⁴⁹ Zob. m.in. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 maja 1998 r., II SA 915/16*, OSP, 4/1999, SIP Lex; K. Sobieralski, *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 maja 2011 r.*, OSP, 10/2012, s. 718. Por. Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku WSA z dnia 27 października 2004 r., II SA/Kr 2352/02*, OSP, 3/2007, SIP Lex; B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex; K. Defecińska-Toimczak, [w:] Z. Kmiecik, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 123-124.

Podjmując analizę kwestii granic rozstrzygnięcia przez wsą należy podkreślić wagę zagadnienia „tożsamości sprawy administracyjnej”⁶⁵⁰. Na co zwraca uwagę NSA „Zaskarżenie decyzji oznacza, że przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego - niejako za jej pośrednictwem - staje się ta sama sprawa, która została w decyzji rozstrzygnięta”⁶⁵¹. W innym zaś z wyroków NSA wskazał, że wsą nie może uczynić przedmiotem sądowej kontroli innej sprawy niż ta, w której strona skarżąca wniosła skargę⁶⁵². Zresztą to, że wsą orzeka w granicach danej sprawy nie budzi wątpliwości. Wynika to *expressis verbis* z art. 134 § 1 Ppsa a jednocześnie potwierdzone zostało zarówno w judykaturze, jak i doktrynie prawniczej⁶⁵³.

Na co zwraca uwagę B. Adamiak na sprawę administracyjną składają się element podmiotowy i przedmiotowy⁶⁵⁴. Element podmiotowy „to tożsamość podmiotu będącego praw lub obowiązków”, zaś element przedmiotowy to tożsamość treści praw lub obowiązków, a również podstawa prawna tych praw, odpowiednio: obowiązków oraz stan faktycznych będący podstawą przyznania tych praw lub wystąpienia obowiązku. Przy czym w zakres elementu przedmiotowego nie wchodzi tożsamość sposobu rozstrzygnięcia sprawy⁶⁵⁵.

Określając element podmiotowy sprawy administracyjnej dotyczącej zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych, odpowiednio: pobranych środków unijnych należy podnieść, że ta dotyczyć będzie do beneficjenta. Wsą nie naruszy granic rozstrzygnięcia, jeżeli orzeknie w sprawie obowiązku zwrotu środków przez tego samego beneficjenta, który był adresatem decyzji określającej kwotę środków przypadającą do zwrotu wydanej na podstawie art. 207 ust. 1 ufp.

Jeżeli zaś chodzi o element przedmiotowy to o tożsamości spraw mowa będzie wyłącznie, jeżeli wsą orzeknie w zakresie podstawy do żądania zwrotu określonej kwoty środków UE przez beneficjenta. *A contrario* wsą przekroczy dopuszczalne granice rozstrzygnięcia, jeżeli obok dokonania sądowej kontroli decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu środków orzeknie również w dalszym zakresie - przykładowo, iż z racji

⁶⁵⁰ Zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., III SA 103/97*, OSP, 1/1999, SIP Lex.

⁶⁵¹ Tak NSA w wyroku z dnia 14 czerwca 2021 r. o sygn. akt III OSK 2905/21, SIP Lex.

⁶⁵² Tak NSA w wyroku z dnia 6 maja 2021 r. o sygn. akt III FSK 3358/21, SIP Lex.

⁶⁵³ Tak: W. Piątek, *Zasada sądowej kontroli decyzji*, [w:] G. Łaszczyca (red.), A. Matan (red.), W. Piątek (red.), J. P. Tarno (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, SIP Lex. oraz M. Ptak, *Granice orzekania Sądu Administracyjnego a koncepcje sprawy administracyjnej*, CASUS, 3/2016, s. 36-42. Zob. również wyrok NSA z dnia 20 października 2021 r. o sygn. akt III OSK 3969/21, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r. o sygn. akt II GSK 648/18, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 26 maja 2021 r. o sygn. akt II OSK 2429/18, SIP Lex.

⁶⁵⁴ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., III SA 103/97*, OSP, 1/1999, SIP Lex.

⁶⁵⁵ Ibidem. Należy przy tym podnieść, że na stanowisko B. Adamiak powołuje się zarówno judykatura, jak i przedstawiciele doktryny prawniczej. Zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r. o sygn. akt I OSK 2169/16, CBOSA. Zob. również A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu ...*, SIP Lex oraz B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, SIP Lex.

wystąpienia nieprawidłowości w projekcie właściwy przedstawiciel beneficjenta powinien odpowiedzieć z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czy też stwierdzona nieprawidłowość powinna prowadzić do wykluczenia beneficjenta z możliwości absorpcji środków z funduszy UE. Zarówno bowiem orzeczenie w sprawie podstawy ukarania z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak i podstawa do wykluczenia beneficjenta nie wchodzi w zakres przedmiotowy sprawy dotyczącej zwrotu środków unijnych, w której wydana została decyzja określająca kwotę środków przypadającą do zwrotu⁶⁵⁶.

Niezależnie od trafności podniesionych przez beneficjenta (jako stronę skarżącą) zarzutów wobec decyzji określającej kwotę przypadającej do zwrotu wsa dokona sądowej kontroli decyzji w zakresie jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Jest to tym bardziej istotne, że w przypadku sporządzenia i wniesienia skargi do wsa nie obowiązuje przymus zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika⁶⁵⁷. Wsa, aby dokonać sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu musi nie tylko ocenić, czy istotnie w projekcie doszło do nieprawidłowości w rozumieniu przepisów właściwego rozporządzenia ogólnego⁶⁵⁸, czy jedynie (formalnego) naruszenia prawa, które nie jest uzasadnioną podstawą dokonania korekty finansowej, ale również orzec w zakresie poprawności ustalenia wysokości korekty finansowej. Z powodzeniem może bowiem dojść do sytuacji, w której właściwa instytucja w decyzji określającej kwotę środków przypadających do zwrotu słusznie uzna, że beneficjent dopuścił się naruszenia prawa stanowiącego nieprawidłowość, niemniej żądana kwota zwrotu środków jest nadmierna, w tym została ona ustalona z pominięciem wymogu stosowania proporcjonalnej korekty finansowej⁶⁵⁹.

1.2. *Zakaz reformationis in peius*

⁶⁵⁶ Na marginesie należy zauważyć, że przesłanki żądania zwrotu środków z tytułu nieprawidłowego wykorzystania dofinansowania UE, odpowiednio: wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących procedur (*vide* art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp) odpowiadają przesłankom odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*vide* art. 13 pkt 6 uondfp). Zob. w tym zakresie: G. Karwatowicz, *Konieczność zwrotu przez beneficjenta dofinansowania ze środków publicznych a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, FK, 12/2009, s. 28-33. Jednocześnie należy dodać, że wystąpienie nieprawidłowości w projekcie prowadzącej do obowiązku zwrotu środków może jednocześnie prowadzić do wykluczenia beneficjenta z możliwości absorpcji środków unijnych. Zob. w tym zakresie: G. Karwatowicz, *Wykluczenie beneficjenta*, FP, 3/2011, s. 61.

Zob. również: B. Bińkowska-Artowicz, *Wpis do rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowych z udziałem środków europejskich*, PPP, 10/2015, s. 31-36.

⁶⁵⁷ Zob. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex.

⁶⁵⁸ W przypadku perspektywy 2014-2020 chodzi o rozporządzenie 1303/2013, zaś w przypadku perspektywy 2007-2013 chodzi o rozporządzenie 1083/2006.

⁶⁵⁹ Zob. wyroki NSA z dnia 16 stycznia 2020 r. o sygn. akt I GSK 1609/18 (SIP Lex) oraz z dnia 16 lutego 2021 r. o sygn. akt I GSK 4/21, SIP Lex. Zobacz również wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 20 stycznia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 1073/16 (SIP Lex) oraz z dnia 7 sierpnia 2020 r. o sygn. akt III SA/Wr 223/20 (SIP Lex).

Zakaz *reformationis in peius*⁶⁶⁰ polega tym, że co do zasady⁶⁶¹ wsa nie może wydać orzeczenia na niekorzyść strony skarżącej (*vide* art. 134 § 2 Ppsa). Słusznie przy tym stwierdził W. Piątek, że zasada *reformationis in peius* stanowi dla sądu zawężenie uprawnień orzeczniczych⁶⁶².

Na co zwraca uwagę T. Woś celem wprowadzenia do obrotu prawnego zakazu *reformationis in peius* jest zapobieganie stanom, w którym strona postępowania rezygnuje z zaskarżenia orzeczenia, które nie jest dla niej satysfakcjonujące, a to wyłącznie ze względu na obawę pogorszenia swojej sytuacji⁶⁶³. Podobnie stwierdziła B. Adamiak: „Przyjęcie zakazu *reformationis in peius* jest uzasadnione zapewnieniem jednostce prawa ochrony na drodze sądowej. Realizacja tego prawa nie może w następstwie prowadzić do zastosowania przez sąd środka, który jest niekorzystny dla ochrony praw nabytych”⁶⁶⁴.

Ustawodawca nie wprowadził do obrotu prawnego pojęcia „orzeczenia niekorzystnego”, w tym nie ustanowił przesłanek w świetle, których niekorzystność orzeczenia byłaby weryfikowana. W związku z tym w doktrynie prawniczej podniesiona została potrzeba ustalenia kiedy istotnie dochodzi do wydania orzeczenia na niekorzyść strony skarżącej⁶⁶⁵. J. Zimmermann⁶⁶⁶ zwraca uwagę, że omawiana „niekorzyść” musi posiadać charakter

⁶⁶⁰ Na marginesie warto podkreślić, że przepisy prawa unijnego nie mogą zobowiązywać sądu krajowego (w tym przypadku krajowych sądów administracyjnych) do zastosowania prawa UE, jeżeli wiązałoby się to z naruszeniem zakazu *reformationis in peius*. Takie stanowisko przedstawił Trybunał z wyroku z dnia 25 listopada 2008 r. w sprawie C-455/06. Na co zwraca uwagę M. Taborowski problem ten ni wystąpiłby co do zasady w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym, a to ze względu na okoliczność, iż krajowy sąd administracyjny „uprawniony jest podniesienia z urzędu przepisów rozporządzenia unijnego, jako że nie jest związany podstawą prawną powołaną przez strony”. Zob. M. Taborowski, Głosa do wyroku TS z dnia 25 listopada 2008 r., C-455/06, SIP Lex.

⁶⁶¹ Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma charakteru bezwzględnego. Wsa z powodzeniem może wydać orzeczenie na niekorzyść strony skarżącej o ile stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności (*vide* art. 134 § 2 Ppsa). Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji zostały ustanowione w art. 156 § 1 Kpa. Zob. w tym zakresie: W. Chróścielewski, *Nieważność decyzji z mocy prawa a rażąco naruszenie prawa. Głosa do wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 1127/17*, OSP, 5/2020, SIP Lex. Jednocześnie art. 156 § 2 Kpa stanowi, że: „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”. Zob. w tym zakresie: E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, ST, 1-2/2008, s. 113-124.

⁶⁶² Zob. W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex.

⁶⁶³ Tak: T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 624. Tak również W. Federczyk, *Uwagi na temat obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3/2004, s. 155. Na cel wprowadzenia zakazu *reformationis in peius* zwraca uwagę również judykatura. Zob. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 3594/15, CBOSA.

⁶⁶⁴ Tak: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, SIP Lex.

⁶⁶⁵ Zob. D. Łukawska-Białogłowska, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2013 r. (sygn. akt I FSK 138/13)*, ZNSA, 2/2014, s. 169.

⁶⁶⁶ W doktrynie prawniczej obecne jest stanowisko, iż najbardziej kompleksową analizę zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu sądownoadministracyjnym przedstawił właśnie J. Zimmermann. Tak: A. Ciesielska, Zob. A.

obiektywny oraz rzeczywisty⁶⁶⁷. Takie stanowisko przedstawili również S. Babiarz i K. Aromiński⁶⁶⁸. O obiektywnym orzeczeniu na niekorzyść można mówić wówczas, gdy skonfrontowana zostanie ze sobą planowana treść orzeczenia sądu administracyjnego z orzeczeniem zaskarżonym⁶⁶⁹. O obiektywnej „niekorzystności” nie może być przy tym mowy w sytuacji, w której planowana treść orzeczenia sądu administracyjnego skonfrontowana zostałaby z zarzutami oraz merytoryczną treścią skargi. W tym ostatnim przypadku mamy bowiem do czynienia z subiektywną oceną strony skarżącej⁶⁷⁰. O „niekorzyści” orzeczenia sądu administracyjnego o charakterze rzeczywistym można zaś mówić wówczas, gdy orzeczenie sądu odnosi się do określonych praw i obowiązków strony skarżącej⁶⁷¹. Przy czym nie chodzi tutaj wyłącznie o prawa lub obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego, a również o pewne uprawnienia faktyczne, czy procesowe⁶⁷². W praktyce naruszenia zakazu *reformationis in peius* przez wsa będzie wynikiem sformułowanej oceny prawnej lub też wskazań co do dalszego prowadzenia sprawy (*vide art. 153 Ppsa*)⁶⁷³.

Jednocześnie zakaz *reformationis in peius* nie wiąże wsa w przypadku, w którym ten uchyli zaskarżony akt ze względu na naruszenie przez organ przepisów postępowania. W takim przypadku wsa nie jest w stanie ustalić, czy jego ocena prawna oraz wskazania co do dalszego prowadzenia sprawy wpłyną na pogorszenie w przyszłości sytuacji prawnej strony skarżącej⁶⁷⁴.

Ciesielska, *Z problematyki zakazu reformationis in peius w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SPP, 2/2017, s. 130. Por. B. Majchrzak, *Problem określenia skutków obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, PPP, 11/2014, s. 44; B. Dauter, *Metodyka...*, SIP Lex; W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex.

⁶⁶⁷ J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, [w:] Z. Chmiel, *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 364-365 – podane za: B. Majchrzak, *Problem określenia skutków obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, PPP, 11/2014, s. 44.

⁶⁶⁸ Zob. S. Babiarz, K. Aromiński, *Zakaz reformationis in peius* [w:] S. Babiarz (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, SIP Lex.

⁶⁶⁹ B. Dauter, *Metodyka...*, SIP Lex

⁶⁷⁰ J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, [w:] Z. Chmiel, *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 364-365 – podane za: B. Majchrzak, *Problem określenia skutków obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, PPP, 11/2014, s. 44.

⁶⁷¹ Zob. W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex.

⁶⁷² Tak: S. Babiarz, K. Aromiński, *Zakaz reformationis in peius* [w:] S. Babiarz (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, SIP Lex.

⁶⁷³ B. Dauter, *Metodyka...*, SIP Lex

⁶⁷⁴ Tak: J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 315.

Z pola widzenia przy tym nie może umknąć fakt, iż wsą, co do zasady, nie może swoim orzeczeniem w sposób bezpośredni pogorszyć sytuacji prawnej strony skarżącej⁶⁷⁵. Wyjątkiem od tej zasady jest merytoryczne orzeczenie w sprawie przez wsą (*vide* art. 145a Ppsa)⁶⁷⁶.

Na co słusznie zwrócił uwagę J. Zimmermann, niekorzyść determinująca zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu sądownoadministracyjnym może mieć miejsce w trzech sytuacjach, odpowiednio: (po pierwsze) w sytuacji uchylecia aktu w części niezaskarżonej, (po drugie) w sytuacji zastosowania dalej idącego środka niż ten, o który zabiegała strona postępowania administracyjnego oraz (po trzecie) sformułowania oceny prawnej, która determinowałaby wydanie w przyszłości aktu pogarszającego sytuację materialnoprawną strony skarżącej w porównaniu z sytuacją wynikającą z zaskarżonego aktu⁶⁷⁷.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sądownoadministracyjnej kontroli decyzji określającej kwotę dofinansowania UE przypadającą do zwrotu wskazać należy, że w tych przypadkach do naruszenia zakazu *reformationis in peius* poprzez uchYLECIE decyzji w części, która nie została zaskarżona może dochodzić w sytuacjach, w których decyzja dotyczy więcej niż jednej nieprawidłowości. Chodzi tutaj o stan, w którym beneficjent (jako strona skarżąca) aprobuje konieczność zwrotu środków np. w przypadku jednej z kilku nieprawidłowości, bowiem uznaje, że ta istotnie wystąpiła, a dodatkową korzyścią, która satysfakcjonuje beneficjenta jest obniżenie przez właściwy organ (odpowiednio: instytucję) wymiaru korekty finansowej. W konsekwencji beneficjent zaskarża decyzję w części tj. w zakresie np. dwóch z trzech nieprawidłowości, zaś wsą wyda wyrok uchylający decyzję w całości.

⁶⁷⁵ Zob. W. Piątek, Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, SIP Lex. Na powyższe zwraca również uwagę NSA w wyroku z dnia 9 października 2019 r. o sygn. akt II OSK 2810/17, CBOSA.

⁶⁷⁶ Zob. T. Grzybowski, [w:] B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzję lub postanowienia*, SIP Lex. Zob. również P. Pietrasz, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne a sytuacja prawna jednostki w prawie podatkowym – wybrane problemy*, Forum Prawnicze, 5/2021, s. 52-66. Należy przy tym zauważyć, że odnośny art. 145a Ppsa został ustanowiony ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (Dz.U. poz. 658). Ustawa ta weszła w życie 15 sierpnia 2015 r.

⁶⁷⁷ Tak: J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, [w:] Z. Chmiel, *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 366 – podane za: A. Ciesielska, *Z problematyki zakazu reformationis in peius w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SPP, 2/2017, s. 131. Autorka przytacza przy tym orzecznictwo wskazujące na trafność i aktualność tego stanowisko, odpowiednio: wyrok NSA z dnia 29 października 2015 r. o sygn. akt I GSK 361/14; wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2015 r. o sygn. akt I OSK 1124/15. Stanowisko to NSA przedstawił zresztą również w innych wyrokach, w tym wyroku: z dnia 4 sierpnia 2021 r. o sygn. akt III FSK 3465/21, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 15 września 2021 r. o sygn. akt III OSK 2565/21, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 30 maja 2019 r. o sygn. akt II OSK 1038/18, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II OSK 1324/17, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2009 r. o sygn. akt I OSK 268/08, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 27 maja 2011 r. o sygn. akt I OSK 1668/10, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 10 lipca 2019 r. o sygn. akt I OSK 4155/18, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 2 października 2019 r. o sygn. akt I OSK 2739/17, SIP Lex; wyrok NSA z dnia 22 listopada 2019 r. o sygn. akt II GSK 912/19, SIP Lex.

Występuje istotna wątpliwość w zakresie, czy w przypadku sądowoadministracyjnej kontroli decyzji określającej kwotę dofinansowania UE przypadającej do zwrotu w ogóle może dojść do naruszenia zakazu *reformationis in peius* poprzez zastosowanie dalej idącego środka niż ten, o który zabiegała strona w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli bowiem mowa o środku, o który zabiegała strona to należy przyjąć, że chodzi tutaj raczej o decyzję kształtującą prawa, a nie obowiązki (tutaj obowiązek zwrotu środków) - przecież beneficjenci środków UE nie zabiegają o zwrot środków, a przecież jest to jedyny środek administracyjny w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem decyzji administracyjnej na podstawie art. 207 ust. 1 i 9 ufp⁶⁷⁸. Chyba, że za dalej idący środek zostanie przyjęty ten sam środek (tutaj zwrot środków), niemniej w dalej idącej intensywności (większej dolegliwości). Innymi słowy wsa nie dość, że rozstrzygnąłby, iż zasadne było stwierdzenie przez organ nieprawidłowości to dodatkowo uznałby, że organ dokonał korekty finansowej o zbyt niskiej kwocie.

Gdyby nawet uznać, że sytuacja opisana jak wyżej nie mieści się w zakresie zakazu *reformationis in peius* ze względu na okoliczność, iż nie jest możliwe aby w tym przypadku doszło do zastosowania dalej idącego środka niż ten, o który postulowała strona to i tak zakaz *reformationis in peius* jej dotyczy tyle, że z innej podstawy. Wyrok, w którym wojewódzki sąd administracyjny uznałby, że właściwa instytucja dokonała zbyt niskiej korekty finansowej równoznaczny jest ze sformułowaniem takiej oceny prawnej, która w przyszłości determinowałaby wydanie aktu pogarszającego sytuację materialnoprawną beneficjenta (jako strony skarżącej).

1.3. Rodzaje orzeczeń wsa

W zależności od oceny prawnej wyrażonej przez wsa może on uchylić decyzję⁶⁷⁹ w przypadku uwzględnienia skargi, oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia lub

⁶⁷⁸ Na marginesie, w innych aktach prawa ustawodawca zaś przewidział odmienne od siebie środki administracyjne różniące się od siebie stopniem dolegliwości, które powinny być stosowane przez właściwe organy administracji publicznej z poszanowaniem zasady niezbędności. Przykładowo, *vide* art. 22 ustawy o sporcie, minister właściwy do spraw kultury fizycznej „w zależności od stopnia stwierdzonych nieprawidłowości” może zastosować różnorakie środki administracyjne, w tym: udzielenie władzom polskiego związku sportowego upomnienia i zażądania od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem; uchylenia decyzji władz polskiego związku sportowego; wystąpienia do sądu rejestrowego o zawieszenie zawiesić w czynnościach władze polskiego związku sportowego lub wystąpienie o rozwiązanie polskiego związku sportowego. Zob. w tym zakresie E. J. Krześniak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, SIP Lex.

⁶⁷⁹ Na marginesie oprócz decyzji w przepisie mowa również o postanowieniu. Na powyższe autor zwraca uwagę w przypisie ze względu na okoliczność, iż rozdział ten dotyczy wyłącznie sądowoadministracyjnej kontroli decyzji, a ściślej decyzji wydanej na podstawie art. 207 ust. 1 w zw. z ust. 9 ufp.

stwierdzić nieważność decyzji⁶⁸⁰. Sąd I instancji może uchylić decyzję, oddalić skargę lub stwierdzić nieważność decyzji w całości lub w części. Jeżeli decyzja zostanie uchylona w części, to w pozostałej części wsa oddali skargę. Wskazane wyżej rodzaje rozstrzygnięć wsa uregulowane zostały w art. 145 § 1 pkt 1 oraz art. 151 Ppsa⁶⁸¹. Jeżeli stronie skarżącej nie przysługiwała skarga, a sprzeciw od decyzji do wsa⁶⁸² dopuszczalne rodzaje wyroków uregulowane zostały w art. 151a Ppsa. Jeżeli sąd I instancji postępowania sądowoadministracyjnego uwzględni sprzeciw od decyzji wówczas uchyla tę decyzję w całości (*vide* art. 151a § 1 Ppsa)⁶⁸³. *A contrario* jeżeli wsa nie uwzględni sprzeciwu wówczas oddala skargę (*vide* art. 151a § 2 Ppsa).

Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1) Ppsa wsa uchyli decyzję, odpowiednio: w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (*vide* art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) Ppsa). Co prawda ustawodawca nie precyzuje co oznacza stwierdzenie, że naruszenie prawa „wpływa na wynik sprawy”, niemniej w precyzyjny sposób wypowiada się w tym zakresie doktryna prawnicza. A. Kabat wskazał, że przyjmuje się, że naruszenie prawa materialnego, które nie wpływa na wynik sprawy to takie naruszenie, które niezależnie od tego, czy wystąpi czy też nie to wydana zostanie taka sama decyzja⁶⁸⁴. W kontekście spraw będących przedmiotem niniejszej pracy do takiej sytuacji dojdzie (przykładowo) wówczas, gdy organ pominąłby zastosowanie w sprawie przepisów prawa UE statuujących podstawę stwierdzenia nieprawidłowości i dokonania korekty finansowej opierając podstawę do żądania zwrotu środków wyłącznie na naruszeniu przepisów prawa

⁶⁸⁰ Sąd może również odrzucić skargę, jeżeli wystąpi najmniej jedna z przesłanek ustanowionych w art. 58 § 1 Ppsa.

⁶⁸¹ Oba te przepisy posiadają charakter „tzw. przepisów wynikowych”, które regulują dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy przez wsa. Co istotne zarzut ich naruszenia, bez jednoczesnego zarzutu naruszenia dalszych przepisów prawa, nie może stanowić uzasadnionej podstawy kasacyjnej. Zob. wyroki NSA: z dnia 1 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 916/21, SIP Lex; z dnia 26 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 2891/20, SIP Lex; z dnia 10 marca 2021 r. o sygn. II OSK 376/19, SIP Lex; z dnia 22 czerwca 2021 r. o sygn. akt II OSK 2628/18, SIP Lex; z dnia 25 czerwca 2021 r. o sygn. akt II GSK 1273/18, SIP Lex; z dnia 27 lipca 2021 r. o sygn. akt I OSK 845/19, SIP Lex; z dnia 11 grudnia 2020 r. o sygn. akt II OSK 1728/18, SIP Lex; z dnia 17 lipca 2020 r. o sygn. akt II OSK 166/20, SIP Lex.

⁶⁸² Zgodnie z art. 64a Ppsa skarga nie przysługuje od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 Kpa tj. decyzji uchylającej w całości decyzję organu pierwszej instancji, gdy zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa procesowego, a jednocześnie niezbędny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę do ponownego rozstrzygnięcia, organ odwoławczy powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zob. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. V, SIP Lex.

⁶⁸³ O czym stanowi art. 151a §1 *in fine* wojewódzki sąd administracyjny może, z urzędu lub też na wniosek strony skarżącej, wymierzyć organowi grzywnę. Jej wysokość określa art. 154 § 6 Ppsa. Stanowi on, iż grzywnę wymierza się „...do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów”. Zob. w tym zakresie: W. Sawczyn, *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP, 10/2013, s. 59-69.

⁶⁸⁴ Tak A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu ...*, SIP Lex.

krajowego związanych z realizacją projektu (np. przepisów o zamówieniach publicznych), a to w sytuacji, w której naruszenie Pzp istotnie stanowiłoby nieprawidłowość uprawniającą do dokonania korekty finansowej. Do naruszenia prawa materialnego, które nie ma wpływu na wynik może dojść również wówczas, gdy organ stwierdzi dwie nieprawidłowości w projekcie, a do jednej faktycznie nie doszło. Naruszenie przepisów prawa materialnego w tym przypadku nie miało jednak wpływu na wynik sprawy ze względu na okoliczność, iż wymiar korekty finansowej w przypadku obu nieprawidłowości był ten sam (przykładowo wynosił 5% dofinansowania), a korekty finansowe nie są kumulowane – w przypadku wystąpienia kilku nieprawidłowości w projekcie właściwa instytucja dokonuje jednej korekty finansowej o najwyższej wartości.

Do naruszenia prawa materialnego może dojść poprzez jego błędną wykładnię lub jego błędne zastosowanie⁶⁸⁵. Naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię polega na „mylnym zrozumieniu, a więc wadliwej interpretacji treści normy prawnej wynikającej z treści przepisu objętego zarzutem naruszenia”⁶⁸⁶. W innym z wyroków NSA⁶⁸⁷ dodał, że formułując zarzut błędnej wykładni strona skarżąca powinna wykazać na czym polegał błąd w interpretacji (wykładni) przepisu prawa oraz w jaki sposób powinien być rozumiany, aby jego wykładnię można było uznać za prawidłową.

W wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 42/17 WSA w Warszawie⁶⁸⁸ orzekł, iż właściwa instytucja dopuściła się naruszenia art. 207 ufp poprzez jego nieprawidłową (błędną) wykładnię. Sąd orzekł, iż „fakt rozliczenia żądanej kwoty stanowił przeszkodę do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji określającej kwotę zwrotu w wyższej wysokości aniżeli w pierwotnie nałożonej korekcie finansowej”. Należy dodać, że komentowanym wyrokiem WSA w Warszawie nie tylko uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzją ją poprzedzającą, ale również orzekł merytorycznie w sprawie – stosując art. 145 § 3 Ppsa umorzył postępowanie administracyjne w sprawie⁶⁸⁹. W innej sprawie WSA w Gliwicach,

⁶⁸⁵ Tak A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁶⁸⁶ Tak NSA w wyroku z dnia 15 lutego 2005 r. o sygn. akt OSK 1098/04, CBOSA. W tożsamy sposób NSA orzekał również w wyroku z dnia 23 lutego 2005 r. o sygn. akt OSK 539/04, CBOSA.

⁶⁸⁷ Tak NSA w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. o sygn. akt III FSK 335/10, Legalis.

⁶⁸⁸ Wyrok jest prawomocny - NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 10 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1870/18, CBOSA.

⁶⁸⁹ Należy przy tym dodać, że tego rodzaju naruszenia prawa materialnego w zasadzie w tożsamych stanach faktycznych były podstawą do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz wydania orzeczenia merytorycznego także w innych sprawach. Tak w: wyroku WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r. o sygn. akt V SA/Wa 416/17 – wyrok prawomocny NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 28 maja 2021 r. o sygn. akt I GSK 2188/18, CBOSA; wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 17 października 2017 r. o sygn. akt I SA/Rz 576/17 – wyrok prawomocny NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 27 maja 2021 r. o sygn. akt I GSK 1768/18, CBOSA; wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 1 sierpnia 2017 r. o sygn. akt I SA/Rz 350/17 – wyrok prawomocny NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 10 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 420/18, CBOSA.

vide wyrok z dnia 3 kwietnia 2017 r. o sygn. akt IV SA/GI 1149/16⁶⁹⁰, uznał, że: „W świetle powyższego uznać należy, że skarżący (...) nie dopuścił się naruszenia przepisów, gdyż sam organ administracji uznaje, że jedynie odmiennie zinterpretował obowiązujący przepis prawa”, co nie stanowi przy tym jego naruszenia.

Jeżeli zaś chodzi o błędne zastosowanie przepisu prawa materialnego to jak słusznie stwierdził B. Gruszczyński: „...to tzw. błąd subsumpcji, czyli wadliwe uznanie, że ustalony w sprawie stan faktyczny odpowiada hipotezie określonej normy prawnej”⁶⁹¹. Stanowisko B. Gruszczyńskiego znajduje swoje potwierdzenie w zasadzie jednolitym orzecznictwie⁶⁹². Błędu subsumpcji, przykładowo, dopuścił się organ żądający zwrotu środków z dofinansowania UE, że względu na (rzekome) naruszenie przez beneficjenta przepisów o zamówieniach publicznych. W sprawie tej WSA we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 26 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 886/14⁶⁹³, uchylił zaskarżoną decyzję orzekając, iż sąd I instancji nie zgadza się z zarzutem organu o naruszeniu przez beneficjenta przepisów dotyczących wnoszenia wadium w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zdaniem sądu I instancji beneficjent nie dopuścił się naruszenia przepisów prawa materialnego.

Sądowoadministracyjna kontrola decyzji administracyjnej w zakresie jej zgodność z przepisami prawa materialnego następuje co do zasady dopiero, gdy wpierw ustalony został stan faktyczny sprawy – to bowiem do stanu faktycznego sprawy mają zostać przyporządkowane przedmiotowo istotne przepisy prawa materialnego. Jeżeli wsa uzna, że organ naruszył przepisy postępowania, to jednocześnie, z reguły, odstępuje on, od dalej idącej, kontroli w przedmiocie właściwego zastosowania prawa materialnego⁶⁹⁴.

WSA w Rzeszowie, w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 3 lipca 2014 r. o sygn. akt I SA/Rz 392/14⁶⁹⁵, uznał, że przedwczesne jest orzeczenie w zakresie prawidłowości

⁶⁹⁰ Wyrok jest prawomocny - NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 10 marca 2020 r. o sygn. akt I GSK 190/18, CBOSA.

⁶⁹¹ Zob. B. Gruszczyński, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, Zakamycze 2006, s. 378. Podobnie Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne a europejskie standardy kontroli aktów administracyjnych*, ST, 5/2015, s. 10.

⁶⁹² Zob. wyroki NSA: z dnia 16 lipca 2020 r. o sygn. akt I OSK 3015/19, SIP Lex; z dnia 17 stycznia 2020 r. o sygn. akt I OSK 3514/18, SIP Lex; z dnia 7 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1113/18, SIP Lex; z dnia 7 grudnia 2018 r. o sygn. akt I GSK 987/18, SIP Lex; z dnia 11 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1810/12, SIP Lex.

⁶⁹³ Wyrok prawomocny – NSA wyrokiem z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1098/15 (CBOSA) oddalił skargę kasacyjną organu.

⁶⁹⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2021 r. o sygn. akt II SA/GI 364/21 (wyrok prawomocny), CBOSA. Tak również NSA w wyrokach: z dnia 13 sierpnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 717/12, CBOSA; z dnia 4 lipca 2013 r. o sygn. akt I GSK 934/12, CBOSA; z dnia 27 czerwca 2012 r. o sygn. akt II GSK 819/11, CBOSA; z dnia 26 marca 2010 r. o sygn. akt II FSK 1842/08, CBOSA; wyrok z dnia 4 czerwca 2014 r. o sygn. akt II GSK 402/13, CBOSA.

⁶⁹⁵ CBOSA.

wymiaru korekty finansowej przez właściwą instytucję (beneficjent sformułował zarzut dokonania korekty finansowej w kwocie nadmiernej), a to ze względu na okoliczność, że właściwa instytucja nie wykazała w sposób wymagany prawem, iż w projekcie doszło do nieprawidłowości. Możliwość sądownoadministracyjnej kontroli zgodności wymiaru korekty finansowej z przedmiotowo istotnymi przepisami prawa materialnego zajdzie przy tym dopiero wówczas, gdy beneficjent, zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów postępowania, wykaże, że naruszenia jakich dopuścił się beneficjent istotnie stanowią nieprawidłowość w rozumieniu rozporządzenia ogólnego⁶⁹⁶. Jednocześnie, na co zwraca uwagę NSA w swoim orzecznictwie, podważenie ustaleń faktycznych organu przez stronę skarżącą nie może nastąpić poprzez sformułowanie zarzutu naruszenia prawa materialnego⁶⁹⁷.

Podstawa do uchylecia decyzji (w całości lub w części) zachodzi również wówczas, gdy wsa stwierdzi, że doszło do naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (*vide* art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) Ppsa)⁶⁹⁸. *A contrario*, jeżeli doszło do naruszenia przepisów postępowania, niemniej naruszenie to nie będzie posiadać wpływu na wynik sprawy nie zajdzie podstawa do uchylecia decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) Ppsa.

Na co zwraca uwagę J. P. Tarno, naruszenia przepisów postępowania w szczególności mogą polegać na „niedopełnieniu wynikających z tych przepisów obowiązków organu lub uniemożliwieniu stronie skorzystania z przysługujących jej uprawnień procesowych lub na błędnej wykładni tych przepisów”⁶⁹⁹. J. P. Tarno przy tym słusznie dodaje, że uchylając decyzję, na podstawie 145 § 1 pkt 1 lit. c) Ppsa, wsa jest w obowiązku wykazać, że gdyby nie doszło do stwierdzonego przez sąd I instancji naruszenia prawa procesowego, to rozstrzygnięcie sprawy mogłoby być, prawdopodobnie, inne⁷⁰⁰, a to na gruncie zindywidualizowanych okoliczności danej sprawy. Podobnie rozstrzygnął NSA w wyroku 27 września 2017 r. o sygn. akt II OSK

⁶⁹⁶ Wyrok jest prawomocny w odnośnej części. NSA wyrokiem z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14 (CBOSA) oddalił skargę kasacyjną w części. Jednocześnie NSA uchylił wyrok sądu I instancji w zakresie pkt 2 i 4. Dotyczyły one odpowiednio: kwestii kosztów i wykonalności zaskarżonych decyzji.

⁶⁹⁷ Tak NSA w wyrokach: z dnia 29 stycznia 2013 o sygn. akt I OSK 2724/12, CBOSA; z dnia 6 marca 2013 r. o sygn. akt. II GSK 2327/11, CBOSA; z dnia 4 lipca 2013 r. o sygn. akt I FSK 1092/12; z dnia 1 grudnia 2010 r. o sygn. akt II FSK 1506/09.

⁶⁹⁸ Należy przy zauważyć, że art. 145 § 1 pkt 1) lit. c) Ppsa stanowi o „innym naruszeniu przepisów postępowania...”. Chodzi tutaj o te naruszenia przepisów praw procesowego, które nie dają podstawy do wznowienia postępowania, a również o naruszenia stanowiących podstawę stwierdzenia nieważności decyzji. Tak: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 452.

⁶⁹⁹ J. P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, P. Dańczak, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, 2018, SIP Lex.

⁷⁰⁰ Ibidem.

154/16⁷⁰¹: „Wpływanie w sposób istotny na wynik sprawy oznacza bowiem prawdopodobieństwo oddziaływania naruszeń prawa procesowego na treść decyzji lub postanowienia, a więc ukształtowanie w nich stosunku administracyjnego, materialnego lub procesowego. Sąd uchylając z tych powodów orzeczenie organu musi wykazać, że gdyby nie było stwierdzonego w postępowaniu sądowym naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej mogłoby być inne.”⁷⁰². Przy tym nie w każdych okolicznościach (nie w każdej sprawie) naruszenie konkretnego przepisu postępowania posiadać będzie (prawdopodobny) wpływ na wynik sprawy.

Przykładem potwierdzającym powyższe stanowisko jest zarzut naruszenia prawa procesowego poprzez ograniczenie prawa strony do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, wypowiedzenia się co do jego treści oraz składania wniosków dowodowych. NSA w wyroku z dnia 24 maja 2007 r. o sygn. akt II GSK 4/07⁷⁰³ orzekł w tym zakresie, że: „w sytuacji postawienia organom administracji publicznej zarzutu dotyczącego braku zawiadomienia strony przed wydaniem decyzji o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych, koniecznym jest ustalenie jakiej konkretnie czynności procesowej nie mogła strona dokonać, jakiego dowodu w sprawie nie mogła przedstawić i jaki wpływ na wynik sprawy mogło mieć tak stwierdzone uchybienie”⁷⁰⁴.

Do naruszenia przepisów postępowania w sposób, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy może dojść również ze względu na niewywiązanie się lub nienależyte wywiązanie się z obowiązków jakie ustawa nakłada na organ prowadzący postępowanie administracyjne. Do naruszenia przepisów postępowania, które uzasadniają uchylenie decyzji może dojść wówczas, gdy właściwy organ nie dokona w sposób wyczerpujący zebrania, rozpatrzenia oraz oceny całości materiału dowodowego⁷⁰⁵. Podkreślić przy tym należy, że organ posiada obowiązek zebrania, rozpatrzenia oraz oceny materiału dowodowego w sprawie w sposób wyczerpujący niezależnie od tego czy materiał dowodowy sprawy podważa, czy

⁷⁰¹ CBOSA.

⁷⁰² NSA w ten sposób orzekł również w wyrokach: z dnia 14 lutego 2013 r. o sygn. akt I GSK 363/12, SIP Lex; z dnia 26 czerwca 2008 r. o sygn. akt II FSK 563/07, SIP Lex; z dnia 18 grudnia 2012 r. o sygn. akt II OSK 1490/11, SIP Lex; z dnia 23 marca 2017 r. o sygn. akt II GSK 1910/15, SIP Lex; z dnia 26 lutego 2021 r. o sygn. akt II OSK 3022/20, SIP Lex; z dnia 18 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 925/17, SIP Lex; z dnia 14 października 2020 r. o sygn. akt II OSK 1493/20, SIP Lex; wyrok z dnia 24 września 2019 r. o sygn. akt II OSK 1866/18, SIP Lex.

⁷⁰³ CBOSA.

⁷⁰⁴ Tożsamo NSA orzekł w wyroku z dnia 18 maja 2006 r. o sygn. akt II OSK 831/05, CBOSA. W tym wyroku NSA powołał się na swoją uchwałę, podjętą w składzie siedmiu sędziów, z dnia 25 kwietnia 2005 r. o sygn. akt FPS 6/04. Co prawda uchwała NSA dotyczyła art. 200 § 1 Op, niemniej odpowiada on swoją treścią art. 10 § 1 Kpa.

⁷⁰⁵ Por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r. o sygn. akt III OSK 421/21, CBOSA.

potwierdza stanowisko strony postępowania⁷⁰⁶. Jeżeli zaś organ nie wywiąże się z tego obowiązku, w tym co prawda dokona ustaleń faktycznych na podstawie zebranego materiału, niemniej ten będzie niekompletny lub też nie w pełni rozpatrzony, to powyższe pozwala ocenić działania organu jako dowolne. Na co zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r. o sygn. akt I GSK 1319/20⁷⁰⁷ zarzut dowolności nie znajdzie swojej uzasadnionej podstawy jedynie wówczas, gdy organ dokona ustaleń na podstawie całokształtu materiału dowodowego (*vide* art. 80 Kpa), który zostanie zgromadzony i zbadany w sposób wyczerpujący (*vide* art. 77 § 1 Kpa) tj. przy podjęciu wszystkich niezbędnych działań prowadzących do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (*vide* art. 7 Kpa)⁷⁰⁸.

Oдноśne naruszenie przepisów postępowania przez właściwą instytucję stwierdził WSA w Łodzi⁷⁰⁹. Zdaniem sądu I instancji organ zupełnie arbitralnie uznał, że beneficjent dopuścił się nieprawidłowości w toku realizacji projektu, w tym przede wszystkim nie rozważył charakteru i wagi stwierdzonego naruszenia prawa, a również kwestii ewentualnych strat poniesionych przez fundusz unijny, z którego projekt uzyskał dofinansowanie. W zasadzie tożsame powody prowadziły do uchylecia zaskarżonej decyzji przez WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 4 maja 2016 r. o sygn. akt V SA/Wa 1800/13 (wyrok prawomocny).

W wyroku z dnia 16 września 2020 r. o sygn. akt I SA/Sz 439/20 WSA w Szczecinie uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję ją poprzedzającą ze względu na fakt, iż właściwa instytucja nie uprawdopodobniła sposób prawem wymagany, że naruszenie art. 30 ust. 4 Pzp stanowi nieprawidłowość opartą na szkodzie potencjalnej (ryzyku szkody w budżecie UE)⁷¹⁰. Formułując przy tym wskazania co do dalszego prowadzenie sprawy WSA w Szczecinie zobowiązał właściwą instytucję do rozważenia czy „...wskazane uchybienie może być uznane za uchybienie nierodzące uszczerbku finansowego w budżecie UE”.

W innej sprawie WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 7 grudnia 2017 r. o sygn. akt I SA/Sz 749/17⁷¹¹ uznał, że właściwa instytucja nie dokonała wszystkich czynności niezbędnych do merytorycznej oceny sprawy, w tym nie zweryfikowała kwestii ewentualnego zawieszenia postępowania oraz przerwania biegu terminu przedawnienia.

⁷⁰⁶ Tak NSA w wyroku z dnia 19 maja 2021 r. o sygn. akt III OSK 420/21, CBOSA.

⁷⁰⁷ CBOSA.

⁷⁰⁸ Por. wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r. o sygn. akt II OSK 1241/20, CBOSA.

⁷⁰⁹ Tak w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. akt III SA/Łd 423/12 – wyrok prawomocny NSA oddalił skargę kasacyjną organu wyrokiem z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1792/12, CBOSA.

⁷¹⁰ Wyrok jest prawomocny – wyrokiem z dnia 22 lipca 2021 r. o sygn. akt I GSK 29/21 NSA oddalił skargę kasacyjną, CBOSA.

⁷¹¹ Wyrok jest prawomocny – wyrokiem z dnia 14 lipca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1956/18 oddalił skargę kasacyjną, CBOSA.

Wyrokiem z dnia 19 lipca 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 284/17 WSA we Wrocławiu⁷¹² rozstrzygnął, że przedwczesne jest żądanie zwrotu całości środków. Zdaniem Sądu właściwa instytucja nie przeanalizowała czy zachodzi ku temu podstawa jeżeli beneficjent nie osiągnął jedynie części szczegółowych celów określonych we wniosku o dofinansowanie.

WSA w Białymstoku, w wyroku z dnia 20 listopada 2020 r. o sygn. akt I SA/Bk 746/20⁷¹³, rozstrzygnął, iż właściwa instytucja dopuściła się naruszenia przepisów postępowania bowiem w zupełnie dowolny sposób uznała, że beneficjent (strona skarżąca) ustanowił w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nieproporcjonalne warunki udziału. Zdaniem WSA w Białymstoku właściwa instytucja nie przedstawiła przekonujących dowodów i argumentów na okoliczność wpływu naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych na niekonkurencyjność prowadzonego postępowania⁷¹⁴.

Naruszenie przez właściwą instytucję przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy może polegać również na zaniechaniu związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy naruszeniem obowiązujących przepisów prawa a szkodą lub ryzykiem jej wystąpienia w budżecie UE. Na powyższe zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 marca 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 883/14⁷¹⁵. Zdaniem wsa właściwa instytucja jest w obowiązku w logiczny sposób wykazać, że brak ogłoszenia informacji o warunkach udziału wpływa na naruszenie zasady uczciwej konkurencji oraz, że z tego powodu potencjalni wykonawcy mogą zrezygnować z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Wsa stwierdzi nieważność decyzji, odpowiednio: w całości lub w części, jeżeli zajdzie (najmniej) jedna z przyczyn, o których mowa w art. 156 Kpa (*vide* art. 145 §1 pkt 2 Ppsa)⁷¹⁶. Podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji występuje wobec decyzji, która: wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości (*vide* art. 156 § 1 pkt 1 Kpa); wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (*vide* art. 156 § 1 pkt 2 Kpa); dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco (*vide* art. 156 § 1 pkt 3 Kpa); została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie (*vide* art. 156 §1 pkt 4 Kpa); była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma

⁷¹² Wyrok jest prawomocny – wyrokiem z dnia 12 sierpnia 2020 r. o sygn. akt I GSK 454/18 NSA oddalił skargę kasacyjną, CBOSA.

⁷¹³ CBOSA.

⁷¹⁴ Wyrok jest prawomocny – NSA wyrokiem z dnia 7 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 154/21 oddalił skargę kasacyjną, CBOSA.

⁷¹⁵ Wyrok prawomocny – NSA utrzymał w mocy zaskarżony wyrok z dnia 28 lutego 2017 r. o sygn. akt II GSK 1608/15, CBOSA.

⁷¹⁶ Zob. M. Kielbowski, *Stwierdzenie nieważności decyzji a zasada pewności prawa oraz zaufania do państwa. Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, Palestra, 10/2020, s. 120-128.

charakter trwały (*vide* art. 156 §1 pkt 5 Kpa); w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą (*vide* art. 156 §1 pkt 6 Kpa); zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (*vide* art. 156 §1 pkt 7 Kpa)⁷¹⁷.

Biorąc pod uwagę specyfikę odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych, odpowiednio: pobranych środków UE zwrócić uwagę należy na dwie spośród przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji. W pierwszej kolejności na przesłankę dotyczącą sprawy wcześniej rozstrzygniętej inną decyzją (*vide* art. 156 § 1 pkt 3 Kpa oraz przesłankę dotyczącą wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa (*vide* art. 156 §1 pkt 2 Kpa)⁷¹⁸. Nieważność na skutek przesłanki art. 156 § 1 pkt 3 Kpa może mieć miejsce w sytuacji, w której właściwa instytucja wpierw wyda decyzję określającą (konkretną) kwotę przypadającą do zwrotu, a następnie wyda inną (kolejną) decyzję, w której zażąda „dodatkowej” kwoty do zwrotu. Do takiej sytuacji dojść może wówczas, gdy IA lub Komisja uznają, że pierwotnie żądana kwota zwrotu (a zatem i korekty finansowej) jest zbyt niska. W takim przypadku, jeżeli właściwy organ (lub instytucja publiczna) nie odzyska kwoty określonej przez IA lub KE jako nieprawidłowej wówczas będzie musiał on sam ponieść odpowiedzialność finansową, której wysokość zostanie ustalona jako różnica kwoty jaka powinna być odzyskana oraz kwoty jaka została faktycznie odzyskana. Przesłanka stwierdzenia nieważności z art. 156 § 1 pkt 3 Kpa stanowi istotną przeszkodę w możliwości odzyskania „dodatkowej” wartości środków nieprawidłowo wydatkowanych, odpowiednio: pobranych.

Jeżeli zaś chodzi o przesłankę związaną z rażącym naruszeniem prawa to podstawa nieważności decyzji znaleźć się może raczej w przypadku naruszenia przepisów prawa procesowego⁷¹⁹. Takim ewidentnym naruszeniem, któremu można byłoby nadać przymiot naruszenia rażącego byłoby nieuwzględnienie w toku postępowania dowodowego istotnych okoliczności, o których organ wiedział, a które to okoliczności jednoznacznie przesądzają, że

⁷¹⁷ Należy przy tym zastrzec, że nie stwierdza się nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia (odpowiednio: ogłoszenia) upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (*vide* art. 156 § 2 Kpa).

⁷¹⁸ Na temat rażącego naruszenia prawa jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji zob. szeroko: A. Nędzarek, *Ewolucja znaczenia rażącego naruszenia prawa jako przyczyny nieważności decyzji administracyjnej w doktrynie i orzecznictwie*, ZNSA, 3/2019, s. 43-65.

⁷¹⁹ Na co słusznie zwrócił uwagę J. Jaśkiewicz sądownictwo administracyjne, jak i doktryna prawnicza przedstawiając przypadki nieważności decyzji koncentrują się na kwalifikacji materialnoprawnej, niemniej zastosowanie sankcji nieważności decyzji dopuszczalne jest również w przypadku „naruszenia przepisów prawa dowodowego, jeśli jest to naruszenie szczególnie jaskrawe”. Tak: J. Jaśkiewicz, *Błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej jako przesłanka „rażącego naruszenia prawa” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 listopada 2016 r., I OSK 1613/16*, OSP, 3/2019, SIP Lex. Od razu należy dodać, że w judykaturze z powodzeniem znaleźć można wyroki NSA aprobujące takie stanowisko. Zob. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2021 r. o sygn. akt II GSK 1822/21, CBOSA.

do stwierdzenia nieprawidłowości, dokonania korekty finansowej i wydania decyzji nie powinno w ogóle dojść.

Jednocześnie ryzyko stwierdzenia nieważności decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu ze względu na kwalifikację materialnoprawną jest raczej znikome. Jedną z kluczowych okoliczności, która uprawnia do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa jest oczywista sprzeczność⁷²⁰ decyzji z obowiązującymi normami prawa. Jeżeli zaś chodzi o przepisy statuujące podstawę do stwierdzenia nieprawidłowości, dokonania korekty finansowej oraz wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu środków, to ich wykładnia nie jest oczywista – szereg istotnych wątpliwości w tym zakresie był przedmiotem rozważań we wcześniejszej części pracy. W tym stanie rzeczy trudno o decyzję, która stać będzie w oczywistej sprzeczności z odnośnymi przepisami.

Skutkiem nieuwzględnienia skargi (odpowiednio: w części lub w całości) przez wsa jest jej oddalenie, odpowiednio w części lub w całości (*vide* art. 151 Ppsa). W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że wsa oddali skargę na decyzję, która odpowiada prawu. Tak w przypadku wyroku WSA w Krakowie z dnia 16 września 2020 r. o sygn. akt I SA/Kr 222/20⁷²¹. WSA w Krakowie dokonując sądownoadministracyjnej kontroli decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu rozstrzygnął, że beneficjent dopuścił się naruszenia obowiązujących przepisów prawa, które stanowi nieprawidłowości (w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013) uzasadniającą dokonanie korekty finansowej. Jednocześnie wsa nie dopatrył się naruszeń prawa w zakresie ustalania przez IZ wymiaru korekty finansowej (ustalania kwoty zwrotu). W ten sam sposób orzekł WSA w Lublinie w wyroku z dnia 4 sierpnia 2020 r. o sygn. akt III SA/Lu 96/20⁷²². WSA w Lublinie orzekł, że „zaskarżoną decyzję wydano bez naruszenia przepisów proceduralnych k.p.a.” oraz, że organ „wyjaśnił wszechstronnie motywy swojego rozstrzygnięcia z przytoczeniem zastosowanych przepisów prawa oraz dokonał ich prawidłowej interpretacji”. Odnosząc się do zarzutów naruszenia przez organ przepisów prawa materialnego WSA w Lublinie, w wyroku z dnia 4 sierpnia 2020 r. o sygn. akt III SA/Lu 96/20 rozstrzygnął, że „organ zasadnie stwierdził, że został naruszony zakaz zmian postanowień zawartej umowy (zakaz, o którym mowa w art. 144 ust. 1 p.z.p.) i zachodzą normatywne

⁷²⁰ Tak NSA w wyrokach: z dnia 26 listopada 2021 r. o sygn. akt. II GSK 1822/21, SIP Lex; z dnia 28 grudnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 527/19, SIP Lex; z dnia 8 grudnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 4431/18, SIP Lex; z dnia 25 listopada 2021 r. o sygn. akt I OSK 3024/19, SIP Lex; z dnia 17 listopada 2021 r. o sygn. akt II OSK 3289/18, SIP Lex; z dnia 8 lipca 2021 r. o sygn. akt II OSK 2976/18, SIP Lex; z dnia 25 czerwca 2021 r. o sygn. akt I OSK 353/21, SIP Lex; wyrok z dnia 13 kwietnia 2021 r. o sygn. akt II OSK 1868/18, SIP Lex.

⁷²¹ Wyrok jest prawomocny – NSA wyrokiem z dnia 7 października 2021 r. o sygn. akt I GSK 419/21 oddalił skargę kasacyjną, CBOSA.

⁷²² Wyrok jest prawomocny – NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 4 lutego 2021 r. o sygn. akt I GSK 1773/20, CBOSA.

podstawy do nałożenia korekty finansowej”. Również WSA w Olsztynie, w wyroku z dnia 30 października 2019 r. o sygn. akt I SA/Ol 493/19⁷²³ orzekł, że zaskarżona decyzja została wydana: „zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz procesowego”.

WSA w Gliwicach, wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2019 r. o sygn. akt III SA/Gl 1176/18⁷²⁴, oddalił skargę beneficjenta wyjaśniając w uzasadnieniu wyroku, iż właściwa instytucja szczegółowo uzasadniła, że beneficjent dopuścił się naruszenia wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, a naruszenie to stanowiło nieprawidłowość uzasadniającą dokonanie korekty finansowej. Jednocześnie sąd wyjaśnił, że właściwa instytucja w sposób poprawny ustaliła wymiar korekty finansowej.

Z pola widzenia przy tym nie może umknąć okoliczność, iż wsa oddalając skargę uznaje, że zaskarżona decyzja nie narusza prawa w określonym stopniu, który wymagałby jej wyeliminowanie z obrotu prawnego⁷²⁵, nie zaś że zaskarżona decyzja nie narusza prawa w ogóle (w jakimkolwiek stopniu). W obrocie prawnym ostaną się zatem te decyzje, które co prawda naruszają prawo, niemniej naruszenia te (przynajmniej potencjalnie) nie mogły mieć wpływu na wynik sprawy.

Odrębnej regulacji, od przepisów statuujących rozpoznanie skargi na decyzję, podlega rozpoznanie przez wojewódzki sąd administracyjny sprzeciwu od decyzji. Zgodnie z art. 64e Ppsa wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając sprzeciw, ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o jakiej mowa w art. 138 § 2 Kpa. Zakres sądowoadministracyjnej kontroli decyzji jest w tym przypadku znacznie węższy niż w przypadku sądowoadministracyjnej kontroli decyzji spowodowanej wniesieniem skargi. W przypadku wniesienia sprzeciwu sądowoadministracyjna kontrola decyzji sprowadza się do „analizy przyczyn, dla których organ odwoławczy uznał za konieczne skorzystanie z możliwości przewidzianej przepisem art. 138 § 2 k.p.a.”⁷²⁶. Jednocześnie kontrola sądowoadministracyjna decyzji dokonana na skutek wniesienia sprzeciwu nie powinna (jak w przypadku spraw sądowoadministracyjnych ze skarg na decyzje) być dokonana w granicach

⁷²³ Wyrok jest prawomocny – NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 17 czerwca 2020 r. o sygn. akt I GSK 108/20, CBOSA.

⁷²⁴ Wyrok prawomocny NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 29 maja 2020 r. o sygn. akt I GSK 1666/19.

⁷²⁵ Zob. R. Sawuła, [w:] B. Adamiak (red.), G. Łaszczycyca (red.), A. Matan (red.), K. Sobieralski (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, SIP Lex. Zob. również: T. Woś, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2009 r.*, OPS 6/09, PPP, 9/2010, s. 92.

⁷²⁶ Tak: W. Piątek, *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17. Glosa*, OSP, 10/2019, s. 170. Zob. również: M. J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasacyjnych*, ZNSA, 4/2018, s. 64; R. Suwaj, *Stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej na skutek wniesienia sprzeciwu. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 listopada 2018 r. (V SA/Wa 1780/18)*, OwSS, 4/2019, s. 132.

danej sprawy (*vide* art. 134 § 1 Ppsa) oraz nie powinna ona obejmować oceny materialnoprawnej co do istoty sprawy⁷²⁷. W praktyce sądownoadministracyjnej kontroli decyzji kasacyjnej podjętej na skutek wniesienia sprzeciwu niekiedy niezbędne będzie dokonanie oceny z uwzględnieniem przepisów prawa materialnego. Zdaniem A. Kabata w takim przypadku norma prawa administracyjnego stanowić będzie jedynie kryterium, w świetle którego dokonana zostanie ocena postępowania (*vide* art. 138 § 2 Kpa)⁷²⁸. Słuszność tego stanowiska wielokrotnie została potwierdzona przez NSA. W wyroku z dnia 13 lutego 2019 r. o sygn. akt II OSK 132/19⁷²⁹ NSA rozstrzygnął: „Rozpoznając sprzeciw, sąd administracyjny zasadniczo więc nie powinien dokonywać bezpośrednio wykładni prawa materialnego, tym niemniej, jeśli zakres postępowania wyjaśniającego determinują przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie, kwestie materialnoprawne nie mogą być przez sąd administracyjny w ogóle zignorowane”⁷³⁰.

Wsa uwzględni sprzeciw od decyzji, a w konsekwencji uchyli zaskarżoną decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 Kpa (*vide* art. 151a § 1 Ppsa). *A contrario*, jeżeli wojewódzki sąd administracyjny nie dopatry się naruszenia art. 138 § 2 Kpa wówczas nie uwzględni sprzeciwu i oddali sprzeciw (*vide* art. 151a § 2 Ppsa).

1.4. Związanie organu i sądu administracyjnego oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania

Ocena prawna oraz wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu administracyjnego są wiążące dla organów oraz sądów (*vide* art. 153 Ppsa). Związanie to polega na tym, że zarówno organ, jak i sąd nie mogą formułować nowych ocen prawnych, które będą sprzeczne z ocenami dokonanymi wcześniej⁷³¹. Oceną prawną jest wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych, a również sposobu ich stosowania w konkretnej sprawie. Wskazania co do dalszego postępowania stanowią zaś konsekwencję oceny prawnej i dotyczą

⁷²⁷ Ibidem, s. 170. Zob. również przywołane przez autora orzecznictwo: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2017 r. o sygn. akt IV SA/Po 649/17 (wyrok prawomocny); wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 17 października 2017 r. o sygn. akt II SA/Go 838/17 (wyrok prawomocny); wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/Łd 654/17.

⁷²⁸ Tak: A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁷²⁹ CBOSA.

⁷³⁰ W tożsamy sposób NSA orzekł w szeregu dalszych wyroków. Zob. wyroki NSA: z dnia 8 sierpnia 2018 r. o sygn. akt I OSK 2045/18, SIP Lex; z dnia 11 grudnia 2018 r. o sygn. akt I OSK 4191/18, SIP Lex; z dnia 28 listopada 2017 r. o sygn. akt I OSK 1299/17, SIP Lex; z dnia 12 czerwca 2015 r. o sygn. akt I OSK 2386/13, SIP Lex; z dnia 28 lipca 2016 r. o sygn. akt I OSK 2411/14, SIP Lex.

⁷³¹ Zob. W. Trybka, *Istota oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sądu administracyjnego*, PPP, 2/2014, s. 54-57.

sposobu działania w toku ponownego rozpatrzenia sprawy – mają na celu uniknięcie wcześniej popełnionych błędów⁷³². Ocena prawna różni się od wskazań co do dalszego prowadzenia sprawy tym, iż ocena prawna odnosi się do (dokonanego) postępowania organu w sprawie, zaś wskazania co do dalszego prowadzenia sprawy określają sposób procesowania organu w przyszłości.

Ocena prawna oraz wskazania co do dalszego postępowania, o których mowa w art. 153 Ppsa wiążą nie tylko organ, którego rozstrzygnięcie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego (organ II instancji), ale również organ I instancji. Co więcej art. 153 Ppsa nie reguluje jedynie przypadku, w którym wsą związany jest oceną prawną wyrażoną w swoim wcześniejszym wyroku. Wsą (a także i organy administracji publicznej) może być również związany oceną prawną wyrażoną przez NSA. Jak zwraca uwagę W. Trybka: „NSA mimo oddalenia skargi kasacyjnej może w wyroku wyrazić inną ocenę prawną niż sąd pierwszej instancji, ta ocena wówczas będzie wiążąca zarówno dla organów, jak i wojewódzkiego sądu administracyjnego”⁷³³.

Pokreślić przy tym należy wagę precyzyjnego sformułowania oceny prawnej oraz wskazań co do dalszego prowadzenia sprawy. Jak słusznie wskazują R. Hauser oraz W. Piątek precyzyjne sformułowanie przez sąd administracyjny oceny prawnej i wskazań co do dalszego prowadzenia sprawy bezsprzecznie wpływa na sprawne oraz prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracji publicznej⁷³⁴. Wynika to z faktu, iż ponowne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny ogranicza się w zasadzie do kontroli, czy organ administracji publicznej w sposób prawidłowy uwzględnił wytyczne z poprzednio zapadłego w sprawie wyroku⁷³⁵.

Co wynika z treści art. 153 Ppsa wiązanie organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania nie ma charakteru

⁷³² Zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁷³³ Zob. W. Trybka, Op. cit., s. 58. Zob. również orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2005 r. o sygn. akt III SA/Wa 1203/05 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁷³⁴ Tak: R. Hauser, W. Piątek, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2012 r. (sygn. akt II OSK 2562/10)*, ZNSA, 3/2013, s. 234-235. Jak przy tym wskazują autorzy zagadnieniu temu dużą uwagę poświęcają zarówno przedstawiciele doktryny prawniczej, jak i orzecznictwo – zob. Z. Kmieciak, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP, 11/2010, s. 33; M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 522-523; T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 734-735. Zob. również wyroki NSA: z dnia 24 stycznia 2013 r. o sygn. akt 1103/11 oraz z dnia 7 lutego 2013 r. o sygn. akt OSK 1865/11. Na marginesie, jeżeli ocena prawna lub wskazania co do dalszego prowadzenia sprawy nie są precyzyjne (budzą określone wątpliwości co do ich interpretacji) to właściwym instrumentem procesowym jest wniesienie wniosku o dokonanie wykładni wyroku, a to na podstawie art. 158 Ppsa.

⁷³⁵ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2019 r. o sygn. akt I SA/Gd 1561/19 (wyrok prawomocny), CBOSA.

bezwzględny. W przytoczonym przepisie (*in fine*) mowa: „...chyba że przepisy prawa uległy zmianie”. Jeżeli zatem przepisy prawa, na podstawie których ocena prawna została sformułowana ulegną zmianie lub zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego instytucja związania nie znajdzie zastosowania⁷³⁶. Mimo, że *expressis verbis* z art. 153 Ppsa nie wynika, że zmiana stanu faktycznego może prowadzić do braku związania oceną prawną oraz wskazaniem co do dalszego prowadzenia sprawy, to zarówno doktryna prawnicza, jak i orzecznictwo potwierdzają powyższe. Należy dodać, że nie każda zmiana stanu faktycznego pozwala na odstąpienie od związania oceną prawną i wskazaniem co do dalszego prowadzenia sprawy, a jedynie taka, która czyni nieaktualnym uzasadnienie orzeczenia sądu administracyjnego⁷³⁷.

Organ administracji publicznej, a również sąd administracyjny nie jest jednocześnie związany oceną prawną oraz wskazaniem co do dalszego postępowania w sytuacji, gdy okaże się, że wyrok sądu administracyjnego jest niezgodny z przepisami prawa UE. W tym zakresie odpowiednio należy przyjąć analizę i jej ustalenia w przedmiocie związania wsa wykładnią NSA.

1.5. Granice rozstrzygnięcia przez wsa przy ponownym rozpoznaniu sprawy oraz związanie wsa wykładnią NSA

NSA uchylając wyrok wsa jednocześnie przekazuje temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd administracyjny I instancji dochodzi do zawężenia granic sprawy do tych, w jakich NSA rozpoznawał skargę kasacyjną. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy wsa powinien stosować art. 134 § 1 Ppsa z jednoczesnym uwzględnieniem art. 183 § 1 oraz art. 190 Ppsa⁷³⁸. Jak rozstrzygnął NSA wykładnia prawa dokonana przez ten sąd musi być uznana za słuszną nawet wówczas, gdyby zarówno organy

⁷³⁶ Zob. K. J. Musiał, *Zakres zaskarżenia w przypadku ponownego rozpoznania sprawy przez sąd*, SIP Lex.

⁷³⁷ Zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex. Zob. również T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, SIP Lex. T. Woś przywołuje jednocześnie szereg orzeczeń potwierdzających przyjęte stanowisko zob. wyrok NSA z dnia 29 lipca 1999 r. o sygn. akt IV SA 1177/97, czy wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 r. o sygn. akt I FSK 506/05.

⁷³⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2867/15, CBOSA. Tak również NSA orzekł w dalszych wyrokach: z dnia 20 września 2006 r. o sygn. akt II OSK 1117/05, CBOSA; z dnia 15 września 2020 r. o sygn. akt II GSK 244/20, CBOSA; z dnia 18 maja 2020 r. o sygn. akt I OSK 4150/18, CBOSA; wyrok z dnia 28 listopada 2019 r. o sygn. akt I FSK 1373/19, CBOSA.

orzekające w postępowaniu administracyjnym oraz wsa posiadały odmienne stanowisko⁷³⁹. Dlatego też istotne w praktyce jest to, aby NSA w sposób jednoznaczny wypowiedział się jak należy rozumieć przepisy prawa znajdujące swoje zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem sądownoadministracyjnej kontroli⁷⁴⁰.

Przykładem sprawy związanej z odzyskiwaniem środków unijnych, w której miało miejsce zastosowanie instytucji związania sądu I instancji wykładnią NSA jest ta rozstrzygnięta prawomocnym wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 4 maja 2016 r. o sygn. akt V SA/Wa 283/16⁷⁴¹. W pierwotnie wydanym wyroku WSA w Warszawie (*vide* wyrok z dnia 20 marca 2014 r. o sygn. akt V SA/Wa 1629/13) uznał, że beneficjent środków unijnych dopuścił się wszystkich stwierdzonych przez organ w toku postępowania administracyjnego naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych. NSA, w wyroku z dnia 8 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1742/14, uchylił wyrok sądu I instancji uznając, że do części stwierdzonych przez organ naruszeń przepisów Pzp nie doszło, a następnie przekazał sprawę sądowi I instancji. WSA w Warszawie orzekając ponownie w sprawie przywołał art. 190 Ppsa oraz wskazał, że jest on związany wykładnią przepisów o zamówieniach publicznych przyjętą przez NSA⁷⁴².

Z art. 190 Ppsa *expressis verbis* nie wynika, czy związanie wykładnią NSA dotyczy wyłącznie prawa materialnego, czy również przepisów postępowania. Sposób sformułowania przez prawodawcę art. 190 Ppsa każe przyjąć, że związanie wykładnią NSA dotyczy zarówno wykładni przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Takie stanowisko znajduje aprobatę tak w judykaturze⁷⁴³, jak doktrynie prawniczej⁷⁴⁴. Pewne wątpliwości natomiast występują w kwestie, czy wsa związany jest oceną NSA co do stanu faktycznego sprawy. Stanowisko aprobowane z powodzeniem należać można w judykaturze⁷⁴⁵, niemniej nie można

⁷³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r. o sygn. akt I GSK 360/06 (SIP Lex) oraz wyrok NSA z dnia 29 listopada 2019 r. o sygn. akt I GSK 195/17 (SIP Lex). Zob. również: K. J. Musiał, *Zakres zaskarżenia w przypadku ponownego rozpoznania spray przez sąd*, SIP Lex.

⁷⁴⁰ Tak: J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁷⁴¹ CBOSA.

⁷⁴² Do tożsamej sytuacji doszło w przypadku wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 880/14, CBOSA. Wyrok ten został uchylony przez NSA wyrokiem z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1127/15, CBOSA. Ponownie rozpoznając sprawę WSA we Wrocławiu (*vide* wyrok z dnia 19 kwietnia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 117/17, CBOSA) uchylił obie decyzje wydane w przez organ w ramach postępowania administracyjnego wskazując w uzasadnieniu, że związany jest wykładnią prawa przyjętą przez NSA. Wyrok ten jest prawomocny – NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 27 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 2813/17, CBOSA.

⁷⁴³ Tak: NSA w wyrokach: z dnia 13 kwietnia 2021 r. o sygn. akt II GSK 1360/20, CBOSA; z dnia 20 października 2020 r. o sygn. akt II FSK 3130/19, CBOSA; z dnia 10 września 2020 r. o sygn. akt II FSK 1261/20, CBOSA; z dnia 11 lutego 2020 r. o sygn. akt I GSK 2155/19, CBOSA.

⁷⁴⁴ Zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex; B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex.

⁷⁴⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2005 r. o sygn. akt II OSK 342/05 (CBOSA) oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2005 r. o sygn. akt III SA/Wa 1041/05 (wyrok prawomocny), CBOSA.

pominąć okoliczności, iż dostępne są także odmienne stanowiska judykatury⁷⁴⁶. Zdaniem autora pracy ocena okoliczności faktycznych nie stanowi wykładni prawa. Przy tym nie sposób pominąć, iż ocena ustaleń faktycznych stanowi pochodną wykładni, a dalej zastosowania przepisów postępowania. Kwestię tę trafnie skonstatował NSA w wyroku z dnia 10 września 2020 r. o sygn. akt II FSK 1261/20⁷⁴⁷: „W tym sensie orzeczenie NSA może pośrednio wiązać sąd pierwszej instancji przy ponownym rozpoznawaniu sprawy co do oceny ustaleń faktycznych dokonanych przez organy administracyjne”⁷⁴⁸.

Związanie wsa wykładnią prawa dokonaną przez NSA nie jest bezwzględne. Uzasadnionymi podstawami odstąpienia przez wsa od wykładni prawa dokonanej przez NSA są: zmiana stanu faktycznego sprawy⁷⁴⁹, zmiana stanu prawnego po wydaniu orzeczenia przez NSA⁷⁵⁰ oraz wydanie przez NSA uchwały (w poszerzonym składzie), w której NSA przyjął odmienną wykładnię przepisów. O czym mowa we wcześniejszym fragmencie pracy NSA wydał uchwałę z dnia 27 października 2014 r. o sygn. akt II GPS 2/14 (w składzie siedmiu sędziów), która stanowiła odpowiedź na pytanie: „Czy ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) wymaga wydania decyzji administracyjnej?”. W podjętej uchwale NSA przyjął, że dokonanie korekty finansowej nie wymaga wydania decyzji. W związku z powyższym przy ponownym rozpoznaniu sprawy wsa nie będą związane wykładnią NSA, wedle której dokonanie korekty finansowej wymaga wydania odrębnej decyzji administracyjnej od decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu, o której mowa w art. 207 ufp⁷⁵¹.

⁷⁴⁶ W wyroku z dnia 28 listopada 2019 r. o sygn. akt I FSK 1373/19 orzekł: „Co więcej, owe granice wyznaczone są zarówno przez stanowisko Sądu kasacyjnego wyrażone w zakresie wykładni i stosowania prawa materialnego, jak również - wbrew literalnemu odczytaniu art. 190 p.p.s.a. - w stosunku do oceny ustaleń faktycznych dokonanych przez organy administracji publicznej a przyjętych przez sąd pierwszej instancji”. W prezentowanym wyroku NSA, jako potwierdzający zajęte stanowisko, przywołał swój wcześniejszy wyrok z dnia 24 lipca 2012 r. o sygn. akt I FSK 1235/11, CBOSA.

⁷⁴⁷ CBOSA.

⁷⁴⁸ Takie stanowisko NSA zajął również w innych wyrokach: z dnia 12 grudnia 2019 r. o sygn. akt I FSK 1320/17, CBOSA; z dnia 20 października 2020 r. o sygn. akt II FSK 3130/19, CBOSA.

⁷⁴⁹ Przy tym nie chodzi tutaj o jakąkolwiek zmianę stanu faktycznego, a zmianę zasadniczą powodującą, że do nowo ustalonego stanu faktycznego nie znajdują zastosowania przepisy, których wykładnię wyjaśnił NSA. Zob. w tym zakresie: B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁷⁵⁰ Zob. również: J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex. Tak też NSA w wyrokach: z dnia 23 listopada 2021 r. o sygn. akt II GSK 1581/21, SIP Lex; z dnia 3 października 2018 r. o sygn. akt I FSK 1321/18, SIP Lex; z dnia 30 stycznia 2018 r. o sygn. akt II OSK 898/16, SIP Lex; z dnia 18 maja 2017 r. o sygn. akt II FSK 398/17, SIP Lex; z dnia 11 stycznia 2011 r. o sygn. akt II OSK 2059/09, SIP Lex; z dnia 10 czerwca 2014 r. o sygn. akt II FSK 1670/12, SIP Lex; z dnia 25 kwietnia 2014 r. o sygn. akt II FSK 1276/12, SIP Lex. Tak też WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 1 grudnia 2005 r. o sygn. akt II SA/Gd 436/05 (wyrok prawomocny), CBOSA.

⁷⁵¹ Takiej wykładni NSA dokonał m.in. w wyrokach z dnia 18 stycznia 2013 r. o sygn. akt II GSK 1777/12 (CBOSA) oraz z dnia 25 lutego 2015 r. o sygn. akt II GSK 2291/13 (CBOSA).

Obok wyjątków, o których mowa wcześniej wskazać należy, że wykładnia prawa dokonana przez NSA nie może stać na przeszkodzie do wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Zgodnie przecież z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym możliwie najszersze uprawnienia do wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, a skorzystanie z tych uprawnień w dużej mierze zależy od dyskrekcji samego sądu⁷⁵². Jeżeli w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne TSUE przedstawi wykładnię prawa UE odmienną od tej, którą przyjął NSA, to bezwzględnie przy ponownym rozpatrzeniu sprawy wojewódzki sąd administracyjny jest w obowiązku przyjąć wykładnię przyjętą przez Trybunał. Dochodzi w tym przypadku do przełamania związania wojewódzkiego sądu administracyjnego wykładnią prawa dokonaną przez NSA. Trybunał w wyroku w sprawie C-173/09 *Elczinow* potwierdził zasadność takiego stanowiska: „...prawo Unii sprzeciwia się temu, by sąd krajowy, który orzeka po przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd wyższej instancji w wyniku odwołania, był związany, zgodnie z krajowym prawem procesowym, oceną prawną dokonaną przez sąd wyższej instancji, jeżeli uzna, uwzględniając wykładnię, o której dokonanie zwrócił się do Trybunału, że wskazana ocena nie jest zgodna z prawem Unii”⁷⁵³.

Co więcej wsa jest uprawniony do odstąpienia od wykładni prawa dokonanej przez NSA na podstawie własnej oceny, iż wykładnia NSA jest sprzeczna z prawem UE. Może do tego dojść zarówno na zasadzie *acte clair*⁷⁵⁴, jak i na podstawie dotychczasowego orzecznictwa TSUE (*acte éclairé*)⁷⁵⁵. Co więcej, gdyby okazało się, że TSUE wydał orzeczenie prejudycjalne (z postępowania zainicjowanego pytaniem wsa), w którym przyjąłby odmienną niż NSA wykładnię prawa UE, to strona postępowania sądowoadministracyjnego (tutaj: beneficjent) mogłaby oprzeć skargę kasacyjną (przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez wsa) na

⁷⁵² Zob. wyroki Trybunału: z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 *Elczinow*, pkt 26, SIP Lex; z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf*, ECLI:EU:C:1974:3, pkt 3; z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-348/89 *Mecanarte*, ECLI:EU:C:1991:278, pkt 44; z dnia 10 lipca 1997 w sprawie C-261/95 *Palmisani*, ECLI:EU:C:1997:351, pkt 20.

⁷⁵³ Pkt 32, SIP Lex.

⁷⁵⁴ Na temat zasady *acte clair* zob. T. T. Koncewicz, *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*, Warszawa 2020, SIP Lex; N. Półtorak, *Procedura prejudycjalna – wprowadzenie i wyrok ETS z 6.10.1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità*, EPS, 8/2009, s. 59-60; J. Masing, *Jedność i różnorodność europejskiej ochrony praw podstawowych*, Państwo i Prawo 12/2007, s. 35; A. P. Dourado, [w:] A. P. Dourado, R. da Palma Borges, *The Acte Claire in EC Direct Tax Law*, Amsterdam 2008, s. 13 i n.; M. Broberg, N. Fenger, [w:] R. Schütze, T. Tridimas, *Oxford Principles of European Union Law: Volume 1: The European Union Legal Order*, Oxford 2018, s. 999.

⁷⁵⁵ Zob. w tym zakresie H. Filipczyk, *Granice związania sądu I instancji wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny – uwagi na tle orzecznictwa w sprawach podatkowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2(41)/2012, s. 40-42. Na temat zasady *acte éclairé* zob.: A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 118, 196 i 198; S. Douglas-Scott, *Constitutional law of the European Union*, Harlow 2002, s. 244-248; M. Broberg, N. Fenger, [w:] R. Schütze, T. Tridimas, *Oxford Principles of European Union Law: Volume 1: The European Union Legal Order*, Oxford 2018, s. 999.

podstawach dotyczących sprzeczności z wykładnią prawa UE dokonaną przez NSA, a to wbrew literalnej treści art. 190 Ppsa⁷⁵⁶.

2. Postępowanie sadowoadministracyjne przed NSA

2.1. Zakres rozpoznania sprawy przez NSA

NSA dokonuje sadowoadministracyjnej kontroli zaskarżonego orzeczenia wsa (jako sądu I instancji) zarówno w zakresie jego zgodności z prawem materialnym, jak i przepisami postępowania. Przy czym, inaczej niż w przypadku skargi do wsa, ustawodawca nie uprawnia NSA do samodzielnego badania wadliwości zaskarżonego orzeczenia. Zakres rozpoznania sprawy przez NSA wyznacza strona postępowania sadowoadministracyjnego wnosząca skargę kasacyjną⁷⁵⁷ (*vide* art. 183 § 1 Ppsa). Oznacza to, że NSA związany jest podstawami oraz wnioskami zawartymi w skardze kasacyjnej⁷⁵⁸, co sprowadza się do możliwości badania przez NSA jedynie, ewentualnych, naruszeń tych przepisów, które wyraźnie zostały wskazane przez stronę skarżącą w treści skargi kasacyjnej⁷⁵⁹. Przy tak skonstruowanej regulacji zakresu rozpoznania sprawy przez NSA nie sposób wymagać, aby NSA domniemywał o jaki przepis prawa chodzi stronie skarżącej, a tym bardziej nie sposób wymagać, aby to NSA ustalał jakie to przepisy ewentualnie zostały naruszone przez wsa jako sąd I instancji⁷⁶⁰. Na co wskazuje S. Babiaryz jako podstawy skargi kasacyjnej mogą być podane zarówno te przepisy, które wsa (jako sąd I instancji) wskazał jako mające zastosowanie w sprawie, jak również te przepisy, które zdaniem strony skarżącej powinny mieć zastosowanie, ale wsa ich nie zastosował. Podstawą skargi kasacyjnej może być przy tym zarówno zarzut naruszenia przepisów regulujących postępowanie sadowoadministracyjne, jak i tych przepisów stosowanych przez organ⁷⁶¹.

Jak stanowi art. 183 § 1 Ppsa *in fine* strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych. Jak słusznie rozstrzygnął w tym zakresie NSA⁷⁶² dopuszczalne jest

⁷⁵⁶ Zob. M. Taborowski, *Glosa do wyroku TS z dnia 16 stycznia 1974 r.*, 166/72, SIP Lex.

⁷⁵⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 3543/18, SIP Lex.

⁷⁵⁸ Zob. wyroki NSA: z dnia 9 maja 2018 r. o sygn. akt II GSK 136/16, CBOSA; z dnia 3 września 2019 r. o sygn. akt II FSK 3084/17, CBOSA; z dnia 13 grudnia 2019 r. o sygn. akt I OSK 1424/19, CBOSA. Zob. również K. Łuczak, *Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE*, ZP, 17.3/2017, s. 151.

⁷⁵⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 817/18, CBOSA.

⁷⁶⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2021 r. o sygn. akt III FSK 298/21, CBOSA.

⁷⁶¹ S. Babiaryz, K. Aromiński, *Zakaz reformationis in peius* [w:] S. Babiaryz (red.), *Postępowanie sadowoadministracyjne w praktyce*, SIP Lex. Zob. również wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. akt I OPS 4/05, CBOSA.

⁷⁶² Tak w wyroku NSA z dnia 12 marca 2014 r. o sygn. akt I GSK 869/12, CBOSA.

sformułowanie nowej lub uzupełnienie już sformułowanej argumentacji prawnej. Jednocześnie brak jest uzasadnionej podstawy do kwestionowania stanu faktycznego przyjętego przez wsa poprzez zgłoszenie „nowych dowodów”, czy też sformułowanie nowego zarzutu wobec wyroku sądu I instancji⁷⁶³. Na co zwraca uwagę A. Skoczylas dopuszczenie nowych podstaw kasacyjnych może mieć, ewentualnie, miejsce wyłącznie w przypadku, w którym nie upłynął termin wniesienia skargi kasacyjnej⁷⁶⁴.

Expressis verbis z art. 183 § 1 Ppsa wynika, że NSA z urzędu bierze pod rozwagę, wyłącznie, nieważność postępowania⁷⁶⁵. Należy przy tym dodać, że NSA, choć nie wynika to z literalnego brzmienia art. 183 § 1 Ppsa z urzędu powinien wziąć pod uwagę wyrok TSUE, jeżeli ten został wydany już po wyroku wsa, a Trybunał przyjął inną wykładnię prawa UE niż tą, na podstawie której orzekł krajowy sąd administracyjny I instancji, w tym niezależnie od treści zarzutów podniesionych przez skarżącego kasacyjnie. Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie NSA *vide* wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt I GSK 304/15⁷⁶⁶. W uzasadnieniu do prezentowanego wyroku NSA zwrócił uwagę na zasadę pierwszeństwa prawa UE i konieczność odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych⁷⁶⁷ oraz na okoliczność, iż wyroki Trybunału ustalające wykładnię przepisów prawa UE są skuteczne *ex tunc*, co obliguje sądy krajowe do ich stosowania, z

⁷⁶³ Na marginesie należy zauważyć, że NSA w postanowieniu z dnia 5 sierpnia 2004 r. o sygn. akt FSK 299/04 stwierdził, iż: „Zaznaczyć wypada, iż przepis art. 183 par. 1 zd. drugie pozwala na przytoczenie nowych podstaw kasacyjnych. W rozpatrywanej sprawie z takiej możliwości strona skarżąca nie skorzystała”. Od razu należy przy tym dodać, że jest to stanowisko odosobnione .. Stanowisko to zostały skrytykowane w doktrynie prawniczej. Zdaniem A. Skoczylasa stanowisko to trudno zaakceptować właśnie ze względu na literalne brzmienie art. 183 § 1 Ppsa. Zob. A. Skoczylas, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 sierpnia 2004 r. o sygn. akt FSK 299/04*, OSP, 3/2005, SIP Lex.

⁷⁶⁴ Należy przy tym zauważyć, że A. Skoczylas nie przesądza o prawie strony do uzupełnienia zarzutów w sytuacji, w której termin na wniesienie skargi kasacyjnej jeszcze nie minął. A. Skoczylas wskazuje jedynie, że takie działanie jedynie może być akceptowalne. Zob. A. Skoczylas, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 sierpnia 2004 r. o sygn. akt FSK 299/04*, OSP, 3/2005, SIP Lex. Podobnie NSA w wyroku z dnia 7 czerwca 2004 r. o sygn. akt FSK 131/04, CBOSA.

⁷⁶⁵ Enumeratywny katalog podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania został ustanowiony w art. 183 § 2 Ppsa. Zgodnie z jego treści nieważność postępowania zajdzie wówczas, gdy: droga sądowa nie jest dopuszczalna; jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany; jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona; jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy; jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw; 6) jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny. W zakresie katalogu podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania zob. M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, SIP Lex.

⁷⁶⁶ NSA uchylił wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2014 r. o sygn. akt III SA/Łd 581/14 (CBOSA) ze względu na wykładnię prawa UE przedstawioną w wyroku TSUE z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie C-275/14. Zob. w tym zakresie: M. Górski, *Granice związania sądów krajowych rozstrzygnięciem prejudycjalnym TSUE. Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2016 r., I GSK 304/15*, SIP Lex.

⁷⁶⁷ NSA przytoczył w uzasadnieniu swoje wcześniejsze wyroki potwierdzające zajęte stanowisko, w tym wyroki: z dnia 11 grudnia 2012 r. o sygn. akt I FSK 1162/12; wyrok NSA z dnia 14 października 2014 r. o sygn. akt II GSK 1426/13.

uwzględnieniem interpretacji przyjętej przez Trybunał, także do stosunków prawnych powstałych przed ogłoszeniem orzeczenia Trybunału⁷⁶⁸.

NSA powinien również uwzględnić wyrok TK nie będąc przy tym związanym art. 183 § 1 Ppsa. Na co zwrócił uwagę NSA, w przytoczonym we wcześniejszym akapicie wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt I GSK 304/15, krajowym (polskim) sądom administracyjnym nie jest obca praktyka odstąpienia od stosowania przepisów Ppsa, a to celem „zapewnienia pełnej skuteczności orzeczeniu mającemu istotne znaczenie dla sprawy”. Takimi orzeczeniami nie będą jedynie wyroki TSUE, a również wyroki TK. O powyższym przesądził NSA w uchwale (podjętej w składzie siedmiu sędziów) z dnia 7 grudnia 2009 r. o sygn. akt I OPS 9/09⁷⁶⁹. Zdaniem NSA w przypadku, w którym już po wniesieniu skargi kasacyjnej TK orzeknie o niezgodności z Konstytucją aktu, na podstawie którego wydane zostało zaskarżone orzeczenie wsą, a jednocześnie niekonstytucyjny przepis nie zostanie wskazany w zarzutach skargi kasacyjnej, to NSA powinien zastosować bezpośrednio art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, gdzie powyższe normy pozwalają odejść od związania NSA granicami zaskarżenia⁷⁷⁰.

2.2. Podstawy (zarzuty) skargi kasacyjnej

Skargę kasacyjną, strona skarżąca, może oprzeć na dwóch podstawach. W pierwszej kolejności na naruszeniu prawa materialnego, odpowiednio przez jego błędną wykładnię lub poprzez niewłaściwe jego zastosowanie (*vide* art. 174 pkt 1 Ppsa). Po wtóre podstawą skargi kasacyjnej może być naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie przepisom postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (*vide* art. 174 pkt 2 Ppsa).

Jeżeli chodzi o pierwszą z podstaw skargi kasacyjnej to już we wcześniejszej części pracy przeprowadzona została analiza tego w jaki sposób należy interpretować błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa materialnego. Chodzi tutaj o część pracy dotyczącą sądownoadministracyjnej kontroli decyzji w przedmiocie zwrotu środków

⁷⁶⁸ NSA przytoczył w uzasadnieniu potwierdzające to stanowisko orzeczenie ETS z dnia 13 maja 1981 r. w sprawie 66/80 *International Chemical Corporation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECR 1981/4/01191; swój wcześniejszy wyrok z dnia 14 października 2014 r. o sygn. akt II GSK 1426/13 (CBOSA) oraz prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2010 r. o sygn. akt I SA/Po 1006/09 (CBOSA).

⁷⁶⁹ CBOSA. Zob. W. Kręcisz, *Glosy do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. (sygn. akt I OPS 9/09)*. *Glosa I*, ZNSA, 3/2010, s. 147-159 oraz J. Sułkowski, *Glosy do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. (sygn. akt I OPS 9/09)*. *Glosa II*, ZNSA, 3/2010, s.160-165. Należy przy tym zauważyć, że obie glosy są aprobujące.

⁷⁷⁰ Podstawą wydania komentowanej uchwały przez NSA była rozbieżność w orzecznictwie, co do zasadności uwzględnienia przez NSA wyroku TK w sytuacji, w której niekonstytucyjność przepisu została stwierdzona po wyroku wsą, a zarzut jego naruszenia nie został uwzględniony w podstawach skargi kasacyjnej. Zob.: M. Sieradzka, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09*, SIP Lex.

dokonywanej przez wsa (jako sądu I instancji). Naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię, względnie niewłaściwe zastosowanie może dopuścić się zarówno właściwa instytucja wydając decyzję określającą kwotę dofinansowania UE przypadającą do zwrotu, jak i sąd administracyjny I instancji. To zaś, czy naruszenia dopuści się wsa w wyroku kończącym postępowanie sądoadministracyjne w I instancji, czy organ, odpowiednio instytucja wydająca decyzję w ramach postępowania administracyjnego nie wpływa jakkolwiek na sposób rozumienia pojęć błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania prawa materialnego.

We wcześniejszej części pracy przytoczone zostały jednocześnie prawomocne wyroki wsa, w których sądy administracyjne I instancji orzekały o naruszeniu przez właściwe instytucje przepisów prawa materialnego właśnie poprzez ich niewłaściwą wykładnię. Wypada przy tym wspomnieć, iż z analizy dostępnej judykatury wynika, że w sprawach związanych z odzyskiwaniem dofinansowania UE na skutek dokonanych korekt finansowych również i wsa dopuszczają się naruszenia prawa materialnego ze względu na jego błędną wykładnię

Naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię dopuścił się WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 18 października 2012 r. o sygn. akt I SA/Sz 348/12 (CBOSA). Sąd ten dokonał wykładni „art. 211 ust. 1 pkt 2 oraz 3 u.f.p. z 2005 r. oraz art. 207 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 3 u.f.p. z 2009 r. (na wypadek uznania, że przepisy obecnie obowiązującej ustawy znajdowały zastosowanie w niniejszej sprawie)” polegającej na przyjęciu, że w przypadku wydawania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu nie jest konieczne wykazanie, iż w projekcie doszło do nieprawidłowości o jakiej mowa w przepisach prawa UE. Wyrok ten został uchylony przez NSA wyrokiem z dnia 25 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 79/13 (CBOSA). NSA w uzasadnieniu wyroku rozstrzygnął, że zarzut strony skarżącej okazał się słuszny. Przy tym NSA dodał, że błędny jest pogląd wsa, że tylko przy dokonywaniu korekt finansowych organ jest w obowiązku ustalić, czy doszło do nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006⁷⁷¹.

Naruszenie prawa materialnego przez wsa niekoniecznie musi dotyczyć przepisów *stricte* statuujących podstawę do stwierdzenia nieprawidłowości, dokonania korekty finansowej, czy podstawy wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą

⁷⁷¹ W innej sprawie NSA, wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 159/12 (CBOSA), oddalił skargę kasacyjną właściwej instytucji od wyroku WSA w Olsztynie z dnia 6 października 2011 r. o sygn. akt I SA/OI 484/11 (CBOSA). Właściwa instytucja zarzuciła sądowi I instancji dokonanie wadliwej wykładni przepisów prawa UE, a ściślej art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 statuującego definicję legalną nieprawidłowości. Zdaniem właściwej instytucji sama możliwość utrudnienia uczciwej konkurencji jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia nieprawidłowości. Stanowiska właściwej instytucji nie podzielił ani wsa, ani NSA.

zwrotowi. Niekiedy wsa dopuszczają się błędnej wykładni prawa materialnego, którego to naruszenie prowadzić ma do ziszczenia się pierwszej z przesłanek definicji legalnej nieprawidłowości (przesłanka naruszenia prawa). Takiego naruszenia dopuścił się WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 3 lipca 2014 r. o sygn. akt I SA/Rz 392/14⁷⁷². NSA, wyrokiem z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14⁷⁷³, uchylił zaskarżony wyrok wsa w części, zaś w pozostałym zakresie oddalił skargę kasacyjną. NSA podzielił częściowo zarzuty strony skarżącej co do wykładni art. 38 ust. 4a i ust. 6 Pzp z 2004 r. w zw. z art. 41 ust. 1 pkt 10 Pzp z 2004 r., a zatem przepisów regulujących procedurę sprostowania treści ogłoszenia o zamówieniu.

Naruszenia prawa materialnego, sąd administracyjny I instancji, może dopuścić się również dokonując jego niewłaściwego zastosowania. W postępowaniach sądownoadministracyjnych dotyczących kontroli decyzji określających kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu chodzi, po pierwsze, o naruszenie przepisów prawa materialnego związanego z realizacją projektu (przykładowo: prawa wiążanego z udzielaniem zamówień publicznych, prawa budowlanego, czy ochrony środowiska), którego naruszenie wyczerpują „pierwszą przesłankę” definicji legalnej nieprawidłowości. Po wtóre niewłaściwego zastosowania przepisów regulujących podstawę odzyskania nieprawidłowo wykorzystanych, odpowiednio: pobranych środków z dofinansowania UE, w tym dotyczących ustalenia kwoty jaka powinna podlegać zwrotowi.

Naruszenia przepisów prawa materialnego związanego z realizacją projektu, ściślej przepisów Pzp regulujących sposób ustanowienia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dopuścił się WSA we Wrocławiu wyrokiem z dnia 19 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 880/14⁷⁷⁴. NSA, wyrokiem z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1127/15⁷⁷⁵, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez wsa. W uzasadnieniu do wyroku NSA stwierdził m.in., że: „Sąd I instancji podzielać stanowisko organu dotyczące naruszenia przez Beneficjenta art. 7 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 2 p.z.p. całkowicie pominął opisu przedmiotu zamówienia (dalej jako "opz"), stanowiący integralną część SIWZ, gdzie wskazano szczegółowo zakres obowiązków inwestora zastępczego/inżyniera kontraktu/inżyniera projektu”.

⁷⁷² CBOSA.

⁷⁷³ CBOSA.

⁷⁷⁴ CBOSA.

⁷⁷⁵ CBOSA.

W sprawie zakończonej wyrokiem NSA z dnia 17 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4487/16⁷⁷⁶ istotą sporu nie było zastosowanie przepisów prawa materialnego, którego naruszenie wyczerpywało „pierwszą przesłankę” definicji legalnej nieprawidłowości – nie występowały bowiem wątpliwości, czy beneficjent dopuścił się naruszenia Pzp. Przedmiotem sporu było tymczasem to, czy naruszenie przez beneficjenta przepisów o zamówieniach publicznych stanowiło nieprawidłowość, (dopiero) wystąpienie której uprawniało właściwą instytucję do dokonania korekty finansowej. NSA uchylił zaskarżony wyrok (WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2016 r. o sygn. akt III SA/Wr 195/16⁷⁷⁷), w którym sąd I instancji oddalił skargę (WSA we Wrocławiu podzielił stanowisko organu, iż beneficjent dopuścił się nieprawidłowości). W uzasadnieniu wyroku NSA rozstrzygnął: „Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko organu jest zbyt radykalne a zatem błędne, bowiem przepisy prawa znajdujące zastosowanie w sprawie nie uzasadniają poglądu, że każde naruszenie prawa przy wydatkowaniu środków z budżetu UE skutkuje obowiązkiem nakładania korekt i żądania zwrotu środków”.

Do powyższego dodać należy, że przepisy prawa materialnego mogą zostać naruszone również na skutek ich niezastosowania. Dojdzie do tego wówczas, gdy w okolicznościach faktycznych danej sprawy zachodziła podstawa do zastosowania określonego przepisu, a sąd I instancji przepisu tego nie zastosował⁷⁷⁸.

Obok naruszenia przez wsa przepisów prawa materialnego podstawą zarzutów skargi kasacyjnej może być naruszenie przepisów postępowania pod tym jednak warunkiem, że będzie to naruszenia, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Na co wskazuje NSA tak uregulowana podstawa skargi wymaga nie tylko przywołania przepisów postępowania, które zdaniem strony wnoszącej skargę kasacyjną zostały naruszone, ale również wykazania, że naruszenie to w realiach konkretnej sprawy mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy⁷⁷⁹. Wpływ na wynik sprawy, o którym mowa w art. 174 pkt 2 Ppsa NSA rozumie zaś w ten sposób, że chodzi tutaj o „istnienie związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem procesowym stanowiącym przedmiot zarzutu skargi kasacyjnej a zaskarżonym orzeczeniem sądu pierwszej

⁷⁷⁶ CBOSA.

⁷⁷⁷ CBOSA.

⁷⁷⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r. o sygn. akt II OSK 1554/09 (CBOSA) oraz wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r. o sygn. akt I OSK 552/16 (CBOSA).

⁷⁷⁹ Zob. wyroki NSA: z dnia 14 stycznia 2022 r. o sygn. akt III OSK 905/21, SIP Lex; z dnia 11 grudnia 2020 r. o sygn. akt II GSK 1012/18, SIP Lex; z dnia 25 lutego 2021 r. o sygn. akt II GSK 210/19, SIP Lex; z dnia 9 grudnia 2021 r. o sygn. akt I FSK 555/18, SIP Lex; z dnia 30 września 2021 r. o sygn. akt II GSK 565/21, SIP Lex; z dnia 9 czerwca 2021 r. o sygn. akt III FSK 3619/21, SIP Lex; z dnia 27 maja 2021 r. o sygn. akt II GSK 1040/18, SIP Lex; z dnia 8 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 1889/18, SIP Lex; z dnia 3 grudnia 2021 r. o sygn. akt III FSK 4396/21, SIP Lex.

instancji”⁷⁸⁰. W innym z wyroków NSA odnosząc się do związku przyczynowego zważył, że nie musi on opierać się rzeczywistym (realnym) wpływie, niemniej „musi uzasadniać istnienie hipotetycznej możliwości odmiennego wyniku sprawy”⁷⁸¹. *A contrario*, jeżeli strona wnosząca skargę kasacyjną nie wskaże w jaki sposób naruszenie przepisów postępowania mogło wpływać na wynik sprawy wówczas skarga nie będzie oparta na uzasadnionych podstawach⁷⁸².

Zarzut naruszenia przepisów postępowania (w skardze kasacyjnej) może obejmować nie jedynie przepisy Ppsa, a również przepisy normujące postępowanie przed organami (odpowiednio instytucjami) administracji publicznej⁷⁸³. Potwierdza to orzecznictwo NSA, w tym również to w sprawach związanych z odzyskiwaniem nieprawidłowo wydatkowanych, odpowiednio: pobranych środków z dofinansowania unijnego. I tak w wyroku z dnia 7 kwietnia 2017 r. o sygn. II GSK 2428/15⁷⁸⁴ NSA uznał, że sąd I instancji dopuścił się naruszenia szeregu przepisów Kpa, w tym art. 7, 10, 77 § 1 oraz art. 80, a to w związku z art. 151. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że wsa „...nie ustalił przesłanek wymaganych do przyjęcia czy poszczególne zamówienia mogą zostać uznane za samodzielne. (...) Sąd nie przeanalizował również czy aspekt techniczny i funkcjonalne przeznaczenie sprzętu mogło decydować o odrębności poszczególnych zamówień. W zaskarżonym wyroku zabrakło oceny, czy można uznać za urządzenia tego samego rodzaju, stanowiące przedmiot zamówień/zamówienia/, aparaty wysoko sprawnej chromatografii cieczowej, liofilizator czy też wirówkę laboratoryjną”⁷⁸⁵.

⁷⁸⁰ Tak NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2022 r. o sygn. akt II GSK 2513/21, CBOSA. Zob. również dalsze wyroki NSA: z dnia 8 lipca 2021 r. o sygn. akt III FSK 3748/21, SIP Lex; z dnia 1 lipca 2021 r. o sygn. akt II GSK 193/21, SIP Lex; z dnia 27 kwietnia 2021 r. o sygn. akt II GSK 1229/18, SIP Lex; z dnia 25 lutego 2021 r. o sygn. akt II GSK 222/19, SIP Lex; z dnia 23 listopada 2021 r. o sygn. akt III FSK 3754/21, SIP Lex.

⁷⁸¹ Tak NSA w wyroku z dnia 26 sierpnia 2021 r. o sygn. akt II OSK 3761/18, CBOSA.

⁷⁸² Tak NSA w wyroku z dnia 13 grudnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 20/19, CBOSA. Za naruszenia, które nie mają wpływu na rozstrzygnięcie sprawy A. Wrzeńska-Nowacka wskazała: naruszenie art. 111 § 2 Ppsa (niepołączenie kilku odrębnych spraw mimo, iż pozostają ze sobą w związku); naruszenie art. 67 § 5 Ppsa poprzez doręczenie wyroku bezpośrednio stronie mimo reprezentowania ją przez profesjonalnego pełnomocnika, gdy mimo tego uchybienia został zachowany termin na wniesienie skargi kasacyjnej; naruszenie art. 141 § 1 Ppsa poprzez niezachowanie terminu na sporządzenie uzasadnienia. Zob. A. Wrzeńska-Nowacka, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex. Na potwierdzenie przyjętego stanowisko A. Wrzeńska-Nowacka przytacza aprobujące orzecznictwo, w tym zob. wyroki NSA: z dnia 10 kwietnia 2008 r. o sygn. akt II OSK 374/07; z dnia 13 marca 2008 r. o sygn. akt II OSK 214/07; z dnia 22 listopada 2007 r. o sygn. akt II OSK 573/07.

⁷⁸³ Autor ma przy tym świadomość, iż drugie ze stwierdzeń nie jest w pełni podzielane w orzecznictwie, a zwłaszcza do czasu wydania przez NSA (w pełnym składzie) uchwały NSA z 15 lutego 2010 r. o sygn. akt II FPS 8/09. Na temat ewolucji orzekania NSA w tym zakresie zob. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna...*, SIP Lex. Zob. również Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP, 1/2005, s. 17-28.

⁷⁸⁴ CBOSA.

⁷⁸⁵ Cytowanym wyrokiem NSA uchylił wyrok WSA w Opolu z dnia 21 maja 2015 r. o sygn. akt II SA/Op 104/15, CBOSA.

Podobnie NSA orzekł w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1127/15. W pierwszej kolejności NSA ustalił, iż organ nie wyjaśnił istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym pominął kluczową okoliczność, iż poprawność przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego została dwukrotnie potwierdzona, odpowiednio: przez IA oraz profesjonalnego audytora zewnętrznego. Ze względu na powyższe NSA uznał, że wsa wadliwie przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej decyzji, bowiem przyjął, że organ w ramach postępowania administracyjnego wyjaśnił wszelkie istotne okoliczności niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy, a wprawdzie zebrał i wnikliwie rozpatrzył materiał dowodowy w sprawie. Tym samym NSA za trafny uznał zarzut naruszenia przez sąd I instancji art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 Kpa⁷⁸⁶.

Samodzielną podstawę kasacyjną, opartą na art. 174 pkt 1) Ppsa, stanowić może zarzut naruszenia art. 141 § 4 Ppsa. Od razu jednak należy dodać, że nie w każdym przypadku naruszenie art. 141 § 4 Ppsa stanowić będzie naruszenie, które (przynajmniej hipotetycznie) będzie posiadało wpływ na wynik sprawy, a w konsekwencji nie każde naruszenie stanowić art. 141 § 1 Ppsa stanowić będzie uzasadnioną podstawę zarzutu skargi kasacyjnej⁷⁸⁷. Jak wynika z judykatury NSA taka uzasadniona podstawa wystąpi wówczas, gdy sposób sformułowania uzasadnienia wyrok wsa uniemożliwia NSA dokonanie kontroli instancyjnej, a stronie polemikę z oceną dokonaną przez wsa⁷⁸⁸. Dlatego też, co słusznie podkreślił K. Radzikowski, niewystarczające jest powołanie w zarzucie kasacyjnym art. 141 § 4 Ppsa, wymagane jest zaś wskazanie konkretnych błędów proceduralnych stanowiących naruszenie Kpa, których wsa nie dostrzegł⁷⁸⁹.

Naruszenie, przez sąd I instancji, art. 141 § 1 Ppsa było jedną z podstaw uchylenia przez NSA wcześniej przytoczonego w pracy wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2015 r. o

⁷⁸⁶ Przywołanym wyrokiem NSA uchylił wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 880/14, CBOSA.

⁷⁸⁷ Dodać przy tym należy, że w orzecznictwie NSA zauważalne są odmienne stanowiska mianowicie takie, że uzasadnienie wyroku ma jedynie „wtórny” charakter w stosunku do postępowania sądownoadministracyjnego prowadzonego przez sąd. Konsekwencją zaś charakter uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego jest stan, w którym zarzut naruszenia art. 141 § 1 Ppsa nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi kasacyjnej. Zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2005 r. o sygn. akt II FSK 25/05 (CBOSA). Zob. również M. Borkowski, *Błędnie ustalony stan faktyczny w postępowaniu podatkowym a skarga kasacyjna*, Prz. Pod., 11/2020, s. 8-11.

⁷⁸⁸ Zob. wyroki NSA: z dnia 27 lutego 2008 r. o sygn. akt I GSK 1185/07, CBOSA; z dnia 17 lipca 2009 r. o sygn. akt II FSK 592/08, CBOSA; z dnia 10 października 2007 r. o sygn. akt II GSK 204/07, CBOSA; z dnia 7 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 601/10, SIP Lex; z dnia 7 grudnia 2021 r. o sygn. akt III FSK 4650/21, SIP Lex; z dnia 20 stycznia 2021 r. o sygn. akt I OSK 2064/20, CBOSA; z dnia 19 grudnia 2007 r. o sygn. akt I OSK 1868/06, CBOSA.

⁷⁸⁹ K. Radzikowski, *Czy niedostrzeżone przez sąd naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem administracji może być objęte podstawą kasacyjną, o której mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.*, ZNSA, 2/2008, SIP Lex.

sygn. akt III SA/Wr 880/14⁷⁹⁰. W uzasadnieniu do wyroku NSA zważył, że wsa „...głównie skoncentrował się na podzieleniu argumentów organu...”, a dalej, że sąd I instancji pominął dokonanie oceny prawidłowości zarzutów, które sformułowała strona skarżąca. NSA skonstatował również, że samo przyjęcie stanowiska organu za prawidłowe nie może być uznane za należyte dokonanie sądownoadministracyjnej kontroli wykładni przez organ administracji publicznej.

W innej ze spraw NSA, *vide* wyrok z dnia 16 stycznia 2020 r. o sygn. akt I GSK 1609/18⁷⁹¹, uchylił wyrok WSA we Wrocławiu⁷⁹² i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi I instancji, gdzie powodem powyższego było naruszenie przepisów prawa materialnego regulujących sposób ustalania wysokości korekty finansowej. NSA przy tym podkreślił, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 Ppsa jest najdalej idącym zarzutem sformułowanym w skardze kasacyjnej, w tym dlatego, że ma on wpływ na ocenę pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej. NSA słusznie rozstrzygnął, że: „Braki uzasadnienia co do zasady nie dają mianowicie podstaw do wyprzedzającej oceny kwestii materialnych i procesowych”. Tym samym dopiero usunięcie ustalonych przez NSA uchybień pozwoli na dokonanie kontroli instancyjnej w ramach postępowania sądownoadministracyjnego⁷⁹³.

Obok wyżej omówionych podstaw skarga kasacyjna może być oparta również na szeregu dalszych podstaw (zarzutów), w tym: niezupełności wyroku (zarzut naruszenia art. 138 Ppsa)⁷⁹⁴; niezastosowaniu się przez wsa do wykładni prawa przyjętej przez NSA (zarzut naruszenia art. 190 Ppsa)⁷⁹⁵, względnie niezastosowania się przez wsa do wiążącej oceny prawnej wyrażonej w sprawie (zarzut naruszenia art. 153 Ppsa)⁷⁹⁶; nieudzieleniu wymaganych pouczeń stronie występującej w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (zarzut naruszenia art. 135 Ppsa); niedopuszczenie, tymczasowo, do podjęcia naglących czynności przez osobę niemogącą przedstawić pełnomocnictwa (zarzut naruszenia art. 44 § 1 Ppsa); niedopuszczenie przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentu, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości, a również nie

⁷⁹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1127/15, CBOSA.

⁷⁹¹ CBOSA.

⁷⁹² NSA uchylił wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 1073/16, CBOSA.

⁷⁹³ W zasadzie w tożsamy sposób NSA rozstrzygnął w wyroku z dnia 8 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1741/14, CBOSA. NSA uchylił wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2014 r. o sygn. akt V SA/Wa 1628/13, CBOSA.

⁷⁹⁴ A. Wrzesińska-Nowacka, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex.

⁷⁹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2009 r. o sygn. akt II GSK 220/09 – podane za: A. Wrzesińska-Nowacka, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, SIP Lex. Zob. również wyrok NSA z dnia 18 marca 2010 r. o sygn. akt 1923/08.

⁷⁹⁶ Zob. wyrok NSA: z dnia 20 czerwca 2017 r. o sygn. akt II FSK 1492/15, CBOSA; z dnia 25 stycznia 2018 r. o sygn. akt I OSK 638/16 (CBOSA) oraz z dnia 28 lipca 2016 r. o sygn. akt I OSK 2137/14, CBOSA.

spowoduje nadmiernego przedłużenia sprawy (zarzut naruszenia art. 106 § 3 Ppsa)⁷⁹⁷. Podstawą skargi kasacyjnej może być również zarzut naruszenia art. 135 Ppsa⁷⁹⁸ – w tym przypadku skarżący powinien sformułować go wyraźnie w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego, w tym skarżący powinien uzasadnić dlaczego wsa powinien podjąć określone środki (innymi słowy skarżący powinien wyjaśnić, że podjęcie przez wsa odpowiednich środków było niezbędne)⁷⁹⁹.

Przy czym w przypadku, w którym skarżący kasacyjnie podnosi zarzuty zarówno naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania. Do oceny zgodności wyroku wsa z prawem materialnym NSA może przejść dopiero wówczas, gdy stan faktyczny przyjęty przez sąd administracyjny I instancji został prawidłowo ustalony, względnie nie został on (skutecznie) podważony⁸⁰⁰. Powyższe stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie NSA, w tym dotyczącym spraw związanych z sądownoadministracyjną kontrolą decyzji określających kwotę dofinansowania przypadającą zwrotowi. NSA (*vide* wyrok z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1127/15⁸⁰¹) uchylił zaskarżony wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 880/14⁸⁰² ze względu na naruszenie przepisów postępowania. NSA w dalszej części wyroku orzekł, że ze względu na powyższe ustosunkowanie się do zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących naruszenia prawa materialnego jest przedwczesne. *A contrario* w innym z wyroków NSA rozpoznał zarzuty naruszenia prawa materialnego, a to ze względu na okoliczność, iż (jak wskazał NSA) „W sprawie niniejszej stan faktyczny jest niesporny” – tak w wyroku z dnia 17 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4487/16⁸⁰³.

2.3. Rodzaje orzeczeń NSA

⁷⁹⁷ Zob. W. Piątek, *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, ZNSA, 2/2009, s. 32.

⁷⁹⁸ Zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁷⁹⁹ Zob. W. Piątek, *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2(23)/2009, s. 32. W. Piątek wskazuje, że takie stanowisko znajduje swoje poparcie w judykaturze przywołując wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r. o sygn. akt II GSK 384/06.

⁸⁰⁰ Zob. B. Gruszczyński, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 17/1/2005, SIP Lex. Zob. również wyrok NSA z dnia 7 września 2021 r. o sygn. akt I GSK 54/21, CBOSA.

⁸⁰¹ CBOSA.

⁸⁰² CBOSA.

⁸⁰³ CBOSA.

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej NSA wydaje rozstrzygnięcie⁸⁰⁴, którym może, odpowiednio: oddalić skargę, uwzględnić skargę, wydać orzeczenie reformatoryjne, odrzucić skargę, względnie umorzyć postępowanie⁸⁰⁵.

Podstawę prawną oddalenia skargi przez NSA reguluje art. 184 Ppsa – zgodnie z jego treścią NSA oddala skargę kasacyjną, jeżeli ta nie ma uzasadnionych podstaw. Należy od razu dodać, że skarga kasacyjna może nie być oparta na uzasadnionych podstawach ze względu na szereg okoliczności. W pierwszej kolejności skarga kasacyjna nie będzie mieć uzasadnionych podstaw wówczas, gdy NSA rozstrzygnie, że prawidłowo sformułowane zarzuty skargi kasacyjnej nie są zasadne tj. NSA rozstrzygnie, że wsa nie dokonał błędnej wykładni przepisów prawa materialnego, względnie wsa nie dopuścił się naruszeń przepisów postępowania lub też naruszenie przepisów postępowania nie miało wpływu na wynik sprawy⁸⁰⁶. NSA oddalając skargę kasacyjną beneficjenta na wyrok wsa oddalający skargę na decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu potwierdza (w zależności od zakresu sformułowanych zarzutów i przywołanych podstaw skargi kasacyjnej), że właściwa instytucja zasadnie stwierdziła wystąpienie nieprawidłowości i dokonała korekty finansowej, w tym w sposób poprawny dokonała wymiaru korekty finansowej (poprawnie określiła kwotę przypadającą do zwrotu). W przypadku zaś, gdy NSA oddali skargę kasacyjną właściwej instytucji na wyrok wsa uchylający zaskarżoną decyzję, to powyższe każe uznać, że stwierdzona nieprawidłowość oraz dokonana korekta finansowa jest najmniej przedwczesna (w przypadku uwzględnienia przez wsa zarzutów naruszenia przez właściwą instytucję przepisów postępowania) lub nieuzasadniona (w przypadku uwzględnienia przez wsa zarzutów naruszenia przez właściwą instytucję prawa materialnego), względnie, że mimo zasadnie stwierdzonej nieprawidłowości wartość korekty finansowej została ustalona w sposób nieprawidłowy.

Jednocześnie skarga nie będzie oparta na uzasadnionych podstawach, jeżeli „zarzuty formalnie prawidłowo sformułowane są wadliwe merytorycznie (przykładowo, gdy strona za pomocą zarzutów naruszenia prawa materialnego próbuje podważyć przyjęte ustalenia

⁸⁰⁴ Zgodnie z art. 181 § 2 Ppsa: „Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku, wydaje wyrok, a rozpoznając skargę kasacyjną od postanowienia – wydaje postanowienie”.

⁸⁰⁵ Do odrzucenia skargi, odpowiednio umorzenia postępowania dochodzi w drodze postanowienia *vide* art. 189 Ppsa.

⁸⁰⁶ Zob. wyroki NSA: z dnia 20 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2846/15, CBOSA; z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1090/15, CBOSA; z dnia 31 marca 2016 r. o sygn. akt II GSK 2371/14, CBOSA; z dnia 1 lutego 2022 r. o sygn. akt I GSK 2301/18, CBOSA; z dnia 18 stycznia 2022 r. o sygn. akt I GSK 1087/21, CBOSA; z dnia 2 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 956/21, CBOSA; z dnia 5 listopada 2021 r. o sygn. akt I GSK 670/21, CBOSA; z dnia 7 października 2021 r. o sygn. akt I GSK 419/21, CBOSA; z dnia 14 września 2021 r. o sygn. akt I GSK 124/21, CBOSA; z dnia 18 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1929/18, CBOSA; z dnia 11 maja 2021 r. o sygn. akt I GSK 207/21, CBOSA.

faktyczne)⁸⁰⁷, a również w sytuacji, w której strona wnosząca skargę kasacyjną wadliwie sformułuje zarzuty (przykładowo: zarzut w istocie dotyczący wadliwego zastosowania przepisów został sformułowany jako zarzut błędnej wykładni)⁸⁰⁸. Skarga nie będzie oparta na uzasadnionych podstawach również wówczas, gdy będzie ona sprzeczna z wykładnią prawa dokonaną przez NSA (zarzut naruszenia art. 190 Ppsa)⁸⁰⁹.

Oparcie skargi na nieuzasadnionych podstawach nie jest jedyną przesłanką do jej oddalenia. NSA oddali skargę kasacyjną również wówczas, jeżeli orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu – *vide* art. 184 Ppsa *in fine*⁸¹⁰. Do takiego stanu rzeczy dochodzi wówczas, gdy po usunięciu wad uzasadnienia rozstrzygnięcie nie uległoby zmianie⁸¹¹. Innymi słowy - nieprawidłowe sporządzenie uzasadnienia przez wsą nie wpływa na trafność i zasadność rozstrzygnięcia⁸¹². B. Dauter, słusznie, wskazał, że przesłanka oddalenia skargi kasacyjnej z art. 184 Ppsa *in fine* występuje zwłaszcza w przypadkach, w których wsą oddała skargę opierając rozstrzygnięcie na błędnych przesłankach, gdyby jednak wsą zastosował prawidłowe przesłanki do orzekania w sprawie, to doprowadziłoby to również do oddalenia skargi kasacyjnej⁸¹³. W kontekście spraw związanych z odzyskiwaniem nieprawidłowo wykorzystanych, odpowiednio pobranych środków odnośna podstawa oddalenia skargi zajdzie przede wszystkim wówczas, gdy wsą oddali skargę i utrzyma w mocy decyzję, w której podstawa do żądania zwrotu środków, względnie podstawa do ustalenia wysokości korekty finansowej oparta została na wadliwej podstawie prawnej, niemniej przyjęcie właściwej podstawy prawnej nie prowadziłyby do zmiany rozstrzygnięcia, odpowiednio: nie prowadziłyby, ani do uchylecia korekty finansowej, ani zmniejszenia jej wysokości. Do powyższego należy dodać, że oddalenie skargi kasacyjnej na podstawie art. 184 Ppsa *in fine* dopuszczalne jest jedynie w przypadku zarzutu naruszenia prawa materialnego⁸¹⁴. Dodatkowo

⁸⁰⁷ Tak: A. Wrzeńska-Nowacka, *Skarga kasacyjna – rodzaje rozstrzygnięć NSA*, SIP Lex. Zob. również wyroki NSA z dnia 21 grudnia 2006 r. o sygn. akt II FSK 58/06 oraz z dnia 24 stycznia 2008 r. o sygn. akt I OSK 1990/06 – podane za: A. Wrzeńska-Nowacka, *Skarga kasacyjna – rodzaje rozstrzygnięć NSA*, SIP Lex.

⁸⁰⁸ Do takiego stanu rzeczy doszło w sprawie związanej z odzyskiwaniem środków unijnych. NSA w wyroku z dnia 27 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 2813/17 (CBOSA) orzekł, że: „Autor skargi kasacyjnej stawiając WSA zarzut błędnej wykładni art. 22 ust. 1 pkt 2 Pzp ani nie wskazuje jaką to błędną wykładnię przyjął Sąd, ani jaka powinna być wykładnia prawidłowa, w istocie z jej treści (w skardze kasacyjnej brak jest odrębnego uzasadnienia omawianego zarzutu) wynika, że zarzut ten dotyczy wadliwego zastosowania przepisu”.

⁸⁰⁹ Z zastrzeżeniem wcześniej opisanych wyjątków.

⁸¹⁰ Szeroko w tym zakresie: K. Zaorski, *Błędne uzasadnienie orzeczenia (art. 184 P.P.S.A.) a prawo do sądu*, SP RiM, 4/2014, s. 173-187.

⁸¹¹ Zob. wyroki NSA: z dnia 18 września 2019 r. o sygn. akt II OSK 1922/18, CBOSA; z dnia 10 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II FSK 1322/17, CBOSA; z dnia 2 sierpnia 2018 r. o sygn. akt II FSK 2107/16, CBOSA; z dnia 25 sierpnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 1235/17, CBOSA; z dnia 17 marca 2016 r. o sygn. akt II OSK 1812/14, CBOSA.

⁸¹² Zob. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r. o sygn. akt II OSK 2010/11.

⁸¹³ Tak: B. Dauter, *Metodyka...*, SIP Lex.

⁸¹⁴ Zob. M. Kania, *op. cit.*, SIP Lex.

należy wskazać, że art. 184 Ppsa *in fine* dotyczy nie tylko rozstrzygnięcia zawartego w sentencji orzeczenia ale również jego uzasadnienia⁸¹⁵.

NSA w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyli zaskarżone orzeczenie w całości, odpowiednio: w części i przekaże sprawę do ponownego rozpoznania⁸¹⁶ sądowi, który wydał uchylone orzeczenie (*vide* 185 § 1 Ppsa)⁸¹⁷. To zaś, czy zaskarżony wyrok zostanie uchylony w części, odpowiednio: w całości zależne jest od zakresu skargi kasacyjnej z tym zastrzeżeniem, że jeżeli orzeczenie wsa zostało zaskarżone w całości to NSA może uznać, że skarga jest zasadna wyłącznie w części⁸¹⁸. NSA uwzględnia skargę kasacyjną⁸¹⁹, jeżeli wszystkie lub część zarzutów uzna za trafne. W zakresie zarzutów skargi kasacyjnej, w tym z uwzględnieniem kontekstu spraw związanych z sądowoadministracyjną kontrolą decyzji określających kwotę przypadającą do zwrotu mowa była szeroko we wcześniejszej części pracy.

NSA w razie uwzględnienia skargi oraz uchylenia zaskarżonego orzeczenia wyda orzeczenie reformatoryjne⁸²⁰ o ile uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona (*vide* art. 188 Ppsa). Od razu dodać należy, że art. 188 Ppsa uprawnia NSA wyłącznie do wydania orzeczenia merytorycznego. Na podstawie przywołanego przepisu NSA nie jest uprawniony do uchylenia uzasadnienia wyroku i wprowadzenie na jego miejsce innych stwierdzeń⁸²¹. Reformatoryjne orzeczenie w sprawie przed NSA nie wymaga stosownego wniosku strony

⁸¹⁵ B. Dauter, *Metodyka...*, SIP Lex.

⁸¹⁶ Z tym jednak wyjątkiem, że jeżeli NSA odrzuci skargę lub ziści się podstawa do umorzenia postępowania przed wsa NSA wówczas uchyli (postanowieniem) wydane w sprawie orzeczenie, a następnie odrzuci skargę, odpowiednio: umorzy postępowanie (*vide* art. 189 Ppsa).

⁸¹⁷ Co przy tym istotne w przypadku przekazania sprawy do ponownego rozpoznania wsa ma obowiązek rozpoznania jej w innym składzie (*vide* art. 185 § 2 Ppsa), gdzie „inny skład” należy rozumieć w ten sposób, że żaden z sędziów, którzy brali udział w wydawaniu uchylonego orzeczenia nie może uczestniczyć w ponownym jej rozpoznaniu (zob. H. Knysiak-Sudyka, [w:] T. Woś (red.), M. Romańska, *Prawo...*, SIP Lex. Jeżeli rozpoznanie sprawy w innym składzie nie jest możliwe NSA przekaże sprawę innemu sądowi I instancji.

⁸¹⁸ Zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁸¹⁹ Przy tym dodać należy, że NSA uwzględni skargę kasacyjną (na podstawie art. 185 § 1 Ppsa), jeżeli stwierdzi z urzędu nieważność postępowania, a to ze względu na przesłanki z art. 183 § 2 pkt 4-6 Ppsa. Chodzi tutaj o następujące przesłanki stwierdzenia nieważności postępowania: jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy (*vide* art. 183 § 2 pkt 4) Ppsa); jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw (*vide* art. 183 § 2 pkt 5) Ppsa); jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny (*vide* art. 183 § 2 pkt 6) Ppsa).

⁸²⁰ Na temat merytorycznego orzekania przez NSA zob. Z. Kmiecik, *Konstytucyjność instytucji skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Glosa, 1/2007, s. 127; J. Firlus, A. Ozimek, *Model skargi kasacyjnej w świetle projektu ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP, 2/2015, s. 63-70; R. Hauser, A. Skoczylas, W. Piątek, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, ZNSA, 4/2015, s. 9-21. Rozpoznanie złożonej do wsa skargi następuje przy tym na podstawie przepisów art. 145-151 Ppsa zob. H. Knysiak-Sudyka, [w:] T. Woś (red.), M. Romańska, *Prawo...*, SIP Lex.

⁸²¹ *Ibidem*.

wnoszącej skargę kasacyjną⁸²² oraz dopuszczalne jest niezależnie od treści sformułowanych zarzutów przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną⁸²³.

Jak wskazał W. Piątek NSA na ogół nie wypowiada się szerzej co do przyczyn wydania wyroku reformatoryjnego. Z reguły NSA ogranicza się do stwierdzenia, że wystąpiły w sprawie przesłanki do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie art. 188 Ppsa⁸²⁴. Przy czym dostępne są takie wyroki NSA, w których sąd wypowiada się w zakresie podstaw orzekania reformatoryjnego. Przykładowo w wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r. o sygn. akt I GSK 961/20⁸²⁵ NSA orzekł, że: „Sprawę należy znać za dostatecznie wyjaśnioną, gdy jest ona wyjaśniona w stopniu, w jakim, uwzględniając charakter postępowania odwoławczego przed NSA, sąd ten może prawomocnie zweryfikować dokonaną przez wojewódzki sąd administracyjny kontrolę legalności zaskarżonego aktu”⁸²⁶.

W przypadku, w którym NSA, na podstawie art. 188 Ppsa, uwzględni skargę kasacyjną oraz uchyli wyrok ws a następnie oddali skargę nie jest wymagane w następstwie tego wyroku podjęcie odpowiedniego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Inaczej w przypadku, w którym NSA wyrokiem reformatoryjnym uwzględni skargę kasacyjną, uchyli wyrok ws a następnie uwzględni skargę⁸²⁷.

NSA stosunkowo rzadko orzeka w sposób reformatoryjny⁸²⁸, w tym również w przypadkach spraw sądownoadministracyjnych związanych z kontrolą decyzji określającej kwotę środków z dofinansowania przypadającą do zwrotu⁸²⁹. Przy tym w dostępnym

⁸²² Takie stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze NSA zob. wyroki: z dnia 30 lipca 2020 r. o sygn. akt I FSK 2021/17 (CBOSA) oraz z dnia 19 grudnia 2018 r. o sygn. akt II FSK 3541/16 (CBOSA).

⁸²³ Tak: W. Piątek, *Wyrok reformatoryjny Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA, 2/2017, s. 11. Tak również: B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, SIP Lex.

⁸²⁴ Autor przy tym wskazuje przykłady takiego postępowania NSA zob. wyroki NSA: z dnia 18 sierpnia 2016 r. o sygn. akt I OSK 19/15, CBOSA; z dnia 8 września 2016 r. o sygn. akt II FSK 2260/14, CBOSA; z dnia 30 września 2016 r. o sygn. akt I OSK 2893/14, CBOSA. Zob. W. Piątek, *Wyrok reformatoryjny...*, s. 9.

⁸²⁵

⁸²⁶ W innym wyroku NSA orzekł, że: „Z dostatecznie wyjaśnioną istotą sprawy, o której mowa w art. 188 P.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 sierpnia 2015 r. - z uwagi na usytuowanie wskazanego przepisu w postępowaniu kasacyjnym oraz cel jakiemu ma on służyć (zwiększenie efektywności kontroli instancyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego) - można mieć do czynienia także wówczas, gdy Naczelny Sąd Administracyjny jest w stanie uchwycić i wypowiedzieć się co do sedna zasadniczego sporu prawnego przedstawionego mu do oceny, chociaż sprawa w znaczeniu materialnoprawnym wymagać będzie jeszcze rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w oparciu o tę wypowiedź i stosownych do niej ustaleń faktycznych” zob. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r. o sygn. akt I FSK 1491/14, CBOSA.

⁸²⁷ W. Piątek, *Wyrok reformatoryjny ...*, s. 11.

⁸²⁸ Z. Kmieciak zwrócił przy tym uwagę na „dość rzadkie” przypadki orzekania przez NSA na podstawie art. 188 Ppsa. Zob. Z. Kmieciak, *Konstytucyjność instytucji...*, s. 127.

⁸²⁹ Takie stanowisko potwierdzają statystyki przygotowywane rokrocznie przez Biuro Orzecznictwa NSA i zamieszczane w Informacji o działalności sądów administracyjnych (przedstawione dane dotyczą spraw o symbolu 6559) W roku 2021 r. przypadków uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylenia orzeczenia ws a i rozpoznania skargi było 14, w tym 1 na rozprawie oraz 13 na posiedzeniu niejawnym zob. Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, *Informacja z działalności sądów administracyjnych w 2021 r.*, Warszawa, marzec 2022 r., s. 346. W 2020 r. było to odpowiednio: 18 przypadków (wyrok na rozprawie) oraz 22 przypadki (wyrok na

orzecznictwie znaleźć można wyroki wydane na podstawie art. 188 Ppsa, a zapadłe w sprawie sądownoadministracyjnej kontroli decyzji określającej kwotę środków z dofinansowania przypadającą do zwrotu. Przykładem jest tutaj wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 164/16⁸³⁰. NSA wyrokiem tym uwzględnił skargę organu, uchylił wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 października 2015 r. o sygn. akt I SA/Sz 979/15⁸³¹ zaskarżony wyrok oraz oddalił skargę. W uzasadnieniu przywołanego wyroku NSA uznał, że „istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona”, a „... zarzucane organowi przez Sąd I instancji naruszenia prawa procesowego były niezasadne. W odniesieniu natomiast do prawa materialnego prawidłowo Sąd I Instancji nie dopatrywał się naruszeń ze strony organu, za niezasadne uznając zarzuty skargi”.

NSA odrzuci skargę, jeżeli ziści się ku temu podstawa określona w art. 58 § 1, względnie art. 220 § 3 Ppsa⁸³². Jeżeli zaś ziści się (najmniej jedna) przesłanka z art. 130 § 1 lub 160 § 1 Ppsa⁸³³ NSA umorzy postępowanie.

posiedzeniu niejawnym) zob. Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, *Informacja z działalności sądów administracyjnych w 2020 r.*, Warszawa, marzec 2021 r., s. 303. Tymczasem w 2019 r. było to odpowiednio: 23 przypadki (wyrok na rozprawie) oraz 2 przypadki (wyrok na posiedzeniu niejawnym) zob. Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, *Informacja z działalności sądów administracyjnych w 2019 r.*, Warszawa, marzec 2020 r., s. 283.

⁸³⁰ CBOSA.

⁸³¹ CBOSA.

⁸³² Art. 58 § 1 Ppsa stanowi: „Sąd odrzuca skargę: 1) jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego; 2) wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia; 3) gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi; 4) jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona; 5) jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie; 5a) jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego; 6) jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne”. Art. 220 § 3 Ppsa stanowi zaś: „Skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd”. Na temat podstaw odrzucenia skargi kasacyjnej zob. J. P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, Prz. Podatkowy, 6/2005, s. 33-39; R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, 2014, SIP Lex; G. Zalizowski, op. cit., s. 75-88; S. Łajszczak, *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego*, ZNSA, 5/2012, s. 64-78; R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP, 11/2004, s. 62-72; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, PiP9/2004, s. 32-45.

⁸³³ Art. 130 § 1 Ppsa: „Sąd umarza zawieszono postępowanie: 1) jeżeli wniosek o podjęcie postępowania zawieszono na zgodny wniosek stron albo z przyczyn wskazanych w art. 125 § 1 pkt 3, nie został zgłoszony w ciągu trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu; 2) w razie stwierdzenia braku następcy prawnego strony, która utraciła zdolność sądową, a w każdym razie po upływie trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu z tej przyczyny; 3) w razie śmierci strony, po upływie pięciu lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania z tej przyczyny”. Art. 161 § 1 Ppsa stanowi zaś Sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę; 2) w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, chyba że udział w sprawie zgłasza osoba, której interesu prawnego dotyczy wynik tego postępowania; 3) gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe”.

3. Podsumowanie

Ostatni (piąty) rozdział dotyczył sądownoadministracyjnej kontroli korekty finansowej. W pierwszej jego części omówiona została sądownoadministracyjna kontrola korekty finansowej przez wsa. Na początku tej części dokonano analizy granic rozstrzygania przez wsa. Wsa rozstrzyga w granicach danej sprawy, gdzie przy określaniu jej ram istotne jest zagadnienie „tożsamości sprawy administracyjnej”. Zaskarżenie decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu oznacza, że przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego jest ta sama sprawa, która została rozstrzygnięta decyzją – zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Wsa nie jest przy tym związany zarzutami, wnioskami, ani powołaną podstawą prawną skargi. Jeżeli zatem wsa dostrzeże, że decyzja narusza obowiązujące normy prawa a naruszenia te nie były przedmiotem zarzutów skargi, to ma obowiązek ich uwzględnienia rozpoznając skargę. Okoliczność ta stanowi istotną gwarancję dla beneficjenta, że nie zostanie on obciążony nienależną korektą finansową, względnie korektą finansową w nadmiernej wysokości. Jest to tym bardziej istotne, że w przypadku sporządzenia i wniesienia skargi do wsa nie występuje przymus adwokacko-radcowski, a zatem beneficjent może wnieść skargę nie korzystając z zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika, co stwarza ryzyko, że jego interes nie byłoby reprezentowany w odpowiedni sposób.

Istotną gwarancją dla beneficjenta jest również zasada *reformationis in peius*, która zawężając granice rozstrzygnięcia zakazuje wydania orzeczenia na niekorzyść strony skarżącej. Słusznie przy tym stwierdził T. Woś⁸³⁴, że celem wprowadzenia do obrotu prawnego zakazu *reformationis in peius* jest zapobieganie stanom, w którym strona postępowania administracyjnego (tutaj: beneficjent) zrezygnowałaby z zaskarżenia decyzji, a powodem powyższego byłyby jedynie obawa o pogorszenie swojej sytuacji. Do naruszenia przez wsa zakazu *reformationis in peius* dochodzić będzie w sytuacjach, w których wsa uchyli część decyzji niezaskarżonej przez beneficjenta, względnie w stanach, w których wsa uzna, że właściwa instytucja dokonała zbyt niskiej korekty finansowej - uchylenie decyzji z powyższego powodu prowadziłyby do wydania w przyszłości, na skutek związania organu oceną prawą i wskazaniem co do dalszego postępowania, decyzji określającej wyższą kwotę korekty finansowej, a więc aktu pogarszającego materialnoprawną sytuację beneficjenta.

Wsa, w zależności od oceny prawnej w danej sprawie, uwzględni skargę i uchyli decyzję, oddali skargę w przypadku jej nieuwzględnienia lub stwierdzi nieważność zaskarżonej

⁸³⁴ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 624.

decyzji. Wsa może uchylić decyzję, oddalić skargę lub stwierdzić nieważność decyzji w całości lub w części, gdzie w przypadku uchylenia decyzji w części wsa oddali skargę w pozostałej części. Jeżeli beneficjentowi (jako stronie skarżącej) nie przysługiwała skarga, a sprzeciw od decyzji do wsa, to w przypadku jego uwzględnienia wsa uchyli zaskarżoną decyzję.

Podstawą do uchylenia decyzji, odpowiednio: w całości lub części jest stwierdzenie przez wsa, że ta narusza prawo materialne, a naruszenie to ma wpływ na wynik sprawy. Do naruszenia prawa materialnego może dojść poprzez jego błędną wykładnię lub jego błędne zastosowanie. W przypadku sądowej kontroli decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu naruszenie prawa materialnego, które ma wpływ na wynik sprawy to takie naruszenie, które doprowadziło do dokonania nienależnej korekty finansowej lub do dokonania korekty finansowej w nadmiernej wysokości. *A contrario*, jeżeli naruszenie prawa materialnego nie ma wpływu na wynik sprawy nie zachodzi wówczas podstawa do uwzględnienia skargi oraz uchylenia zaskarżonej decyzji. Naruszenie prawa materialnego nie będzie miało wpływu na wyniki sprawy wówczas, gdy po jego usunięciu (również) zachodziłaby podstawa do odzyskania środków (dokonania korekty finansowej), w tym w kwocie określonej w poprzednio wydanej decyzji (decyzji wyeliminowanej z obrotu prawnego). Podstawa do uchylenia decyzji (w całości lub w części) zachodzi również wówczas, gdy wsa stwierdzi, że doszło do naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jeżeli zaś naruszenie przepisów postępowania mogło mieć wpływ na wynik sprawy, niemniej nieistotny lub w ogóle nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy to wówczas, mimo stwierdzenia przez wsa naruszenia prawa, decyzja powinna ostać się w obrocie prawnym. Przy tym dodać należy, że chodzi tutaj wyłącznie o prawdopodobieństwo wydania decyzji stwierdzającej brak podstaw do żądania zwrotu środków, względnie określającej kwotę dofinansowania podlegającą zwrotowi w kwocie niższej niż ta określona w pierwotnie wydanej decyzji – wsa nie musi udowadniać w treści uzasadnienia wyroku, że taka właśnie decyzja zostanie wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Dokonując przeglądu przesłanek stwierdzenia nieważności, w świetle zakresu przedmiotowego pracy, należy zwrócić uwagę na dwie spośród nich. Pierwsza dotyczy wydania decyzji w sprawie wcześniej rozstrzygniętej inną decyzją, zaś druga wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa. W tym pierwszym przypadku nieważność będzie miała miejsce wówczas, gdy właściwa instytucja w pierwój wyda decyzję określającą (konkretną) kwotę przypadającą do zwrotu, a następnie, na skutek stanowiska IA o zbyt niskiej wartości dokonanej korekty finansowej, wyda kolejną decyzję, w której zażąda „dodatkowych” środków pozwalających na pokrycie wartości prawidłowo (zdaniem IA) ustalonej korekty finansowej. Przesłanka rażącego

naruszenia prawa ziścić się może raczej w przypadku uchybienia przepisom prawa procesowego np. nieuwzględnienie w toku postępowania dowodowego istotnych okoliczności bezsprzecznie świadczących na korzyść beneficjenta, które przesądzają, że dokonana korekta finansowa w istocie jest nieuzasadniona.

Wsa oddali skargę, jeżeli zaskarżona decyzja będzie odpowiadać prawu, względnie naruszać będzie prawo, niemniej w stopniu niestanowiącym uzasadnionej podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego.

Podstawą uwzględnienia sprzeciwu jest stwierdzenie przez wsa, że zaskarżona decyzja stanowi naruszenie art. 138 § 2 Kpa. Do naruszenia odnośnego przepisu dochodzi wówczas, gdy wydająca decyzję właściwa instytucja mylnie uznała, że zachodzi podstawa do uchylenia decyzji ze względu, że ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Na zakończenie tej części rozdziału omówione zostało związanie organów oraz sądów oceną prawną oraz wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w orzeczeniu sądu administracyjnego, a również granice rozstrzygania przez wsa przy ponownym rozpoznaniu sprawy oraz związanie wsa wykładnią NSA. Związanie organu oraz sądu oceną prawną oraz wskazaniem co do dalszego postępowania polega na tym, że ani organ, ani sąd nie mogą formułować nowych ocen prawnych, które byłyby sprzeczne z tymi dokonanyymi w zapadłym orzeczeniu. Tożsamo w przypadku związania wsa wykładnią NSA – wówczas wsa ponownie rozpoznając sprawę nie może przyjąć odmiennej wykładni prawa niż wykładnia przyjęta przez NSA – nawet wówczas, gdyby wsa nie podzielał wykładni NSA. Dodania wymaga, że wskazane instytucje prawa nie posiadają charakteru bezwzględnie, gdzie w treści rozdziału omówione zostały wyjątki od ich zastosowania.

Druga część rozdziału dotyczyła postępowania sądownoadministracyjnego w II instancji. Inaczej niż w przypadku postępowania przed wsa NSA nie jest uprawniony do samodzielnego badania wadliwości zaskarżonego orzeczenia. NSA jest bowiem związany podstawami oraz wnioskami zawartymi w skardze kasacyjnej. Po wniesieniu skargi kasacyjnej strona skarżąc jest uprawniona wyłącznie do uzupełnienia uzasadnienia podstaw kasacyjnych. Na co zwraca uwagę A. Skoczylas⁸³⁵ dopuszczenie nowych podstaw kasacyjnych jest, ewentualnie, możliwe w przypadku, w którym nie upłynął termin wniesienia skargi kasacyjnej. Z urzędu NSA bierze pod uwagę wyłącznie nieważność postępowania. NSA z urzędu powinien wziąć pod uwagę również wyrok TSUE, jeżeli wyrok ten zapadł już po wyroku wsa, a Trybunał przyjął inną

⁸³⁵ A. Skoczylas, op. cit., SIP Lex.

wykładnię niż ws. Tożsame stanowisko należy przyjąć w przypadku wyroku TK, który zapadł już po wyroku ws. Stanowiska te znajdują przy tym swoje potwierdzenie w orzecznictwie NSA.

Skarga kasacyjna może być oparta na dwóch podstawach, odpowiednio: na naruszeniu prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię lub poprzez niewłaściwe jego zastosowanie, względnie poprzez naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie przepisom postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. We wcześniejszej części pracy zostały przy tym wyjaśnione jak rozumieć należy błędną wykładnię, a jak niewłaściwe zastosowania normy prawa.

Analiza orzecznictwa NSA pozwala stwierdzić, że ws dopuszczały się naruszenia przepisów prawa ze względu na jego nieprawidłową wykładnię w wielu istotnych obszarach. Chodzi tutaj o wykładnię prawa UE w zakresie podstawy stwierdzenia nieprawidłowości, czy przepisów statuujących przesłanki wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającego do zwrotu. Nadto naruszenie przepisów przez ws, poprzez ich nieprawidłową wykładnię, dotyczy również przepisów, które *sensu stricto* nie dotyczą korekt finansowych. Chodzi tutaj o przepisy prawa materialnego, których naruszenie prowadzi do ziszczenia się pierwszej przesłanki wystąpienia nieprawidłowości.

Do naruszenia prawa materialnego dojść może również ze względu na jego niewłaściwe zastosowanie. Tożsamo jak miało to miejsce w przypadku zarzutu nieprawidłowej wykładni ws dopuszczały się naruszeń zarówno przepisów regulujących podstawę stwierdzenia nieprawidłowości i odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków, jak i przepisów merytorycznych związanych z realizacją przedmiotu dofinansowanego przedsięwzięcia. Chodzi tutaj o przepisy o zamówieniach publicznych, prawa budowlanego, czy prawa ochrony środowiska (uchybienie im prowadzi do ziszczenia się pierwszej przesłanki wystąpienia nieprawidłowości). Przy tym przepisy prawa materialnego mogą zostać naruszone nie jedynie poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie, a również poprzez ich niezastosowanie, a to w sytuacji, w której dany przepis powinien znaleźć zastosowanie.

Podstawą skargi kasacyjnej, obok naruszenia prawa materialnego, może być zarzut naruszenia przepisów postępowania. Od razu jednak dodać należy, że zarzut ten będzie uzasadniony wyłącznie wówczas, gdy naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Chodzi tutaj nie jedynie o naruszenie przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne, ale również o przepisy normujące postępowanie administracyjne. To ostatnie stanowisko nie jest przy tym powszechnie akceptowane w orzecznictwie. Zarzut naruszenia przepisów postępowania nie opiera się wyłącznie na wskazaniu naruszonego,

zdaniem strony skarżącej kasacyjnie, przepisu ustanawiającego określoną normę prawa procesowego, a również na wykazaniu, że w okolicznościach faktycznych konkretnej sprawy takie naruszenie mogło mieć istotny wpływ na jej wynik. Obok wyżej omówionych podstaw skarga kasacyjna może być oparta również na szeregu dalszych podstaw, które zostały wskazane w treści rozdziału.

W przypadku, w którym skarżący kasacyjnie podnosi zarzuty zarówno naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania. NSA, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, wydaje rozstrzygnięcie, odpowiednio: oddalające skargę kasacyjną, uwzględniające skargę kasacyjną, reformatoryjne, względnie odrzuca skargę lub umarza postępowanie.

NSA oddala skargę kasacyjną jeżeli ta nie ma uzasadnionych podstaw. Skarga kasacyjna nie będzie oparta na uzasadnionych podstawach, jeżeli prawidłowo sformułowane zarzuty skargi kasacyjnej nie są zasadne. NSA oddalając skargę kasacyjną beneficjenta na wyrok ws, którym sąd I instancji oddalił skargę na decyzję właściwej instytucji (w zależności od zakresu sformułowanych zarzutów i przywołanych podstaw skargi kasacyjnej) potwierdza, że właściwa instytucja zasadnie stwierdziła wystąpienie nieprawidłowości oraz prawidłowo dokonała korekty finansowej, w tym co do jej wymiaru. Jeżeli zaś NSA oddali skargę kasacyjną właściwej instytucji na wyrok ws uchylający zaskarżoną decyzję, to należy uznać, że korekta finansowa jest najmniej przedwczesna lub nieuzasadniona. Jednocześnie skarga nie będzie oparta na uzasadnionych podstawach, jeżeli zarzuty zostaną wadliwie sformułowane, względnie jeżeli zaskarżony wyrok odpowiada prawu – mimo błędnego uzasadnienia.

NSA w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyli zaskarżone orzeczenie w całości, odpowiednio: w części i przekaże sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał uchylone orzeczenie. NSA uwzględni skargę kasacyjną, jeżeli wszystkie lub część zarzutów uzna za trafne. W przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej oraz uchylenia zaskarżonego orzeczenia NSA wyda orzeczenie reformatoryjne, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Od razu należy dodać, że NSA rzadko orzeka reformatoryjnie, choć zauważalne są przykłady reformatoryjnych orzeczeń NSA również w sprawach związanych z korektami finansowymi. NSA odrzuci skargę, jeżeli ziści się ku temu podstawa określona w art. 58 § 1, względnie art. 220 § 3 Ppsa. Jeżeli zaś ziści się (najmniej jedna) przesłanka z art. 130 § 1 lub 160 § 1 Ppsa NSA umorzy postępowanie.

Podsumowanie pracy

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. Potwierdzeniem takiego stanowiska są nie tylko zapisy motywów preambuły, właściwych dla (objętych zakresem przedmiotowym pracy) poszczególnych perspektyw finansowych, rozporządzeń ogólnych⁸³⁶, ale przede wszystkim sposób sformułowania pojęcia nieprawidłowości⁸³⁷. 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). Na marginesie w tym przypadku prawodawca unijny również zabezpieczył środki z budżetu UE, niemniej na podstawie odrębnych przepisów (wprowadzając do obrotu instytucję korektę systemowej).

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”⁸³⁸. Jednocześnie, wbrew literalnej treści cytowanego przepisu, za nieprawidłowość może być uznane nie tylko naruszenie prawa krajowego, które

⁸³⁶ W przypadku perspektywy finansowej lata 2014-2020 *vide* motywy 11, 64, 65, a przede wszystkim 72 preambuły rozporządzenia 1303/2013. W przypadku perspektywy finansowej lata 2007-2013 *vide* motyw 66 rozporządzenia 1083/2006.

⁸³⁷ *Vide* art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013 (perspektywa finansowa lata 2014-2020) oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 (perspektywa finansowa 2007-2013).

⁸³⁸ 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”.

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. Szkodę w budżecie UE, względnie ryzyko jej wystąpienia może być przecież skutkiem nie tylko naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. 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.

Jednocześnie celem wprowadzenia do obrotu prawa instytucji korekty finansowej nie jest zapewnienie stanu, w którym beneficjenci środków UE (tutaj: EFRR oraz FS) bezwarunkowo realizują projekty zgodnie z obowiązującą regulacją. Oczywiście stan, w którym beneficjenci nie dokonują naruszenia obowiązującej regulacji prowadzi do zapewnienia ochrony budżetowi UE, niemniej prawodawca unijny akceptuje niekiedy stan, w którym beneficjentom zdarza się uchybić obowiązującym przepisom. 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 zasądzone w sprawie (okoliczności faktyczne realizacji projektu) można wykluczyć jakikolwiek, w tym na zasadach ryzyka 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.

Dokonane wyżej ustalenia istotnie wpływają na sposób wykładni przepisów ufp statuujących przesłanki wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu z tytułu nieprawidłowego wykorzystania, odpowiednio: pobrania środków unijnych. Należyta podstawa do wydania przedmiotowej decyzji wystąpi wówczas, gdy nie jedynie ziszcą 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. *A contrario*, jeżeli właściwa instytucja oprze decyzję określającą kwotę podlegającą zwrotowi wyłącznie na przesłankach z art. 207 ust. 1 ufp, to dopuści się naruszenia art. 2 pkt 36 rozporządzenia 1303/2013, odpowiednio: art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006 poprzez jego niezastosowanie. 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, odpowiednio: procedury opartej wyłącznie na przesłankach z art. 207 ust. 1 pkt 1-3 ufp (procedury pomijającej przedmiotowo istotne rozporządzenia UE) oraz procedury, w której przesłanki z art. 207 ust. 1 pkt 1-3 ufp stosowane będą w związku z definicją legalną nieprawidłowości oraz materialnoprawną podstawą dokonania korekty finansowej.

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). Wynika to *expressis verbis* z przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę do dokonania korekty finansowej – *vide* odpowiednio art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013⁸³⁹ oraz art. 98 ust. 2 rozporządzenia 1083/2006⁸⁴⁰. W praktyce wycofanie to odbywa się poprzez pomniejszenie środków z dofinansowania, które otrzyma beneficjent, jeżeli nieprawidłowość została stwierdzona przed zatwierdzeniem wniosku o płatność oraz ich

⁸³⁹ W przypadku perspektywy finansowej 2014-2020.

⁸⁴⁰ W przypadku perspektywy finansowej 2007-2013.

wypłatą, odpowiednio: poprzez odzyskanie środków z dofinansowania unijnego, jeżeli nieprawidłowość została stwierdzona po zatwierdzeniu wniosku o płatność oraz ich wypłacie.

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*. Po pierwsze należy dokonać modyfikacji art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr. Zmiana ta powinna polegać na takim jego sformułowaniu, które „pomniejszenie” nie definiowałoby jako odrębne pojęcie od „korekty finansowej”, a jako jej konsekwencję – tożsamo jak ma to miejsce w art. 24 ust. 9 pkt 2 uzpr. Właściwie sformułowany art. 24 ust. 9 pkt 1 uzpr powinien stanowić w przedmiotowym zakresie, że właściwa instytucja zatwierdzająca wniosek o płatność „nakłada korektę finansową i dokonuje pomniejszenia”⁸⁴¹. Drugim z postulatów *de lege ferenda* jest modyfikacja definicji korekty finansowej w rozumieniu art. 2 pkt 12 uzpr. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby wprowadzić do krajowego obrotu prawnego definicję legalną sprzeczną z art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013. Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym korekta finansowa jest konsekwencją finansową wystąpienia nieprawidłowości, zaś zgodnie z definicją z uzpr korekta finansowa stanowi kwotę pomniejszenia. Definicja ta powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego, względnie zmodyfikowana w sposób analogiczny do treści art. 2 pkt 14 uzpr. Wówczas stanowiłaby jedynie odniesienie do właściwego w kwestii regulacji pojęcia korekty finansowej art. 143 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013.

Tak uregulowana podstawa do dokonania korekty finansowej pozwala ocenić jej charakter prawny. Przy tym obok wskazanych wyżej przepisów rozporządzeń ogólnych przedmiotowo istotnym dla oceny charakteru korekty finansowej jest dodatkowo rozporządzenie 2988/95. Prawodawca unijny, w rozporządzeniu 2988/95, konsekwencje finansowe dla beneficjent dzieli na sankcje administracyjne, kary administracyjne oraz środki administracyjne. Zdaniem autora środek administracyjny jest odmienną instytucją od kary administracyjnej, zaś kara administracyjna jest jednym z rodzajów sankcji.

Oceny charakteru prawnego korekty finansowej dokonać należy na gruncie art. 4 rozporządzenia 2988/95. Ten stanowi m.in., że każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą

⁸⁴¹ Stanowisko o tym, że „pomniejszenie” stanowi konsekwencję korekty finansowej znajduje swoje potwierdzenie w doktrynie. P. Krzykowski słusznie wskazał: „Innymi słowy przesłanką naliczenia korekty, a następnie pomniejszenia wydatków lub żądania zwrotu już udzielonego dofinansowania jest wykazanie naruszenia procedury (krajowych lub unijnych w zakresie zamówień publicznych), które mogło doprowadzić do uszczuplenia środków unijnych”. P. Krzykowski, *Nieprawidłowości...*, s. 64.

„cofnięcie” bezprawnie uzyskanej korzyści poprzez: „zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych”. Za cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 należy przyjąć anulowanie całości lub części dofinansowania na podstawie rozporządzenia ogólnego. Jednocześnie zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2988/95, 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. Dokonanie korekty również prowadzi do wycofania (anulowania), objętych nieprawidłowościami wydatków, które beneficjent rozliczył lub zamierza rozliczyć w ramach realizowanego projektu. Przy tym 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, gdzie proporcjonalność korekty ustalana jest przy uwzględnieniu wagi i charakteru stwierdzonej nieprawidłowości, a również straty finansowej poniesionej przez funduszu UE z którego dofinansowany został projekt. 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. Dokonana korekta finansowa nie będzie zatem zgodna z zasadą proporcjonalności nie tylko wówczas, gdy jej wysokość będzie ustalona w sposób pobłażliwie niski (korekta nieproporcjonalnie niska względem wagi i charakteru nieprawidłowości nie chroni budżetu UE w sposób wystarczający), ale również w sytuacji, gdy skutkiem jej wymiaru będzie korekta nadmierna. Poza pewnymi wyjątkami przepisy prawa UE nie regulują w jaki konkretny sposób należy dokonać proporcjonalnej korekty finansowej. Wyjątkiem w tym zakresie są przepisy dotyczące obowiązku zachowania trwałości projektu.

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. Postulat *de lege ferenda* w przedmiotowym zakresie został odpowiednio uzasadniony w drugim rozdziale pracy.

Pewnym szczególnym przypadkiem, jeżeli chodzi o regulację podstawy wymiaru korekt finansowych są korekty finansowe dokonywane z tytułu nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych w ramach realizowanych projektów. Chodzi tutaj o dokonywanie wymiaru korekt finansowych na podstawie tzw. taryfikatora korekt finansowych. W tym zakresie podkreślenia wymaga, że taryfikator korekt finansowych stanowi wyłącznie podstawę wymiaru korekty, a nie podstawę jej dokonania. Nie jest zatem równoważne z należytych ustaleniem nieprawidłowości stwierdzenie takiego naruszenia prawa, które uwzględnione zostało w taryfikatorze korekt finansowych. Właściwa instytucja każdorazowo powinna w pierwszej kolejności 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 w zakresie wymiaru korekty finansowej. Nie sposób przy tym dokonać wymiaru korekty finansowej w sposób proporcjonalny pomijając wszystkie te okoliczności, które zaszły w stanie faktycznym sprawy. Okoliczności, jakie miały miejsce w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, w tym ewentualny wpływ na jego tok i wynik mogą prowadzić do sytuacji, w której dokonana korekta nawet w przypadku skorzystania z możliwości obniżenia jej wskaźnika (a to w granicach przyjętych w taryfikatorze korekt finansowych) może prowadzić do dokonania korekty nieproporcjonalnej.

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. Wówczas właściwa instytucja w pierwszej kolejności wezwie beneficjenta do zwrotu środków (odpowiednio do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnej płatności), następnie dokona wszczęcia

postępowania, w rezultacie którego wyda decyzję określającą kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu.

Jednocześnie korekta finansowa nie będzie podlegać kontroli sądowoadministracyjnej w przypadku, w którym polegać będzie ona na pomniejszeniu kolejnych płatności, czyli wówczas, gdy nieprawidłowość zostanie stwierdzona przed zatwierdzeniem wniosku o płatność oraz wypłatą wnioskowanych środków pochodzących z dofinansowania unijnego. W powyższych okolicznościach wydanie (ewentualnej) decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającą do zwrotu byłoby bezprzedmiotowe i powinno prowadzić do umorzenia postępowania. Decyzja administracyjna jest bowiem środkiem służącym odzyskaniu od beneficjenta środków obciążonych nieprawidłowością, zaś w omawianej sytuacji żadne środki z dofinansowania beneficjentowi nie zostały przekazane. Ustalenie to prowadzi do wniosku, że w takim przypadku korekta finansowa podlegać będzie kontroli sądu powszechnego.

Ustalenia z dwóch ostatnich (powyższych) akapitów mogą sugerować prawidłowość stwierdzenia, że w sprawach dotyczących korekt finansowych zachowany jest dychotomiczny podział kompetencji pomiędzy sądy administracyjne, a powszechne. Takie stanowisko nie jest jednak prawidłowe, 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. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest w pierwszej kolejności cywilnoprawny charakter umowy o dofinansowanie (jej zawarcie prowadzi do powstania między beneficjentem a właściwą instytucją stosunku cywilnoprawnego). Ze względu na tę okoliczność właściwa instytucja może zdecydować, iż nie będzie odzyskiwać środków w drodze postępowania administracyjnego a odzyska je w drodze cywilnoprawnego roszczenia o zapłatę. Zdaniem autora podstawą prawną takiego roszczenia właściwej instytucji są przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu się. Nie jest przy tym istotne, że chodzi tutaj o zwrot nienależnych świadczeń o charakterze publicznoprawnym. Nadto umowa o dofinansowanie powinna określać formy zabezpieczenia należytej realizacji projektu (*vide* art. 206 ust. 2 pkt 3 ufp), gdzie właściwa instytucja (z pominięciem art. 207 ufp) może zdecydować się na odzyskanie nieprawidłowo wydatkowanych środków wykorzystując przy tym zabezpieczenie udzielone przez beneficjenta np. w postępowaniu egzekucyjnym z weksla, czy poprzez realizację gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej. Przepisy prawa nie wprowadzają jednocześnie przesłanek, od spełnienia których właściwa instytucja może skorzystać z zabezpieczenia przy jednoczesnym

odstąpieniu od wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków - jest to decyzja wyłącznie właściwej instytucji.

Dotychczasowa treść podsumowania pozwala potwierdzić wszystkie przyjęte we wprowadzeniu do pracy hipotezy dotyczące pierwszego i drugiego celu pracy. Dokonując oceny stopnia ochrony prawnej beneficjenta przed dokonaniem nieuzasadnionej korekty finansowej, w tym nadmiernej korekty finansowej (nieuzasadnionej co do wysokości) analiza dokonana w ramach pracy pozwala potwierdzić również hipotezę przyjętą w zakresie trzeciego z celów pracy. Otóż ochrona beneficjenta 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. Z powodzeniem może on podważać zasadność dokonania korekty finansowej. Takie stanowisko dotyczy zarówno tych korekt finansowych, których kontrola odbywać się będzie zarówno w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnych, jak i postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Równie dobrze ustawodawca mógłby wprowadzić do obrotu rozwiązanie, wedle którego beneficjentowi nie przysługuje prawo do podważania zasadności dokonania korekty finansowej, w tym co do jej wymiaru jeżeli wpiernie nie wykorzysta przysługującego mu środka ochrony prawnej w postępowaniu kontrolnym, odpowiednio w procedurze oceny wniosku o płatność.

W przypadku, w którym nieprawidłowość zostanie stwierdzona po zatwierdzeniu wniosku o płatność oraz wypłacie dofinansowania właściwa instytucja, zanim dokona wszczęcia postępowania administracyjnego, wzywa do zwrotu środków, względnie do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnej płatność (o ile jest to w realiach projektu możliwe). 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 w istocie nie pozbawia beneficjenta prawnych możliwości dalszego kwestionowania zasadności dokonania korekty finansowej, czy jej wysokości. Przy tym dalsze kwestionowanie korekty finansowej możliwe jest zarówno na drodze postępowania cywilnego (powództwo o zapłatę), jak i postępowania administracyjnego – na skutek wniosku beneficjenta o stwierdzenie nadpłaty (*vide* art. 75 § 1 Op w zw. z art. 67 ust. 2 i art. 60 pkt 6 ufp). W sytuacji, w której wszczęte zostanie postępowanie administracyjne i wydana zostanie decyzja określająca kwotę zwrócić należy uwagę, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, a wystarczające jest, że z jego treści wynika, że z decyzji strona nie jest zadowolona.

W kontekście ochrony beneficjenta przed dokonaniem nieuzasadnionej korekty finansowej, w tym co do wysokości zwrócić należy uwagę na okoliczność, iż poziom tejże ochrony jest wyższym 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 przez sąd cywilny. Chodzi tutaj o obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę oficjalności postępowania dowodowego oraz obowiązek powoływania wszystkich twierdzeń i dowodów w pozwie (*vide* art. 458⁵ § 1 Kpc) oraz prekluzję dowodową w postępowaniu cywilnym w II instancji (*vide* art. 381 Kpc).

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. Jeżeli zatem wsą stwierdzi, że zaskarżona decyzja określająca kwotę przypadającą do zwrotu narusza obowiązujące prawo materialne lub przepisy postępowania, to jest w obowiązku uwzględnić tę okoliczność przy rozstrzygnięciu sprawy. W omawianym kontekście nie sposób nie zwrócić również uwagi na zakaz *reformationis in peius* obowiązujący zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym.

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 ostatecznie się korekta finansowa, która jest nieuzasadniona (względnie nadmierna).

Bibliografia

1. Adamczyk A., Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny, *Przegląd Prawa Publicznego*, 10/2014,
2. Adamiak B., [w:] Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 25, Warszawa 2017,
3. Adamiak B., [w:] Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2004,
4. Adamiak B., [w:] Adamiak B. (red.), Łaszczyca G. (red.), Matan A. (red.) Sobieralski K. (red.), System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 5, Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym, SIP Lex,
5. Adamiak B., Borkowski J., Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, SIP Lex,
6. Adamiak B., Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 5/2015,
7. Adamiak B., Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym, SIP Lex,
8. Adamiak B., Względna dewolutywność zaskarżalności w toku instancji, [w:] Adamiak B., Borkowski J., Krawczyk A., Skoczylas A., Prawo procesowe administracyjne, [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), System prawa administracyjnego, Tom 9, Warszawa 2014,
9. Andąła-Sępkowska J., Zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki do usług nadzoru autorskiego, SIP Lex,
10. Babiarz S., Aromiński K., Zakaz reformationis in peius [w:] S. Babiarz (red.), Postępowanie sądowniczoadministracyjne w praktyce, SIP Lex.
11. Bach-Golecka D., Dylematy regulacyjne działalności hazardowej w państwach Unii Europejskiej, [w:] A. Sołtys (red.), M. Taborowski (red.), Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2018,
12. Bachtler J., Mendez C., EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform, London and New York 2013,
13. Bałaban A., Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 4/2012,

14. Banaszak B., Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym, [w:] Jabłoński M. (red.), Jarosz-Żukowska S. (red.), Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP, Wrocław 2015,
15. Banaszekiewicz B., Bogdanowicz P., Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006,
16. Bańczak W., „Miękkie prawo, ale prawo”, czyli o obowiązku przestrzegania soft law, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 1/2016,
17. Barcik J., Pytania prejudycjalne polskich sądów, Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, 3/2013,
18. Barcz J., Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K18/04, Kwartalnik Prawa Publicznego, 4/2005,
19. Barcz J., Grzelak A., Kapko M., Siwek A., Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym, Warszawa 2009,
20. Barcz J., Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej, Warszawa 2020,
21. Bartosiewicz A., Programowanie i planowanie rozwoju Unii Europejskiej, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, 88/2012,
22. Bartoszewicz M., Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa, źródło: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89847/PDF/26_M_Bartoszewicz_Definicje_legalne_w_swietlqe_zasady_okreslonosci_prawa.pdf,
23. Bereszko W., Przesłanki wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia, SIP Lex,
24. Białkowski J., Kwalifikowalność VAT w unijnych projektach, Gazeta Podatkowa nr 66 (1107) z dnia 18.08.2014 r.,
25. Bielka I., Kontrowersje i spory wokół perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny, 3/2013,
26. Bieluci K., Lemańska E., Siemieniako J., Szkada jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 3/2017,
27. Biernat S., Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji, Państwo i Prawo, 11/2004,

28. Biernat S., Prywatyzacja zadań publicznych, problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994,
29. Biernat S., Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych, *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*, 2/2012,
30. Biernat S., Źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006,
31. Bińkowska-Artowicz B., Wpis do rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowych z udziałem środków europejskich, *Przegląd Prawa Publicznego*, 10/2015,
32. Błasiak-Nowak B., Rajczewska M., Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, *Kontrola Państwowa* 6/2014,
33. Bodio J., [w:] Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, SIP Lex,
34. Bogdanowicz P., Kilka uwag w związku z transpozycją „dyrektyw zamówieniowych” do prawa polskiego, *Europejski Przegląd Sądowy*, 7/2016,
35. Bogdanowicz P., Marcisz P., Szukając granic kontroli – glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16.11.2011 r. (SK 45/09), *Europejski Przegląd Sądowy*, 9/2012,
36. Bogusz M., Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), *Gdańskie Studia Prawnicze*, Tom XXXVIII, 2017,
37. Borkowski J., Glosa do wyroku NSA z dnia 26 maja 1998 r., II SA 915/16, *Orzecznictwo Sądów Polskich*, 4/1999, SIP Lex,
38. Borkowski J., Glosa do wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997 r., II RN 12/97, *Orzecznictwo Sądów Polskich*, 5/1998, SIP Lex,
39. Borkowski M., Błędnie ustalony stan faktyczny w postępowaniu podatkowym a skarga kasacyjna, *Przegląd Podatkowy*, 11/2020,
40. Bożek W., Problem wykorzystania środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących procedur – analiza wybranych zagadnień, *Europa Regionum*, 4/2007, tom XXXIII,
41. Broberg M., Fenger N., [w:] Schütze R., Tridimas T., *Oxford Principles of European Union Law: Volume 1: The European Union Legal Order*, Oxford 2018,

42. Brysiewicz K., Poździk R., Ocena i wybór projektów dofinansowanych z funduszy unijnych w Polsce - uwagi na tle wyroku TK z 12.12.2012 r. (P 1/11), Europejski Przegląd Sądowy, nr 10/2012,
43. Brysiewicz K., System wyboru i ocena projektów współfinansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Przegląd Prawa Publicznego, 10/2014,
44. Brysiewicz K., Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013, Monitor Prawniczy 4/2014,
45. Brzeziński P., Stosowanie pozytywne i negatywne dyrektywy unijnej pomiędzy podmiotami prywatnymi, Europejski Przegląd Sądowy, 8/2010,
46. Całka E., Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy, Studia Iuridica Lublinensia, vol. XXV, 2016/1,
47. Casaca P., Fundusz Spójności, [w:] Kozak M., Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej, Łódź 1998,
48. Casaca P., Polityka spójności, [w:] Kozak M., Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej, Łódź 1998,
49. Chalmers D., Davies G., Monti G., European Union Law: Cases and Materials, New York 2010,
50. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2013,
51. Chłodzińska B., [w:] Grzegorzczak F. (red.), Wierzbowski M. (red.), Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020,
52. Chmielewska M., Zaliczki dla przedsiębiorców, UE – Fundusze Strukturalne, 11(33)/2009,
53. Chmielewski J., Autokontrola decyzji organu I instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny, Krytyka prawa, tom 8, nr 4/2016,
54. Chmielnicki P. (red.), Dybała A. (red.), Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej, Warszawa 2009,
55. Chociej A. P., Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje unijne i krajowe na przykładzie Polski, Białystok 2020,
56. Chróścielewski W., Nieważność decyzji z mocy prawa a rażące naruszenie prawa. Glosa do wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 1127/17, Orzecznictwo Sądów Polskich, 5/2020,

57. Chróścielewski W., Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego, *Państwo i Prawo*, 9/2004,
58. Ciak P., Patyk J., [w:] Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014,
59. Ciesielska A., Możliwość zaskarżenia do sądu decyzji administracyjnej bez skorzystania z przysługującego od niej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 3/2019,
60. Cieślak R., Fundusze Unii Europejskiej – specyfika projektów generujących dochody, *Finanse Komunalne* 11/2019,
61. Cieślak R., Nieprawidłowości związane z realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych jako podstawa dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, *Finanse Komunalne* 10/2015,
62. Cieślak R., Zdanukiewicz J., [w:] Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015,
63. Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003,
64. Craig P., *EU Administrative Law, Third Edition*, Oxford University Press 2018,
65. Cwalińska J. M., Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji, *Przegląd Prawa Publicznego*, 3/2020,
66. Czachór Z., Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie. Ujęcie wielowariantowe, *Studia Europejskie*, 3/2002,
67. Czapliński W., Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia), *Kwartalnik Prawa Publicznego*, SIP Lex,
68. Czekański Ł., Gajek P., *Pomoc publiczna na badania, rozwój i innowacje*, Warszawa 2015,
69. Czernicki Ł., Czerwiński A., Kukołowicz P., Kukołowicz K., Kutwa K., Lewicki G., *15-lecie Polski w Unii Europejskiej – bilans*, Warszawa 2019,
70. Czerwińska-Koral K., Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Przegląd Prawa Publicznego*, 10/2020,
71. Czubkowska M. J. , Siemieniako J., Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 4/2018,
72. Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, SIP Lex,

73. Defecińska-Toimeczak K., [w:] Kmiecik Z., Polskie sądownictwo administracyjne, Warszawa 2006,
74. Dłuski S., Zmiany w systemie realizacji polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020, Przegląd Europejski, 2/2013,
75. Dobkowska B., Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego – wybrane problemy, Samorząd Terytorialny, 3/2021,
76. Domańska M., Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe, SIP Lex;
77. Douglas-Scott S., Constitutional law of the European Union, Harlow 2002,
78. Dourado A. P., [w:] Dourado A.P., da Palma Borges R., The Acte Claire in EC Direct Tax Law, Amsterdam 2008,
79. Drobysz M., [w:] Brodecki Z., Drobysz M., Majkowska-Szulc S., Pyć D., Tomaszewska M., Zużewicz I., Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, [w:] Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, wyd. II,
80. Dziadek K., Kontrola jako narzędzie wykrywania nieprawidłowości w wykorzystywaniu funduszy unijnych, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia nr 42/2011,
81. Dziadek K., Rachunkowość w zarządzaniu projektami finansowymi ze środków europejskich, SIP Lex.
82. Działocha K., Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP, Państwo i Prawo, 11/2004,
83. Fazakas S., Wykonanie budżetu Unii Europejskiej – obowiązki a rzeczywistość, Kontrola Państwowa, nr 1/2017 - wydanie specjalne z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej,
84. Federczyk W., Uwagi na temat obowiązywania zakaz reformationis in peius w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Kwartalnik Prawa Publicznego, 3/2004,
85. Filipczyk H., Granice związania sądu I instancji wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny – uwagi na tle orzecznictwa w sprawach podatkowych, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2/2012,
86. Firlus J., Ozimek A., Model skargi kasacyjnej w świetle projektu ustawy nowelizującej ustawę– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

- Przegląd Prawa Publicznego, 2/2015 Flaga-Gieruszyńska K., [w:] Zieliński A., Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, wydanie 10, SIP Lex,
87. Fleszer D., Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego, Samorząd Terytorialny 6/2019,
 88. Flisek K., Faza orzecznicza postępowania sądowoadministracyjnego w perspektywie koncepcji reformacyjnego sądownictwa administracyjnego, Studia Prawa i Administracji, 4/2018,
 89. Gagatsek W., Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht), Europejski Przegląd Sądowy, 11/2013,
 90. Gała P., Ochrona bioróżnorodności jako determinant Wspólnej Polityki Rolnej, Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 1, 2017,
 91. Germann J., Uśák M., Pomoc publiczna dla przedsiębiorców, Finanse Komunalne, 5/2007,
 92. Góreczna M., Góreczny G., Kognicja sądów administracyjnych w sprawach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Przegląd Prawa Publicznego, 3/2013,
 93. Górski M., Granice związania sądów krajowych rozstrzygnięciem prejudycjalnym TSUE. Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2016 r., I GSK 304/15,
 94. Grosse G. T., Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy, Samorząd Terytorialny 4/5/2012,
 95. Gruszczyński B., [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Zakamycze 2006,
 96. Gruszczyński B., Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 17/1/2005,
 97. Gruszecki K., Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym, Samorząd Terytorialny, 11/2005,
 98. Grzegorzczk D., Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych, Warszawa 2018,
 99. Grzegorzczk F., Mechanizmy wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej do prawa polskiego w perspektywie prawnoporównawczej, cz. I, Przegląd Prawa Publicznego, 1/2010, s. 36-47;

100. Grzegorzcyk P., Weitz K., [w:] Safjan M., Bosek L., Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86,
101. Grzejdziak Ł., Pomoc publiczna w projektach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, cz. 1, *Finanse Komunalne*, 5/2020,
102. Grzelak A., Łacny J., Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 4/2011,
103. Grzeszczuk M., Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXV, 1, 2016, s. 269 i n.,
104. Grzybowski, T. [w:] Dauter B., Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzję lub postanowienia, *SIP Lex*,
105. Grzybowski T., Spory wokół reguły clara non sunt interpretanda, *Państwo i Prawo*, 9/2012,
106. Haczkowska M., Jabłoński M., Proceduralno-prawne aspekty stosowania ustaw przez polskiego prawodawcę w świetle zasady pierwszeństwa prawa unijnego, [w:] Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S. (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015,
107. Hagemann Ch., *EU Funds in the New Member States: Party Politicization, Administrative Capacities, and Absorption Problems after Accession*, Springer 2018,
108. Haładyj A., Luki konstrukcyjne w prawie ochrony środowiska – wykładnia i stosowanie, *Studia Prawnicze KUL*, 3/2018,
109. Harasimiuk D. E., Poździk R. (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, SIP Lex,
110. Harlow C., Rawlings R., *Process and Procedure in EU Administration*, Oxford and Portland, Oregon 2014,
111. Hartung W., Bałaj M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015,
112. Hauser R., Piątek W., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2012 r. (sygn. akt II OSK 2562/10), *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 3/2013,

113. Hauser R, Skoczylas A., Piątek W., Środki odwoławcze w postępowaniu sądownoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 4/2015
114. Helios J., Jedlecka W, Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska Teorii Prawa, Wrocław 2018,
115. Herdegen M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2006,
116. Hofmann H. C. H., Rowe G. C., Türk A. H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press 2011,
117. Holocher J., Naleziński B., Konstytucyjne determinanty stosowania prawa Unii Europejskiej przez organy władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej, *Rocznik Administracji Publicznej*, 4/2018,
118. Jabłoński M., Zieliński M., *Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, [w:] Jabłoński M. (red.), Jarosz-Żukowska S. (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015,
119. Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011,
120. Jagoda J., *Samorządowe osoby prawne, Samorząd Terytorialny*, 1-2/2011,
121. Janiak P., *Reguły ustalenia staniu faktycznego w sprawach przyznania pomocy ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, SIP Lex,
122. Janicki T, Popławski W., *Dysfunkcje projektów unijnych na przykładzie przedsiębiorstw funkcjonujących w województwie kujawsko-pomorskim*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 283/2016,
123. Janowska A., *Kontrola sądowa aktów wydawanych w ramach postępowania z wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej po zmianach*, *Przeгляд Podatkowy*, 12/2016,
124. Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011,
125. Jaśkiewicz J., *Błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej jako przesłanka „rażącego naruszenia prawa” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.*

- Glosa do wyroku NSA z dnia 8 listopada 2016 r., I OSK 1613/16, Orzecznictwo Sądów Polskich, 3/2019,
126. Jaśkiewicz J., Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz, SIP Lex,
 127. Jaśkiewicz J., Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz, SIP Lex,
 128. Jaworska M., Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/64535/PDF/16_Malwina_Jaworska.pdf,
 129. Jedlecka W., Solidarność jako propozycja przezwyciężenia kryzysu w Unii Europejskiej, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, Nr 3661, Cz. 2,
 130. Jędrzejczyk M., Wieloletnie planowanie finansowe na szczeblu Unii Europejskiej, Studia Prawnicze KUL, 2/2019,
 131. Jurczak P., Dialog konkurencyjny – tryb udzielania zamówień publicznych dostosowany do projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, Finanse Komunalne, 4/2009,
 132. Jurkowska A., Owsiak K., Realizacja zasady pomocniczości w warunkach polskich – wybrane przykłady, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 840/2010,
 133. Juskowiak A., Kontrola na miejscu – błędy beneficjentów, UE – Fundusze Strukturalne, 11/2009,
 134. Kabat A., [w:] Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, SIP Lex.,
 135. Kalisz A., Chmielarz-Grochal A., Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne, Państwo i Prawo 1/2020,
 136. Kalisz A., Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 4/2007,
 137. Kalisz A., Reguły interpretacyjne stosowane przez ETS, EPS, 2/2007,
 138. Kalisz A., Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego, SIP LEX,
 139. Kamiński M., Bezpośrednie i pośrednie stosowanie dyrektyw unijnych przez polskie sądy administracyjne, Przegląd Sądowy, 1/2011,

140. Kamiński M., Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja, Warszawa 2016,
141. Kamiński M., O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, Przegląd Prawa Publicznego, 10/2009,
142. Kania M., Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009, SIP Lex,
143. Kardas B., Przesłanki zastosowania trybu zapytania o cenę jako procedury wyboru wykonawcy zamówienia publicznego, SIP Lex.
144. Karwatowicz G., Decyzja o zwrocie środków UE, Finanse Publiczne, 10/2010,
145. Karwatowicz G., Formy finansowania projektów z funduszy unijnych, Finanse Publiczne, 7/2010,
146. Karwatowicz G., Jak postąpić po wezwaniu do zapłaty, Finanse Publiczne, 9/2013,
147. Karwatowicz G., Jak uniknąć zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków unijnych, Wrocław 2011,
148. Karwatowicz G., Komentarz do ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r., Wrocław 2020,
149. Karwatowicz G., Konieczność zwrotu przez beneficjenta dofinansowania ze środków publicznych a naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Finanse Komunalne, 12/2009,
150. Karwatowicz G., Kontrola kwalifikowalności wydatków w projektach unijnych, Finanse Sektora Publicznego, 10/2011,
151. Karwatowicz G., Kontrola realizacji projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, Finanse Sektora Publicznego, 7/2011,
152. Karwatowicz G., Korekta i zwrot środków w jednej decyzji administracyjnej czy dwóch?, Finanse Publiczne, 8/2014,
153. Karwatowicz G., Kto może nałożyć korekty finansowe, Przetargi Publiczne 3/2012,
154. Karwatowicz G., Lamch-Rejowska M., Kontrola ex ante zamówień publicznych finansowanych ze środków UE dokonywana przez instytucję zarządzającą, Zamówienia publiczne. Doradca, 3/2010,
155. Karwatowicz G., Niekonstytucyjne zasady prowadzenia polityki rozwoju, Finanse Komunalne, 3/2012,
156. Karwatowicz G., Nowa perspektywa finansowa – zmiany w trwałości projektu, Finanse Publiczne, 11/2014,

157. Karwatowicz G., Nowa perspektywa UE – prace nad ustawą, *Finanse Publiczne*, 3/2022,
158. Karwatowicz G., Odachowski J., Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i funduszu spójności, *Kontrola Państwowa*, 4/2009,
159. Karwatowicz G., Odachowski J., Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych skutkujące nałożeniem korekt finansowych, *Finanse Komunalne*, 7-8/2009,
160. Karwatowicz G., Podwójne dofinansowanie w projektach unijnych, *Finanse Sektora Publicznego*, 4/2011,
161. Karwatowicz G., Sankcje za nieprawidłowości w projekcie współfinansowanym z funduszy europejskich. Potrącenie płatności, *UE – Fundusze Strukturalne*, 12/2009,
162. Karwatowicz G., Sebzda-Załużska J., Korekty finansowe przy realizacji projektów unijnych, *Inwestycje Sektora Publicznego*, 1-3/2013,
163. Karwatowicz G., Sebzda-Załużska J., Realizacja projektów infrastrukturalnych w ramach perspektywy UE 2014-2020, Wrocław 2016,
164. Karwatowicz G., Umowa o dofinansowanie – obowiązki beneficjentów, *UE – Fundusze Strukturalne*, 1/2010,
165. Karwatowicz G., Wykluczenie beneficjenta, *Finanse Publiczne*, 3/2011,
166. Karwatowicz G., Zasady wymierzania korekt finansowych. Nowy taryfikator, *Przetargi Publiczne*, 10/2011,
167. Karwatowicz G., Zawiślańska A., Korekty finansowe za naruszenie zamówień publicznych w projektach unijnych, Wrocław 2013,
168. Karwatowicz G., Zwrot środków unijnych a uchylene korekty finansowej, *Przetargi Publiczne* 7-8/2020,
169. Karwatowicz G., Zwrot środków, [w:] Miemiec M. (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce*, Wrocław 2012,
170. Katner J., [w:] Katner J., *System prawa prywatnego. Tom. 9 Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, Warszawa 2010,
171. Kaznowski A., Stasiak M., *Komentarz do rozporządzenia 1407/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis*, SIP Lex
172. Kędziora H., *Dokumentacja rozliczeniowa środków unijnych*, Gdańsk 2007,

173. Kiełbowski M., Stwierdzenie nieważności decyzji a zasada pewności prawa oraz zaufania do państwa. Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17, *Palestra*, 10/2020,
174. Kiełkowski T., Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną, *Przegląd Prawa Publicznego*, 3/2011,
175. Kmiecik Z., Administracyjne postępowanie, uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, materialna tożsamość sprawy administracyjnej, obowiązywanie przepisów prawnych. Glosa do wyroku NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., I OSK 2254/14, *SIP Lex*,
176. Kmiecik Z., Dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne a europejskie standardy kontroli aktów administracyjnych, *Samorząd Terytorialny* 5/2015
177. Kmiecik Z., Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Vol. LXIV, sectio G, 2017,
178. Kmiecik Z., Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej, *Państwo i Prawo*, 11/2010,
179. Kmiecik Z., Glosa do wyroku WSA z dnia 27 października 2004 r., II SA/Kr 2352/02, *Orzecznictwo Sądów Polskich*, 3/2007,
180. Kmiecik Z., Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych), *Państwo i Prawo*, 5/2015,
181. Kmiecik Z., Konstytucyjność instytucji skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, *Glosa*, 1/2007,
182. Kmiecik Z., Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, *Państwo i Prawo*, 1/2005,
183. Kmiecik Z., Umowa cywilnoprawna i porozumienie administracyjne jako formy działania organów administracji w sferze zarządza gospodarką państwową, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok XLIX, zeszyt 3/1987,
184. Kmiecik Z., Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym, *CASUS* 4/2017,
185. Kmiecik Z., Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2/2009,

186. Knysiak-Molczyk H., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2011 r. o sygn. akt II OSK 1457/11, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 11/2012,
187. Knysiak-Sudyka H., Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Komentarz. *Orzecznictwo*, wyd. V, SIP Lex,
188. Kociubiński J., Kryterium korzyści w kontroli pomocy publicznej w prawie UE, *Europejski Przegląd Sądowy*, 12/2012,
189. Komierzyńska E., Zdyb M., Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Vol. LXIII, sectio G, 2016,
190. Koncewicz T. T., Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zmierzch czy nowe otwarcie?, *Palestra*, 11-12/2012,
191. Koncewicz T. T., *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*, Warszawa 2020,
192. Kopyściańska K., [w:] Ofiarski Z., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydanie II, SIP Lex,
193. Koralewski M., Lifting funduszy unijnych. Rząd usprawni procedury i spojrzysz na ręce JST, *Legalis administracja*,
194. Kosikowski C., Budżet zadaniowy a naprawa finansów publicznych w Polsce, *Państwo i Prawo*, 8/2008,
195. Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014,
196. Kosikowski C., Polityka pieniężna i finanse UE w świetle Traktatu z Lizbony, *Europejski Przegląd Sądowy*, 6/2008,
197. Kowalski D., Ramy prawne i organizacyjne dystrybucji środków Unii Europejskiej, *Kontrola Państwowa*, 4/2017,
198. Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2011,
199. Kowalski D., Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystanych, *Kontrola Państwowa*, 4/2014,
200. Kowalski M., Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19 Glosa, *Orzecznictwo Sądów Polskich*, 6/2000,
201. Kozłowski Ł., Kompetencje sądu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w postępowaniu cywilnym, *Monitor Prawniczy*, 18/2013,
202. Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012,

203. Krawiec A., Postępowanie administracyjne – odwołanie – autokontrola – rażące naruszenie prawa. Glosa do wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, Orzecznictwo Sądów Powszechnych, 56/5/2012, SIP Lex,
204. Kremer E., Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych, Studia Iuridica Agraria, 7/2009,
205. Kręcisław W., Głosy do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. (sygn. akt I OPS 9/09). Glosa I, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 3/2010,
206. Krupa B., Istotna sprawy w postępowaniu administracyjnym, Państwo Prawne, 1(5)/2015,
207. Krześniak E. J., Ustawa o sporcie. Komentarz, SIP Lex,
208. Krzykowski P., Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia, Olsztyn 2017,
209. Krzykowski P., Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020, Olsztyn 2016,
210. Krzymuski M., Kubicki P., EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych, Samorząd Terytorialny, 6/2015,
211. Kucia-Guściora B., Status prawny funduszy celowych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXVI, 4/2004,
212. Kurcz B., Zasada solidarności a usuwanie skutków bezprawnej pomocy państwa na przykładzie sprawy CELF, Europejski Przegląd Sądowy, 10/2018,
213. Kurzac M., [w:] Dzwonkowski H., Ordynacja podatkowa. Komentarz, Legalis,
214. Kuś A., Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa, Studia z Polityki Publicznej, 2/2014,
215. Lach D. E., Powierzenie realizacji zadań publicznych z zakresu zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym, Państwo i Prawo, 2/2015,
216. Lang G., Kilka uwag na temat wzajemnych relacji Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej, Studia Europejskie, 2/2004,
217. Laskowska M., Taborowski M., Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości

- konstytucyjnej, [w:] Dudzik S., Półtorak N. (red.), Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich, Warszawa 2013,
218. Lewandowski T., Glosa do wyroku WSA z dnia 27 marca 2014 r., II SA/Sz 1472/13, SIP Lex.
219. Longchamps de Berier F., Z uwag do metodologii nauki prawa prywatnego: powoływanie łacińskich reguł i maksym na przykładzie *nemo plus iuris*, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 7/2014,
220. Łacny J., Administracyjna ochrona interesów finansowych Wspólnoty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, *Europejski Przegląd Sądowy*, 1/2017,
221. Łacny J., Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE, *Kontrola Państwowa*, nr 1/2015,
222. Łacny J., Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej, Warszawa 2017,
223. Łacny J., Nieprawidłowość jako delikt administracyjny naruszający interesy finansowe Unii Europejskiej – wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.05.2016 r., sprawy połączone C-260/14 i C-261/14, *Județul Neamț i Județul Bacău przeciwko Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*, [w:] Biernat S. (red.) *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, SIP Lex,
224. Łacny J., Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE, *Centrum Europejskie Natolin*, Zeszyt nr 41, Warszawa 2010,
225. Łacny J., *Suspension of EU Funds Paid to Member States Breaching the Rule of Law: Is the Commission's Proposal Legal?*, [w:] von Bogdandy A., Bogdanowicz P., Canor I., Grabenwarter Ch., Taborowski M., Schmidt M., *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer 2021,
226. Łacny J., [w:] Wróbel A. (red.), Kornobis-Romanowska D. (red.), Łacny J. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*,
227. Łajszczak S., Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 5/2012, s. 64-78; R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, *Państwo i Prawo*, 11/2004,

228. Łobos-Kotowska D. J., Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy; *Studia Iuridica Agraria*, 10/2012,
229. Łuczak K., Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE, *Zeszyty Prawnicze*, 17.3/2017,
230. Łukawska-Białogłowska D., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2013 r. (sygn. akt I FSK 138/13), *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2/2014,
231. Madeja A., Wykładnia prounijna w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1997-2005), *Studia Iuridica Toruniensia*, tom VIII, 2011,
232. Majchrzak B., Problem określenia skutków obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, *Przegląd Prawa Publicznego*, 11/2014,
233. Majewska A., Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXV, 4, 2016,
234. Maliszewska-Nienartowicz J., Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym, *Studia Europejskie* 2006,
235. Małyśa-Ptak K., Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne, *SIP Lex*,
236. Masing J., Jedność i różnorodność europejskiej ochrony praw podstawowych, *Państwo i Prawo* 12/2007,
237. Mańnicki J., Metody transpozycji dyrektyw, *Europejski Przegląd Sądowy*, 8/2017,
238. Mączyński M., Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne*, 1-2/2009,
239. Melezini A., Zalewski D., Kontrola skarbowa gospodarowania środkami publicznymi pochodzenia zagranicznego, *Finanse Komunalne*, 12/2009,
240. Melezini A., Zalewski D., Kontrola środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej po nowelizacji ustawy o kontroli skarbowej, *Finanse Komunalne*, 11/2010,
241. Miąsik D., Skutki prawne orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z perspektywy efektywności prawa wspólnotowego, [w:] Leszczyński L. (red.), *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005,

242. Miemiec W., Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich, *Finanse Komunalne*, 1-2/2012,
243. Miemiec W., [w:] Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010,
244. Miemiec W., [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wydanie II, SIP Lex,
245. Miemiec W., Zlecenie płatności i jego rola w przepływie środków unijnych, [w:] Miemiec W., *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, Wrocław 2012,
246. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe, Zagadnienia teorii i praktyki (tom I)*, Warszawa 2000,
247. Miłkaszewicz P., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu I instancji. Omówienie wybranych orzeczeń (1963/2005)*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2005,
248. Mikołajewicz J., *O paremii clara non sunt interpretanda*, *Studia Prawa Publicznego*, 2/2015,
249. Molle W., *Ekonomika Integracji Europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 2000,
250. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010,
251. Morawski W., *Akt interpretacyjny, akt normatywny, akt administracyjny – jasne granice?*, [w:] Borszowski P., *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Wiesławie Miemiec*, Warszawa 2020,
252. Moroch A., „Reformationis in peius” w postępowaniu administracyjnym, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, nr 4,
253. Musiał K. J., *Zakres zaskarżenia w przypadku ponownego rozpoznania sprawy przez sąd*, SIP Lex.
254. Nędzarek A., *Ewolucja znaczenia rażącego naruszenia prawa jako przyczyny nieważności decyzji administracyjnej w doktrynie i orzecznictwie*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 32019,
255. Niedźwiedź M., *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich i jej ograniczenia w odniesieniu do aktów administracyjnych, które stały się ostateczne*,

- w świetle zasady efektywności oraz zasady lojalnej współpracy – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 4.10.2012 r., C-249/11, Christo Bjankow przeciwko Gławnen sekretar na Ministerstwoto na wytresznite raboti, Europejski Przegląd Sądowy, 9/2020,
256. Nowacki J., Tabor Z., Wstęp do prawoznawstwa, Kraków 2000,
257. Nowak P., Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/50371/nowak_sankcja_karna_w_prawie_administracyjnym_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y,
258. Nowicki D. K., Peszkowski S., [w:] Błachucki M. (red.), Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych, [w:] Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa, Warszawa 2015,
259. Nowicki H., Kontrola uprzednia realizowana przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, [w:] Adamowicz E., Sadowy J. (red.) Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych, Gdańsk-Warszawa 2012,
260. Nowicki H., [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Sankcje administracyjne, [w:] System prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012,
261. Nowicki P., Zamówienia Publiczne jako instrument gwarantujący efektywność wydatków w realizacji projektów unijnych, [w:] Adamowicz E., Sadowy J., Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych, wydanie 2, Gdańsk-Warszawa 2012,
262. Nykiel-Mateo A., Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, Warszawa 2009,
263. Odachowski J., Karwatowicz G., Zarząd województwa jako instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym, Samorząd Terytorialny, nr 7-8/2011,
264. Odachowski J., Pojęcie nieprawidłowości wykorzystania przyznanych środków w prawie UE [w:] Miemiec W., Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce, Wrocław 2012,
265. Ostałowski J., Jednoinstancyjne procedury oceny projektów w programach operacyjnych na lata 2014-2020 w kontekście art. 78 Konstytucji RP, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 5/2017,

266. Ostałowski J., Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, *Przegląd Prawa Publicznego*, 2/2014,
267. Ostałowski J., [w:] Poździk R. (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, SIP Lex,
268. Padrak K., Padrak R., *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z naruszeniem przesłanek stosowania trybów udzielania zamówień publicznych*, *Finanse Komunalne*, 9/2006,
269. Pamuła-Wróbel K., Grzegorzewska B., [w:] Ambroziak A. A., Pamuła-Wróbel K., Zenc R., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020,
270. Pastuszka S., *Czynniki wpływające na realizację projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego*, *Samorząd Terytorialny*, 9/2012,
271. Patyk J., Ciak J., [w:] Smoleń P., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014,
272. Perkowski M. (red.), Mnich K., Mossakowski M., *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, Białystok 2007,
273. Piątek W., *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2/2009,
274. Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, SIP Lex,
275. Piątek W., *Wyrok reformatoryjny Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2/ 2017,
276. Piątek W., *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17. Glosa*, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 10/2019,
277. Piątek W., *Zasada sądowej kontroli decyzji*, [w:] G. Łaszczyca (red.), A. Matan (red.), Piątek W. (red.), Tarno J. P. (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, SIP Lex,
278. Pietrasz P., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne a sytuacja prawna jednostki w prawie podatkowym – wybrane problemy*, *Forum Prawnicze*, 5/2021,

279. Pietrzak M., *Soft law w procesie europeizacji prawa administracyjnego*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, 2/2012,
280. Piotrowska A., *Fundacja jako organizacja pozarządowa realizująca zadanie publiczne działania na rzecz osób niepełnosprawnych*, Samorząd Terytorialny, 7-8/2010,
281. Piotrowska K., *Dostępne fundusze unijne na inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i praktyczne aspekty ich wykorzystania*, Finanse Komunalne, 10/2007,
282. Piwowarczyk A., *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych*, Katowice 2017,
283. Poździk R., *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów*, Ius Novum, 3/2016,
284. Poździk R., *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, Samorząd Terytorialny, 7-8/2013,
285. Poździk R., *Nieproporcjonalne ograniczenie prawa wnioskodawców do sądu w sprawach dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12*, Studia Iuridica Lublinensia, 20/2013,
286. Poździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013,
287. Poździk R., *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2016 r., II GSK 5141/16*, Orzecznictwo Sądów Polskich, 11/2017,
288. Poździk R., *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020*, Europejski Przegląd Sądowy, 12/2014,
289. Poździk R., *Zwiększenie kwoty korekty finansowej po zakończeniu kontroli projektu przez instytucję zarządzającą. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 marca 2018 r., II GSK 3602/17*, Orzecznictwo Sądów Polskich, 5/2019,
290. Półtorak N., *Procedura prejudycjalna – wprowadzenie i wyrok ETS z 6.10.1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità*, Europejski Przegląd Sądowy 8/2009,
291. Proczek M., *Perspektywa finansowa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem nowej perspektywy finansowej 2007-2013*, International Journal of Management and Economics, vol. 24, 2008,

292. Pronobis M., Instrumenty finansowe w polityce spójności w Polsce w latach 2014-2020: czy efekty mogą być optymalne, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 488/2017,
293. Prucia K., Wpływ trwałości projektów finansowych ze środków unijnych na korekty finansowe, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin 2016,
294. Prutis S., Dobór instrumentów służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, *Studia Iuridica Agraria*, 7/2019,
295. Przybojewska I., Zasada solidarności i jej rola w sytuacjach kryzysowych na przykładzie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, *Europejski Przegląd Sądowy*, 5/2020,
296. Przybysz P., *Instytucja prawa administracyjnego*, SIP Lex,
297. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP Lex,
298. Ptak M., Granice orzekania Sądu Administracyjnego a koncepcje sprawy administracyjnej, *CASUS*, 3/2016,
299. Pudło A., Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie, *Roczniki Administracji i Prawa*. rok XIII,
300. Radziewicz P., [w:] Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wydanie II, SIP Lex,
301. Radzikowski K., Czy niedostrzeżone przez sąd naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem administracji może być objęte podstawą kasacyjną, o której mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2/2008,
302. Rowiński W., Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVIII, 1/2016,
303. Ruczkowski P., Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Konstytucyjnego, *Rocznik Administracji Publicznej*, 4/2018,
304. Samplawski K., Finansowanie z funduszy strukturalnych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w sektorze odpadowym a pomoc publiczna i usługi w ogólnym interesie gospodarczym w prawie wspólnotowym, *Samorząd Terytorialny*, 5/2009,

305. Sawczyn W., Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *Przegląd Prawa Publicznego*, 10/2013,
306. Sawuła R, [w:] Adamiak B (red.), Łaszczyca G. (red.), Matan A. (red.), Sobieralski K. (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, SIP Lex,
307. Schina D., *State Aid under the EEC Treaty. Articles 92 to 94*, Oxford 1987,
308. Sebzda-Załużska J., Ustalenie i wymierzanie korekt finansowych a zwrot środków, *Finanse Publiczne*, 7/2013,
309. Sędrowski P., *Procedury wydatkowania środków unijnych w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Komentarz praktyczny*, 2017, SIP Lex,
310. Sieradzka M., Glosa do uchwały NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09, SIP Lex,
311. Sikora P., Porozumienie samorządowe z udziałem jednostek samorządu terytorialnego na tle innych form działania w sferze administracji publicznej, *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXVIII, 2/2019,
312. Sikora P., *Sankcja karna w prawie administracyjnym*, Wrocław 2002,
313. Skoczny T., *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006,
314. Skoczylas A., Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 sierpnia 2004 r. o sygn. akt FSK 299/04, *Orzecznictwo Sądów Polskich*, 3/2005,
315. Skowronek M., O wykładni prounijnej, Rozważania na tle interpretacji przez Sąd Rejonowy w Zakopanem przepisów ustawy o grach hazardowych, *Prokuratora i Prawo*, 9/2017,
316. Skóra A., [w:] Karpiuk M. (red.) Krzykowski P. (red.) Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III*, SIP Lex.
317. Sobieralski K., Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 maja 2011 r., *Orzecznictwo Sądów Polskich*, 10/2012,
318. Sobieralski K. (red.), Szczygieł-Grudl I., Solner A., *Zwrot środków przeznaczonych na realizację programów regionalnych finansowanych z udziałem środków europejskich – weryfikacja decyzji*, Wrocław 2017,
319. Sołtys A., Wróbel A. (red.), *Wykładnia prounijna*, SIP Lex,

320. Sołtysińska A., Talago-Sławoj H., Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2016,
321. Sołtysińska A., Zasada proporcjonalności w odniesieniu do warunków wymaganych od konkurentów, Prawo Zamówień Publicznych 4/2015,
322. Sowiński T., Finansowane polityki regionalnej Unii Europejskiej, [w:] Drwiłło A., Jurkowska-Zeidler A. (red.), System prawnofinansowy Unii Europejskiej, Warszawa 2017,
323. Stasikowski R., O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego, Samorząd Terytorialny, 7-8/2009,
324. Staszczak P., Akty soft law jako reakcja instytucji unijnych na skutki pandemii COVID-19, Europejski Przegląd Sądowy, 7/2020,
325. Stepianiuk M., [w:] Stepianiuk M., Sochańska M., Korekty finansowe w procesie udzielania zamówień publicznych. Kontrola postępowań współfinansowanych ze środków unijnych, Warszawa 2019,
326. Steppa W., Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., sygn. I KZP 23/06, Prokuratura i Prawo, 10/12,
327. Strzelecki M., Wyłudzenie środków Unii Europejskiej – studium kryminalistyczne, Poznań 2017,
328. Strzyczkowski K., Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców (wstępna charakterystyka), Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 12/2001,
329. Sularz P., Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd – samorząd czy dialog rząd – organizacje jednostek samorządu terytorialnego, Przegląd Prawa Publicznego 3/2017,
330. Sulikowski A., Wstęp do prawoznawstwa. Krótki kurs, Wałbrzych 2007,
331. Sułkowski J., Glosy do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. (sygn. akt I OPS 9/09). Glosa II, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 3/2010,
332. Suwaj R., Glosa do wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II GSK 2081/13, Orzecznictwo w Sprawach Sądowych 3/2015, SIP Lex,
333. Suwaj R., Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej, 2014, SIP Lex,
334. Suwaj R., Stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej na skutek wniesienia sprzeciwu. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

- w Warszawie z 30 listopada 2018 r. (V SA/Wa 1780/18), Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych, 4/2019,
335. Szafran J., Programowanie i wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech – efekty i perspektywy, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXXXII, 1/2020,
336. Szczepaniak R., Postępowanie cywilne – droga sądowa – dochodzenie roszczeń o zwrot dotacji ze środków strukturalnych Unii Europejskiej. Glosa do wyroku SN z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, Orzecznictwo Sądów Polskich, 2/2014, SIP Lex.
337. Szlachta J., Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce, Prace i Materiały Instytutu Gospodarczego SGH, 94/2014,
338. Szlachta J., Polityka Spójności Unii Europejskiej po 2020 r., https://journals.pan.pl/Content/108074/PDF/08_Szlachta.pdf,
339. Szołno-Koguc J., Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XXXVIII, sectio H, 2004,
340. Szot A., „Precedens” jako pozaprzepisowa podstawa decyzji administracyjnej, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/13619/%E2%80%9EPrecedens%E2%80%9D%20jako%20pozaprzepisowa%20podstawa%20decyzji%20administracyjnej.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, dostęp: 27.04.2022 r.,
341. Szustakiewicz P., Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne, Warszawa 2011,
342. Śladkowska E., O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., Samorząd Terytorialny, 1-2/2008,
343. Świstak M., Administracyjno-prawne aspekty wdrażania funduszy strukturalnych, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji LXXXIII, Wrocław 2010,
344. Świstak M., Znaczenie funduszy Unii Europejskiej w kreowaniu polityk publicznych w Polsce, Studia Europejskie, 1/2017,
345. Szewczyk E., Szewczyk M., Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 6/2014,
346. Szostak R., Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich – zagadnienia organizacyjne, Samorząd Terytorialny, 11/2011,

347. Szostak R., Z problematyki odpowiedzialności „kierownika zamawiającego” za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych, *Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały* 2009, nr 1,
348. Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004,
349. Szydło M., Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, *Studia Prawnicze Rozprawy i Materiały*, 4/2003,
350. Szymański M., System wdrażania i kontroli projektów Unii Europejskiej (część II), *Kontrola Państwowa*, 6/2014,
351. Szymański M., Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej, *Kontrola Państwowa*, 2/2010,
352. Świdorski K., Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03,
353. Taborowski M., Glosa do wyroku TS z dnia 16 stycznia 1974 r., 166/72, *SIP Lex*,
354. Taborowski M., Glosa do wyroku TS z dnia 25 listopada 2008 r., C-455/06, *SIP Lex*,
355. Talaga R., Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym, *Ius Novum*, Tom 13, 1/2019,
356. Tarno J. P., Odrzucenie skargi kasacyjnej, *Przegląd Podatkowy*, 6/2005,
357. Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010,
358. Tarno J. P., [w:] W. Chróścielewski, P. Dańczak, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, 2018, *SIP Lex*,
359. Tarnowska B., Tryby udzielania zamówień, [w:] W. Dzierżanowski (red.), M. Sieradzka (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Leksykon zamówień publicznych*, *SIP Lex*,
360. Teszner K., Kościuk D., Czy konstytucyjna zasada dwuinstancyjnej procedury administracyjnej i podatkowej ma jeszcze przyszłość?, https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/TesznerKrzysztof_KosciukDominik.pdf,
361. Tkaczyński J. W., Świstak M., *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013,
362. Tkaczyński J. W., Willa R., Świstak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – Działania – Środki*, Kraków 2008,

363. Trubalski A., Prawnoustrojowa koncepcja i mechanizmy prawne implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok 2015,
364. Trubalski A., Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 1(13)/2013,
365. Trybka W., Istota oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sądu administracyjnego, Przegląd Prawa Publicznego, 2/2014,
366. Tyniewicki M., [w:] Ruśkowski E. (red.), Roczność i wieloroczność w finansach publicznych, Warszawa 2014,
367. van Kędzierski, Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych, Transformacje Prawa Prywatnego, 3/2018,
368. Walczak P., Finansowanie zadań publicznych samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury drogowej – wybrane zagadnienia, Finanse Komunalne 3/2009,
369. Walenia A., Mechanizmy kontroli wykorzystania środków Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 544/2019,
370. Wiatrak L., Reforma aparatu skarbowego – utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 544/2019,
371. Wiącek M., Skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa), Państwo i Prawo, 3/2011,
372. Wierzbowski M., Dopuszczalność decyzji reformatoryjnej. Glosa do wyroku SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, SIP Lex,
373. Winczorek P., Konstytucja RP a prawo wspólnotowe, Państwo i Prawo, 11/2004,
374. Wiśniewski M., Prawnokarne aspekty wyłączenia dotacji Unii Europejskiej, Zeszyty Prawnicze, 17/2017,
375. Wojciechowski P., Odpowiedzialność administracyjna i karna beneficjentów pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Studia Iuridica Agraria, 10/2012,
376. Wojciechowski P., Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, Studia Iuridica Agraria, 10/2012,

377. Wojewski P., Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych, *Białostockie Studia Prawnicze*, vol. 25, 1/2020,
378. Wosik Ł., Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE – glosa do wyroku NSA z 8.06.2006 r. (II GSK 63/06), wyrok niepublikowany, *Europejski Przegląd Sądowy*, 12/2006,
379. Woś T., Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2009 r., OPS 6/09, *Przegląd Prawa Publicznego*, 9/2010,
380. Woś T., [w:] Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017,
381. Woźniak M., Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 4/2017,
382. Woźniak M., Profesora Jana Bocia koncepcja interesu publicznego w prawie administracyjnym, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, XVI/1/1, 2018,
383. Wójtowicz-Dawid A., *Monitoring, kontrola i audyt wykorzystania środków Unii Europejskiej*, SIP Lex.
384. Wójtowicz-Dawid A., Znaczenie zasady należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej oraz zasady zarządzania dzielonego w systemie zarządzania i kontroli programów operacyjnych, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza*, Zeszyt 11/2020,
385. Wójtowicz K., *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. III, Warszawa 2006,
386. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2/1974,
387. Wróbel A., *Komentarz do art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP Lex
388. Wróbel A., [w:] Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP Lex.
389. Wróbel A. [w:] Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011,

390. Wróblewska M., Budżet ogólny Unii Europejskiej jako narzędzie integracji europejskiej, [w:] Drwiłło A., Jurkowska-Zeidler A. (red.), System prawnofinansowy Unii Europejskiej, Warszawa 2017,
391. Wrześcińska-Nowacka A., Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, SIP Lex,
392. Wrześcińska-Nowacka A., Skarga kasacyjna – rodzaje rozstrzygnięć NSA, SIP Lex.
393. Wyrozumska A., Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 91, 188 ust. 2 i art. 193 Konstytucji RP – glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2006 r. (P 37/05), Europejski Przegląd Sądowy, 3/2007,
394. Wysmyk P., Arachne jako informatyczne narzędzie zarządzania ryzykiem nadużyć w funduszach Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, 40/2020,
395. Wyszomirski Ł. M., Zwrot środków europejskich przez beneficjenta, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 1/2013,
396. Zacharko L., Zacharko A., Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych, Przegląd Prawa Publicznego, 7-8/2016,
397. Zając D., Kwalifikowalność wydatków w projektach jednostek samorządu współfinansowanych z Programu Operacyjnego Kapitału Ludzki, Finanse Komunalne, 9/2011,
398. Zalizowski G., Wymogi skargi do sądu administracyjnego na interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego w kontekście dopuszczalności jej odrzucenia – zarys problemu, Przegląd Prawa Publicznego, 4/2020,
399. Zaorski K., Błędne uzasadnienie orzeczenia (art. 184 P.P.S.A.) a prawo do sądu, Studia Prawnicze, 4(200)/2014,
400. Zaręba-Teterycz B., Problemy definicyjne: polityka publiczna a zadania publiczne, Przegląd Prawa Publicznego, 9/2016,
401. Zdanukiewicz J., Cieślak R., Możliwość inwestycji z zakresu ochrony środowiska przez jednostki samorządu terytorialnego z zasobów Funduszu Spójności w latach 2007-2013, Finanse Komunalne, 1-2/2009,
402. Zieliński A., Postępowanie cywilne. Kompendium, wydanie 14, Warszawa 2014,
403. Zieliński G., Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna, Prawo w Działaniu. Sprawy karne, 43/2020,
404. Zieliński M., Clara non sunt interpretanda – mity i rzeczywistość, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 6/2012,

405. Zieliński M., Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2012,
406. Zieliński M., Wyznaczniki reguł wykładni prawa, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 3-4/1998,
407. Ziemiński Z., Kompetencja i norma kompetencyjna, [http://repozytorium.amu.edu.pl:8080/bitstream/10593/18903/1/003%20ZYGMU NT%20ZIEMBI%C5%83SKI.pdf](http://repozytorium.amu.edu.pl:8080/bitstream/10593/18903/1/003%20ZYGMU%20ZIEMBI%C5%83SKI.pdf),
408. Ziemiński Z., Uprawnienie i obowiązek, Przyczynek do analizy stosunku prawnego, Poznań 1962,
409. Zimmermann J., Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95, SIP Lex,
410. Zimmermann J., Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowo-administracyjnym, [w:] Chmiel Z., Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999,
411. Zysińska M., Ewaluacja, monitorowanie i kontrola projektów europejskich, [w:] Trocki M. (red.), Zarządzenie projektem europejskim, Warszawa 2015,
412. Żbik A., Wykrywanie podwójnego finansowania wydatków w projektach unijnych, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzenie, Nr 28 t. 1/2017,
413. Żurawik A., Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym, Europejski Przegląd Sądowy, 12/2012.

Orzecznictwo

Orzecznictwo TSUE i SPI

1. Wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 1956 r. w sprawie 8/55 Federation Charbonniere de Belgique v. High Authority of the European Coal and Steel Community,
2. Wyrok Trybunału z dnia 12 czerwca 1958 r. w sprawie 15/57 Compagnie des Hauts Fourneux de Chasse v. High Authority of the European Coal and Steel Community,
3. Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 1962 r. w sprawie C-19/61 Mannesman v. High Authority of the European Coal and Steel Community,
4. Wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1963 r. w sprawie 26/62 Van Gend en Loos,
5. Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 E.N.E.L.,
6. Wyrok Trybunału z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie 40/69 Bollmann,
7. Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft,
8. Wyrok Trybunału z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Variola,

9. Wyrok Trybunału z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf,
10. Wyroku Trybunału z dnia 4 kwietnia 1974 r. w sprawie 167/73 Komisja v. Francji,
11. Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe,
12. Wyrok Trybunału z dnia 31 stycznia 1978 r. w sprawie 94/77 Fratelli Zerbone Snc,
13. Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal SpA,
14. Wyrok Trybunału z dnia 21 czerwca 1979 r. w sprawie 240/78 Atalanta Amsterdam,
15. Wyrok Trybunału z dnia 13 maja 1981 r. w sprawie 66/80 International Chemical Corporation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato,
16. Wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 Colson i Kamann,
17. Wyrok Trybunału z dnia 28 marca 1985 r. w sprawie 272/83 Komisja v. Republice Włoskiej,
18. Wyrok Trybunału z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall,
19. Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1987 r. w sprawie 288/85 Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co.,
20. Wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88 Grimaldi,
21. Wyrok Trybunału z dnia 12 czerwca 1990 r. w sprawie C-8/88 Niemcy v. Komisji,
22. Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame,
23. Wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster i in.,
24. Wyrok Trybunału z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing,
25. Wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-307/89 Komisja przeciwko Francji,
26. Wyrok Trybunału z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-348/89 Mecanarte,
27. Wyrok Trybunału z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie C-197/91 Frutticoltori Associati Cunessi SOC. COOP. A. R. L. (FAC) v. Associazione tra Produttori Ortofrutticoli Piemontesi (Asprofrut), i Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA),
28. Wyrok Trybunału z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-303/92 Komisja v. Królestwu Niderlandów,
29. Wyrok Trybunału z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten,
30. Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-473/93 Komisja v. Luksemburgowi,
31. Wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 1996 r. w sprawie C-50/94 Grecja v. Komisji,

32. Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-166/95 P Komisja v. Daffix,
33. Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 1997 w sprawie C-261/95 Palmisani,
34. Wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. C-367/95 P Komisja v. Sytraval i Brink's France, Rec.,
35. Wyrok Trybunału z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie C-298/97 Komisja v. Hiszpanii,
36. Wyrok SPI z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-142/97 Branco v. Komisji,
37. Wyrok Trybunału z 1 października 1998 r. w sprawie C-209/96 Zjednoczone Królestwo v. Komisji,
38. Wyrok Trybunał z dnia 22 października 1998 r. w sprawach połączonych C-10/97 do C-22/97 IN.CO.GE.'90
39. Wyrok Trybunału z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-54/95 Niemcy v. Komisji,
40. Wyrok Trybunału z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-347/97 Komisja v. Belgii,
41. Wyrok Trybunału z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-120/97 Uphjon Ltd.,
42. Wyrok SPI z dnia 25 marca 1999 r. Sąd I Instancji w wyroku T-76/98 Hamptaux przeciwko Komisji,
43. Wyrok Trybunału z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 Ciola,
44. Wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 Kreil,
45. Wyrok Trybunału z dnia 3 lutego 2000 r. w sprawie C-228/98 Dounias,
46. Wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-247/98 Grecja przeciwko Komisji,
47. Wyrok SPI z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie T-206/99 Metropole television przeciwko Komisji,
48. Wyrok z dnia 24 października 2001 r. w sprawie C-36/02 Omega Spielhallen,
49. Wyrok Trybunału z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie C-132/99 w sprawie Królestwo Niderlandów v. Komisji,
50. Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-130/99 Hiszpania v. Komisji,
51. Wyrok Trybunału z dnia 9 stycznia 2003 r. w sprawie C-157/00 Grecja v. Komisji,
52. Wyrok Trybunału z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-349/97 Królestwo Hiszpanii v. Komisja,
53. Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 i C-139/01 Rechnungshof,

54. Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r. w sprawie C-108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita SpA v Asda Stores Ltd i Hygrade Foods Ltd.,
55. Wyrok Trybunału z dnia 11 września 2003 r. C-207/01 Altair Chimica,
56. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości 18 września 2003 r. C-346/00 Zjednoczone Królestwo v. Komisji,
57. Wyrok Trybunału z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz,
58. Wyrok Trybunału z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02 Handlbauer,
59. Wyrok Trybunału z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-332/01 Grecja v. Komisji,
60. Wyrok Trybunału z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi,
61. Wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino,
62. Wyrok SPI z dnia 22 czerwca 2005 r. w sprawie T-102/03 Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (CIS) v. Komisji,
63. Wyrok Trybunału z dnia 15 września 2005 w sprawie C-199/03 Irlandia v. Komisji,
64. Wyrok Trybunału z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja v. Radzie,
65. Wyrok Trybunału z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02 Halifax and Others,
66. Wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Konstantinos Adeneler i inni v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG),
67. Wyrok Trybunału z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten,
68. Wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2008 r. Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06) Gemeente Rotterdam (C-384/06) v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid i Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (C-385/06) przeciwko Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening,
69. Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-101/07 P i C-110/07 P, Coop de Franceetail et viande i inni v. Komisji,
70. Wyrok Trybunału z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie C-278/07 do C-280/07 Hauptzollamt Hamburg-Jonas przeciwko Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co., Vion Trading i Ze Fu Fleischhandel GmbH,
71. Wyrok Trybunału dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-158/08 Pometon,
72. Wyrok Trybunału z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-273/09 Elczinow,

73. Wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10 *Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration v Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*,
74. Wyrok Trybunału z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie C-41/11 *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne*,
75. Wyrok SPI z dnia 19 września 2012 r. w sprawie T-265/08 *Niemcy v. Komisji*,
76. Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-219/11 *Brain Products*,
77. Wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-670/11 *FranceAgriMer*,
78. Wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-678/18 *Procureur Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden*,
79. Wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie C-425/12 *Portgas*,
80. Wyrok Trybunału z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-84/12 *Koushkaki*,
81. Wyrok Trybunału z dnia 3 września 2014 r. w sprawie C 410/13 *Baltlanty*,
82. Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2014 r. w sprawie C-341/13 *Cruz & Companhia*,
83. Wyrok Trybunału z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawie C-196/13 *Komisja v. Włochom*,
84. Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-599/13 *Somvao*,
85. Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie C-275/14,
86. Wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie C-237/15 *Lanigan*,
87. Wyrok Trybunału z dnia 26 maja 2016 r. C-260/14 *Judetul Neamt* i C-260/14 *Judetul Bacau*,
88. Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 2016 C-419/15 *Thomas Philipps GmbH & Co. KG przeciwko Grune Welle Vertriebs GmbH*,
89. Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie C 406/14 *Wrocław - miasto na prawach powiatu v. Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju*,
90. Wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2017 r. C-408/16 *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere SA v. Ministerul Fondurilor Europene – Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe*,
91. Wyrok Trybunału z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie C-93/17 *Komisja v. Grecji*,
92. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-678/18 *Procureur Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden*,
93. Wyrok Trybunału z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie C-477/19 *Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster)*,

94. Wyrok Trybunału z dnia 1 października 2020 r. w sprawie C-743/18 LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs”.

Opinie Rzeczników Generalnych

1. Opinia Rzecznika Generalnego E. Sharpston przedstawiona w dniu 17 listopada 2015 r. w sprawie C-406 Wrocław - Miasto na prawach powiatu v. Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju,
2. Opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota przedstawiona w dniu 14 stycznia 2016 r. w sprawach połączonych C-260/14 Judetul Neamt i C-260/14 Judetul Bacau,
3. Opinia Rzecznika Generalnego N. Wahla przedstawiona w dniu 8 maja 2018 r. w sprawie C-33/17, Čepelník d.o.o. v. Michaelowi Vavtiemu,
4. Opinia Rzecznika Generalnego E. Tancheva przedstawiona w dniu 5 marca 2020 r. w sprawie C-550/18 Komisja v. Irlandii,
5. Opinia Rzecznika Generalnego E. Sharpston przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2020 r. w sprawie C-743/18 LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs”.

Orzecznictwo TK

1. Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r. o sygn. akt SK 11/99,
2. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. o sygn. akt K 25/99,
3. Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. o sygn. akt P 13/01,
4. Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r. o sygn. akt K 11/03,
5. Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r. o sygn. akt K 4/03,
6. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. o sygn. akt K 18/04,
7. Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r. o sygn. akt P 37/05,
8. Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r. o sygn. akt K 32/09,
9. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r. o sygn. akt P1/11,
10. Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r. o sygn. akt SK 50/13.

Orzecznictwo sądów powszechnych

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

1. Postanowienie SN z dnia 22 kwietnia 1998 r. o sygn. akt I CKN 1000/97,
2. Wyrok SN z dnia 23 lutego 1999 r. o sygn. akt I CKN 252/98,
3. Postanowienie SN z dnia 16 marca 2000 r. o sygn. akt I PKN 723/99,
4. Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2004 r. o sygn. akt I CK 42/03,

5. Postanowienie SN z dnia 4 lutego 2009 r. o sygn. akt II PK 226/08,
6. Wyrok SN z dnia 11 maja 2012 r. o sygn. akt II CSK 545/11,
7. Postanowienie SN z dnia 21 marca 2013 r. o sygn. akt III CZP 9/13,
8. Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2014 r. o sygn. akt 251/13,
9. Wyrok SN z dnia 7 października 2015 r. o sygn. akt I CSK 878/14,
10. Wyrok SN z dnia 8 marca 2017 r. o sygn. akt IV CSK 327/16,
11. Wyrok SN z dnia 30 marca 2017 r. o sygn. akt V CSK256/16,
12. Postanowienie SN z dnia 9 listopada 2017 r. o sygn. akt I CSK 79/17.

Orzecznictwo sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych

1. Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 listopada 2012 r. o sygn. akt I ACa 436/12,
2. Wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2012 r. o sygn. akt I ACa 801/12,
3. Postanowienie SA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2016 r. o sygn. akt I ACa 585/15 SA,
4. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 5 maja 2017 r. o sygn. akt I ACa 956/16,
5. Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2019 r. o sygn. akt IC 212/19,
6. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 22 sierpnia 2019 r. o sygn. akt I ACa 381/19,
7. Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 r. o sygn. akt. I ACa 1074/19,
8. Wyrok SO w Olsztynie z dnia 18 lutego 2020 r. o sygn. akt I C 506/18.

Orzecznictwo sądów administracyjnych

Orzecznictwo NSA

1. Wyrok NSA z dnia 27 marca 1985 r. o sygn. akt III SA 119/85,
2. Wyroku NSA z dnia 28 maja 1989 r. o sygn. akt IV/SA 1278/88,
3. Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1993 r. o sygn. akt V SA 721/92,
4. Uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r. o sygn. akt FPS 2/98,
5. Wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r. o sygn. akt IV SA 2058/97,
6. Wyrok NSA z dnia 27 maja 1998 r. o sygn. akt I SA/Lu 418/97,
7. Wyrok NSA z dnia 29 lipca 1999 r. o sygn. akt IV SA 1177/97,
8. Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 1999 r. o sygn. akt I SA 2076/98,
9. Wyrok NSA z dnia 22 września 1999 r. o sygn. akt IV SA 2326/96,
10. Wyrok NSA z dnia 27 września 2000 r. o sygn. akt III SA 2000/00,
11. Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2004 r. o sygn. akt FSK 131/04,
12. Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2004 r. o sygn. akt FSK 299/04,

13. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2005 r. o sygn. akt OSK 1098/04,
14. Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2005 r. o sygn. akt OSK 539/04,
15. Uchwała NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r. o sygn. akt FPS 6/04,
16. Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2005 r. o sygn. akt II FSK 25/05,
17. Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2005 r. o sygn. akt II OSK 342/05,
18. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. akt I OPS 4/05,
19. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 r. o sygn. akt I FSK 506/05,
20. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2006 r. o sygn. akt II OSK 831/05,
21. Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. o sygn. akt II GSK 63/06,
22. Wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r. o sygn. akt II OSK 1117/05,
23. Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2006 r. o sygn. akt I OSK 451/06,
24. Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2006 r. o sygn. akt II FSK 58/06,
25. Uchwała NSA z 22 lutego 2007 r. o sygn. akt GPS 2/06,
26. Wyrok NSA w dnia 22 marca 2007 r. o sygn. akt II OSK 502/06,
27. Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r. o sygn. akt II GSK 384/06,
28. Wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r. o sygn. akt II GSK 4/07,
29. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r. o sygn. akt I GSK 360/06,
30. Wyrok NSA z dnia 10 października 2007 r. o sygn. akt II GSK 204/07,
31. Postanowienie NSA z dnia 18 października 2007 r. o sygn. akt II GSK 199/07,
32. Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r. o sygn. akt II OSK 573/07,
33. Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2007 r. o sygn. akt I OSK 1868/06,
34. Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2007 r. o sygn. akt II GSK 267/07,
35. Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2008 r. o sygn. akt I OSK 1990/06,
36. Uchwała NSA z dnia 4 lutego 2008 r. o sygn. akt I OPS 3/07,
37. Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2008 r. o sygn. akt I FSK 135/07,
38. Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2008 r. o sygn. akt I GSK 1185/07,
39. Wyrok NSA z dnia 13 marca 2008 r. o sygn. akt II OSK 214/07,
40. Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2008 r. o sygn. akt II FSK29/07,
41. Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r. o sygn. akt II OSK 374/07.
42. Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r. o sygn. akt II 560/07,
43. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2008 r. o sygn. akt II FSK 563/07,
44. Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2009 r. o sygn. akt I OSK 268/08,
45. Postanowienie NSA z dnia 25 maja 2009 r. o sygn. akt I OSK 162/09,
46. Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2009 r. o sygn. akt II FSK 592/08,

47. Uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r. o sygn. akt I OPS 10/09,
48. Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2009 r. o sygn. akt II GSK 220/09,
49. Uchwała NSA z dnia 7 grudnia 2009 r. o sygn. akt I OPS 9/09,
50. Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2010 r. o sygn. akt II OSK 66/09,
51. Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2010 r. o sygn. II GSK 86/10,
52. Wyrok NSA z dnia 18 marca 2010 r. o sygn. akt 1923/08,
53. Wyrok NSA z dnia 23 marca 2010 r. o sygn. akt II GSK 205/10,
54. Wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r. o sygn. akt II FSK 1842/08,
55. Wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r. o sygn. akt I OSK 622/10,
56. Wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r. o sygn. akt II OSK 1554/09,
57. Wyrok NSA z dnia 21 października 2010 r. o sygn. akt I GSK 264/09,
58. Wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r. o sygn. akt I OSK 900/09,
59. Wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r. o sygn. akt II GSK 1097/10,
60. Wyrok NSA z dnia 28 października 2010 r. o sygn. akt II GSK 1178/10,
61. Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. o sygn. akt II FSK 1506/09,
62. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r. o sygn. akt II OSK 2059/09,
63. Wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r. o sygn. akt I FSK 1862/09,
64. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2011 r. o sygn. akt I OSK 1668/10,
65. Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 601/10,
66. Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r. o sygn. akt III FSK 335/10,
67. Wyrok NSA z dnia 3 października 2011 r. o sygn. akt I OSK 1577/10,
68. Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r. o sygn. akt I FSK 1361/10,
69. Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r. o sygn. akt II FSK 811/10,
70. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r. o sygn. akt II OSK 1999/10,
71. Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2012 r. o sygn. akt II GSK 180/12,
72. Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r. o sygn. akt II GSK 819/11,
73. Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2012 r. o sygn. akt I FSK 1235/11,
74. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r. o sygn. akt I FSK 1162/12,
75. Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2012 r. o sygn. akt II OSK 1490/11,
76. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2013 r. o sygn. akt II GSK 1776/12,
77. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2013 r. o sygn. akt II GSK 1777/12,
78. Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r. o sygn. akt 1103/11,
79. Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 o sygn. akt I OSK 2724/12,
80. Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2013 r. o sygn. akt OSK 1865/11,

81. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r. o sygn. akt I GSK 363/12,
82. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r. o sygn. akt II OSK 2010/11,
83. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r. o sygn. akt. II GSK 2327/11,
84. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 159/12,
85. Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2013 r. o sygn. akt II GSK 1019/11,
86. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r. o sygn. akt I GSK 934/12,
87. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r. o sygn. akt I FSK 1092/12,
88. Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 717/12,
89. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2013 r. o sygn. akt II GSK 1240/12,
90. Postanowienie NSA z dnia 4 grudnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 1820/13,
91. Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r. o sygn. akt II GSK 2322/13,
92. Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1792/12,
93. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1921/12,
94. Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2014 r. o sygn. akt I OSK 2297/12,
95. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1810/12,
96. Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r. o sygn. akt II GSK 1962/12,
97. Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 2024/12,
98. Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r. o sygn. akt I GSK 869/12,
99. Wyrok NSA z dnia 19 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 51/13,
100. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 430/14,
101. Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 79/13,
102. Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r. o sygn. akt II GSK 631/14,
103. Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r. o sygn. akt II FSK 1276/12,
104. Wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 249/13,
105. Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2014 r. o sygn. akt II GSK 1097/14,
106. Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r. o sygn. akt II GSK 402/13,
107. Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r. o sygn. akt II FSK 1670/12,
108. Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. o sygn. akt II GSK 2080/13,
109. Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. o sygn. akt II GSK 2290/13,
110. Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. o sygn. akt II GSK 1705/13,
111. Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. o sygn. II GZ 297/14,
112. Wyrok NSA z dnia 23 września 2014 r. o sygn. akt II OSK 991/13,
113. Wyrok NSA z dnia 24 września 2014 r. o sygn. akt I OSK 1317/13,
114. Wyrok NSA z dnia 14 października 2014 r. o sygn. akt II GSK 1426/13,

115. Uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r. o sygn. akt II GPS 2/14,
116. Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2014 r. o sygn. akt II GSK 2549/14,
117. Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 r. o sygn. akt II GSK 917/13,
118. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r. o sygn. akt I OSK 877/13,
119. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r. o sygn. akt. 1467/13,
120. Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r. o sygn. akt II GSK 1704/13,
121. Postanowienie NSA z dnia 11 lutego 2015 r. o sygn. akt I SA/OI 927/14,
122. Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2015 r. o sygn. akt II GSK 2470/13,
123. Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2015 r. o sygn. akt. II GSK 2291/13,
124. Wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r. o sygn. akt II GSK 2728/14,
125. Wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r. o sygn. akt II GSK 776/14,
126. Wyrok NSA z dnia 22 maja 2015 r. o sygn. akt II GSK 1065/14,
127. Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2015 r. o sygn. akt I OSK 2386/13,
128. Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2015 r. o sygn. akt I OSK 450/15,
129. Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2015 r. o sygn. akt I OSK 1124/15,
130. Wyrok NSA z dnia 2 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1653/14,
131. Wyrok NSA z dnia 8 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1741/14,
132. Wyrok NSA z dnia 8 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1742/14,
133. Wyrok NSA z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 2370/14,
134. Wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r. o sygn. akt II GSK 2015/14,
135. Wyrok NSA z dnia 15 października 2015 r. o sygn. akt I GSK 241/14,
136. Wyrok NSA z dnia 21 października 2015 r. o sygn. akt II GSK 2119/14,
137. Wyrok NSA z dnia 29 października 2015 r. o sygn. akt I GSK 361/14,
138. Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r. o sygn. akt I FSK 1491/14,
139. Wyrok NSA z dnia 16 marca 2016 r. o sygn. akt II GSK 2310/14,
140. Wyrok NSA z dnia 17 marca 2016 r. o sygn. akt II OSK 1812/14,
141. Wyrok NSA z dnia 31 marca 2016 r. o sygn. akt II GSK 2371/14,
142. Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r. o sygn. akt II OSK 2169/14,
143. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r. o sygn. akt II GSK 341/15,
144. Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r. o sygn. akt I OSK 2137/14,
145. Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r. o sygn. akt I OSK 2411/14,
146. Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r. o sygn. akt I OSK 19/15,
147. Wyrok NSA z dnia 8 września 2016 r. o sygn. akt II FSK 2260/14,
148. Wyrok NSA z dnia 30 września 2016 r. o sygn. akt I OSK 2893/14,

149. Wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 3052/15,
150. Wyrok NSA z dnia 13 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 3213/16,
151. Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 895/15,
152. Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 2438/16,
153. Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1074/15,
154. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1098/15,
155. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1090/15,
156. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 1127/15,
157. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r. o sygn. akt II GSK 895/15,
158. Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 2609/15,
159. Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 1382/15,
160. Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 2693/16,
161. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 1213/15,
162. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 1243/15,
163. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt II OSK 709/15,
164. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r. o sygn. akt I GSK 304/15,
165. Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r. o sygn. akt II OSK 1427/16,
166. Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 3067/16,
167. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 164/16,
168. Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4487/16,
169. Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2867/15,
170. Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2951/15,
171. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r. o sygn. akt II OSK 1386/15,
172. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r. o sygn. akt II GSK 1608/15,
173. Wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r. o sygn. akt II GSK 1958/15,
174. Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r. o sygn. akt II GSK 1910/15,
175. Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II GZ 245/17,
176. Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r. o sygn. II GSK 2428/15,
177. Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2389/15,
178. Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2846/15,
179. Wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 2384/15,
180. Wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 3307/15,
181. Wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 5186/16,
182. Wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 2420/15,

183. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r. o sygn. akt II FSK 398/17,
184. Wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r. o sygn. akt II GSK 1016/17,
185. Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r. o sygn. akt II GSK 395/17,
186. Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r. o sygn. akt II GSK 3407/15,
187. Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2017 r. o sygn. akt II FSK 1492/15,
188. Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 1235/17,
189. Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 2636/17,
190. Wyrok NSA z dnia 12 września 2017 r. o sygn. akt II GSK 3597/15,
191. Wyrok NSA z dnia 14 września 2017 r. o sygn. akt II GSK 3381/15,
192. Wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r. o sygn. akt I OSK 517/17,
193. Wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r. o sygn. akt II OSK 154/16,
194. Wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r. o sygn. akt II OSK 209/16,
195. Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r. o sygn. akt I OSK 3441/15,
196. Wyrok NSA z dnia 6 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 3097/17,
197. Wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 113/16,
198. Wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 186/16,
199. Wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r. o sygn. akt II GSK 2813/17,
200. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r. o sygn. akt I OSK 1299/17,
201. Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r. o sygn. akt II OSK 3011/17,
202. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 926/16,
203. Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2017 r. o sygn. akt II GSK 4048/17,
204. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r. o sygn. akt II GSK 3818/17,
205. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r. o sygn. akt II OSK 1085/17,
206. Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2018 r. o sygn. akt II GSK 2918/17,
207. Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2018 r. o sygn. akt I OSK 638/16,
208. Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r. o sygn. akt I OSK 552/16,
209. Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r. o sygn. akt II OSK 898/16,
210. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r. o sygn. akt II GSK 4360/17,
211. Wyrok NSA z dnia 8 marca 2018 r. o sygn. akt II FSK 487/16,
212. Wyrok NSA z dnia 9 marca 2018 r. o sygn. akt I OSK 946/16,
213. Wyrok NSA z dnia 23 marca 2018 r. o sygn. akt II GSK 3602/17,
214. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II GSK 357/18,
215. Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II GSK 324/18,
216. Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r. o sygn. akt I OSK 2169/16,

217. Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II OSK 1029/18,
218. Wyrok NSA z dnia 9 maja 2018 r. o sygn. akt II GSK 136/16,
219. Wyrok NSA z dnia 10 maja 2018 r. o sygn. akt I GSK 650/18,
220. Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2018 r. o sygn. akt II FSK 2107/16,
221. Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r. o sygn. akt I OSK 2045/18,
222. Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r. o sygn. akt I GSK 2679/18,
223. Wyrok NSA z dnia 21 września 2018 r. o sygn. akt I GSK 2856/18,
224. Wyrok NSA z dnia 3 października 2018 r. o sygn. akt I FSK 1321/18,
225. Wyrok NSA z dnia 12 października 2018 r. o sygn. akt I GSK 1077/18,
226. Wyrok NSA z dnia 12 października 2018 r. o sygn. akt I GSK 2926/18,
227. Postanowienie NSA z dnia 9 listopada 2018 r. o sygn. akt I GSK 3118/18,
228. Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r. o sygn. akt I GSK 987/18,
229. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2018 r. o sygn. akt I OSK 4191/18,
230. Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r. o sygn. akt II FSK 3541/16,
231. Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2019 r. o sygn. akt I GSK 3346/18,
232. Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r. o sygn. akt I GSK 83/19,
233. Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r. o sygn. akt II OSK 132/19,
234. Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2019 r. o sygn. akt I GSK 732/18,
235. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1022/18,
236. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r. o sygn. akt II FSK 1945/15,
237. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 817/18,
238. Wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1201/18,
239. Wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1113/18,
240. Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1144/18,
241. Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 3392/18,
242. Wyrok NSA z dnia 29 marca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1159/18,
243. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 1192/18,
244. Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II OSK 1324/17,
245. Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II FSK 1322/17,
246. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 344/19,
247. Wyrok NSA z dnia 30 maja 2019 r. o sygn. akt II OSK 1038/18,
248. Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1337/18,
249. Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2019 r. o sygn. akt I OSK 4155/18,
250. Wyrok NSA z dnia 3 września 2019 r. o sygn. akt II FSK 3084/17,

251. Wyrok NSA z dnia 11 września 2019 r. o sygn. akt I GSK 1135/19,
252. Wyrok NSA z dnia 18 września 2019 r. o sygn. akt II OSK 1922/18,
253. Wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r. o sygn. akt I FSK 1015/17,
254. Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r. o sygn. akt II OSK 1866/18,
255. Wyrok NSA z dnia 2 października 2019 r. o sygn. akt I OSK 2739/17,
256. Wyrok NSA z dnia 9 października 2019 r. o sygn. akt II OSK 2810/17,
257. Wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r. o sygn. akt I GSK 1456/19,
258. Wyrok NSA z dnia 6 listopada 2019 r. o sygn. akt I GSK 1853/19,
259. Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r. o sygn. akt II FSK 3967/17,
260. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2019 r. o sygn. akt I GSK 1828/19,
261. Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2019 r. o sygn. akt II GSK 912/19,
262. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r. o sygn. akt I FSK 1373/19,
263. Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2019 r. o sygn. akt I GSK 195/17,
264. Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 1573/18,
265. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2019 r. o sygn. akt I FSK 1320/17,
266. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r. o sygn. akt I OSK 1424/19,
267. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2020 r. o sygn. akt I GSK 2063/19,
268. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2020 r. o sygn. akt I GSK 1609/18,
269. Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2020 r. o sygn. akt I OSK 3514/18,
270. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2020 r. o sygn. akt I GSK 2155/19,
271. Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2020 r. o sygn. akt I GSK 422/18,
272. Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2020 r. o sygn. akt I GSK 1713/18,
273. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r. o sygn. akt II OSK 28/19,
274. Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2020 r. o sygn. akt I OSK 2698/17,
275. Wyrok NSA z dnia 4 marca 2020 r. o sygn. akt II OSK 1137/18,
276. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r. o sygn. akt I GSK 190/18,
277. Wyrok NSA z dnia 11 marca 2020 r. o sygn. akt I GSK 211/18,
278. Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r. o sygn. akt I OSK 423/20,
279. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r. o sygn. akt I OSK 4150/18,
280. Wyrok NSA z dnia 25 maja 2020 r. o sygn. akt I GSK 873/19,
281. Wyrok NSA z dnia 29 maja 2020 r. o sygn. akt I GSK 1576/19,
282. Wyrok NSA z dnia 29 maja 2020 r. o sygn. akt I GSK 1666/19,
283. Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2020 r. o sygn. akt I GSK 108/20,
284. Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2020 r. o sygn. akt I GSK 537/20,

285. Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r. o sygn. akt I GSK 570/20,
286. Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r. o sygn. akt I OSK 3015/19,
287. Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2020 r. o sygn. akt II OSK 166/20,
288. Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2020 r. o sygn. akt I FSK 2021/17,
289. Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2020 r. o sygn. akt I GSK 454/18,
290. Wyrok NSA z dnia 10 września 2020 r. o sygn. akt II FSK 1261/20,
291. Wyrok NSA z dnia 15 września 2020 r. o sygn. akt II GSK 244/20,
292. Wyrok NSA z dnia 16 września 2020 r. o sygn. akt I GSK 276/18,
293. Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r. o sygn. akt II OSK 1241/20,
294. Wyrok NSA z dnia 5 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 582/18,
295. Wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 220/18,
296. Wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r. o sygn. akt II OSK 1493/20,
297. Wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r. o sygn. akt II OSK 1663/20,
298. Wyrok NSA z dnia 20 października 2020 r. o sygn. akt II FSK 3130/19,
299. Wyrok NSA z dnia 28 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 596/18,
300. Wyrok NSA z dnia 28 października 2020 r. o sygn. akt II OSK 2567/20,
301. Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 420/18,
302. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 925/17,
303. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2020 r. o sygn. akt II OSK 2785/20,
304. Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 380/18,
305. Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2020 r. o sygn. akt I GSK 349/18,
306. Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r. o sygn. akt I GSK 961/20,
307. Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2020 r. o sygn. akt II OSK 356/20,
308. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r. o sygn. akt II OSK 1728/18,
309. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r. o sygn. akt II GSK 1012/18,
310. Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2020 r. o sygn. akt I GSK 1319/20,
311. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r. o sygn. akt I OSK 2064/20,
312. Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2021 r. o sygn. akt I GSK 1773/20,
313. Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r. o sygn. akt I GSK 4/21,
314. Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2021 r. o sygn. akt II GSK 210/19,
315. Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2021 r. o sygn. akt II GSK 222/19,
316. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2021 r. o sygn. akt II OSK 3022/20,
317. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2021 r. o sygn. II OSK 376/19,
318. Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r. o sygn. akt III OSK 421/21,

319. Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 1889/18,
320. Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r. o sygn. akt II OSK 1868/18,
321. Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r. o sygn. akt II GSK 1360/20,
322. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 2091/18,
323. Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 189/21,
324. Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 2891/20,
325. Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r. o sygn. akt II GSK 1229/18,
326. Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. o sygn. akt III FSK 3358/21,
327. Wyrok NSA z dnia 19 maja 2021 r. o sygn. akt III OSK 420/21,
328. Wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 r. o sygn. akt I OSK 4141/18,
329. Wyrok NSA z dnia 26 maja 2021 r. o sygn. akt II OSK 2429/18,
330. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r. o sygn. akt II GSK 648/18,
331. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r. o sygn. akt I GSK 1768/18,
332. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r. o sygn. akt II GSK 1040/18,
333. Wyrok NSA z dnia 28 maja 2021 r. o sygn. akt I GSK 2188/18,
334. Wyrok NSA z dnia 11 maja 2021 r. o sygn. akt I GSK 207/21,
335. Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2021 r. o sygn. akt III FSK 3619/21,
336. Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1848/18,
337. Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1870/18,
338. Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2021 r. o sygn. akt III OSK 2905/21,
339. Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2021 r. o sygn. akt II OSK 2/21,
340. Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 376/21,
341. Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1929/18,
342. Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r. o sygn. akt II OSK 2628/18,
343. Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2021 r. o sygn. akt II GSK 1273/18,
344. Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2021 r. o sygn. akt I OSK 353/21,
345. Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r. o sygn. akt II GSK 193/21,
346. Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2021 r. o sygn. akt II OSK 2976/18,
347. Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2021 r. o sygn. akt III FSK 3748/21,
348. Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2021 r. o sygn. akt I GSK 1956/18,
349. Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2021 r. o sygn. akt I GSK 29/21,
350. Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021 r. o sygn. akt I OSK 845/19,
351. Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2021 r. o sygn. akt III FSK 3465/21,
352. Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2021 r. o sygn. akt III OSK 3540/21,

353. Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2021 r. o sygn. akt III OSK 3546/21,
354. Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2021 r. o sygn. akt II OSK 3761/18,
355. Wyrok NSA z dnia 7 września 2021 r. o sygn. akt I GSK 54/21,
356. Wyrok NSA z dnia 14 września 2021 r. o sygn. akt I GSK 124/21,
357. Wyrok NSA z dnia 15 września 2021 r. o sygn. akt III OSK 2565/21,
358. Wyrok NSA z dnia 30 września 2021 r. o sygn. akt II GSK 565/21,
359. Wyrok NSA z dnia 7 października 2021 r. o sygn. akt I GSK 419/21,
360. Wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r. o sygn. akt I OSK 509/21,
361. Wyrok NSA z dnia 20 października 2021 r. o sygn. akt III OSK 3969/21,
362. Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2021 r. o sygn. akt II OSK 3805/18,
363. Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2021 r. o sygn. akt II OSK 2094/19,
364. Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2021 r. o sygn. akt I GSK 670/21,
365. Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021 r. o sygn. akt II OSK 3289/18,
366. Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2021 r. o sygn. akt II GSK 1581/21,
367. Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2021 r. o sygn. akt III FSK 3754/21,
368. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2021 r. o sygn. akt III FSK 298/21,
369. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2021 r. o sygn. akt I OSK 3024/19,
370. Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2021 r. o sygn. akt II GSK 1822/21,
371. Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2021 r. o sygn. akt II GSK 2138/21,
372. Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 916/21,
373. Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 3543/18,
374. Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 956/21,
375. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r. o sygn. akt III FSK 4396/21,
376. Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2021 r. o sygn. akt I GSK 154/21,
377. Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2021 r. o sygn. akt III FSK 4650/21,
378. Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 4431/18,
379. Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2021 r. o sygn. akt I FSK 555/18,
380. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 20/19,
381. Wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r. o sygn. akt I OSK 527/19,
382. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2022 r. o sygn. akt II GSK 2513/21,
383. Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2022 r. o sygn. akt III OSK 905/21,
384. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r. o sygn. akt I GSK 1087/21,
385. Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2022 r. o sygn. akt I GSK 2301/18.

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2005 r. o sygn. akt III SA/Wa 1041/05,
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2005 r. o sygn. akt III SA/Wa 1203/05,
3. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 grudnia 2005 r. o sygn. akt II SA/Gd 436/05,
4. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2006 r. o sygn. akt V SA/Wa 2351/05,
5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2006 r. o sygn. akt VI SA/Wa 2184/05,
6. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2008 r. o sygn. akt IV SA/Wa 1189/08,
7. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 listopada 2008 r. o sygn. akt I SA/Bd 188/08,
8. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2010 r. o sygn. akt I SA/Po 1006/09,
9. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 stycznia 2010 r. o sygn. akt I SA/Bd 912/09,
10. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 maja 2010 r. o sygn. akt I SA/Lu 190/10,
11. Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2010 r. o sygn. akt IV SA/Gl 44/11,
12. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 października 2011 r. o sygn. akt I SA/Ol 484/11,
13. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r. o sygn. akt V SA/Wa 1944/11,
14. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2012 r. o sygn. akt I SA/Po 861/11,
15. Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 kwietnia 2012 r. o sygn. akt II SA Op 796/11,
16. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. akt III SA/Łd 423/12,
17. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 listopada 2012 r. o sygn. akt III SA/Gl 703/12,
18. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2013 r. o sygn. akt III SA/Wr 33/13,
19. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II SA/Wr 614/12,
20. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r. o sygn. akt III SA/Wr 128/13,
21. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2013 r. o sygn. akt III SA/Gl 958/13,
22. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2013 r. o sygn. akt V SA/Wa 376/13,
23. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2014 r. o sygn. akt I SA/Rz 1054/13,
24. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2014 r. o sygn. akt 1800/13,
25. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 lutego 2014 r. o sygn. akt II SA/Go 972/13,
26. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2014 r. o sygn. akt V SA/Wa 1628/13,
27. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2014 r. o sygn. akt V SA/Wa 1629/13,
28. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r. o sygn. akt III SA/Gl 1997/13,
29. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2014 r. o sygn. akt III SA/Gl 161/14,

30. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 kwietnia 2014 r. o sygn. akt II SA/Sz 1102/13,
31. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2014 r. o sygn. akt I SA/Bk 173/14,
32. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 lipca 2014 r. o sygn. akt I SA/Rz 392/14,
33. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2014 r. o sygn. akt III SA/Łd 581/14,
34. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r. o sygn. akt V SA/Wa 2169/14,
35. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2015 r. o sygn. akt III SA/Gl 1266/14,
36. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 880/14,
37. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Łd 1068/14,
38. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 886/14,
39. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 marca 2015 r. o sygn. akt III SA/Wr 883/14,
40. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2015 r. o sygn. akt III SA/Gl 1622/14,
41. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 kwietnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Sz 1495/14,
42. Wyrok WSA w Opolu z dnia 21 maja 2015 r. o sygn. akt II SA/Op 104/15,
43. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2015 r. o sygn. akt V SA/Wa 1896/15,
44. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 października 2015 r. o sygn. akt I SA/Sz 979/15,
45. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r. o sygn. akt III SA/Po 952/15,
46. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 grudnia 2015 r. o sygn. akt III SA/Łd 978/15,
47. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Kr 1524/15,
48. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 stycznia 2016 r. o sygn. akt III SA/Wr 937/15,
49. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2016 r. o sygn. akt III SA/Łd 938/15,
50. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2016 r. o sygn. akt III SA/Wr 1194/15,
51. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2016 r. o sygn. akt III SA/Wr 195/16,
52. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 maja 2016 r. o sygn. akt V SA/Wa 283/16,
53. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 1073/16,
54. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 kwietnia 2017 r. o sygn. akt IV SA/Gl 1149/16,
55. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 528/16,
56. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 1334/16,
57. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 117/17,

58. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 maja 2017 r. o sygn. akt I SA/Rz 174/17,
59. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 1523/16,
60. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 284/17,
61. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 sierpnia 2017 r. o sygn. akt I SA/Rz 350/17,
62. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2017 r. o sygn. akt IV SA/Po 649/17,
63. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 2612/16,
64. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 2262/16,
65. Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 października 2017 r. o sygn. akt II SA/Op 307/17,
66. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 17 października 2017 r. o sygn. akt II SA/Go 838/17,
67. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 października 2017 r. o sygn. akt I SA/Rz 576/17,
68. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 42/17,
69. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 3261/16,
70. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/Łd 654/17,
71. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2017 r. o sygn. akt I SA/Sz 749/17,
72. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r. o sygn. akt V SA/Wa 416/17,
73. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2018 r. o sygn. akt VII SA/Wa 552/18,
74. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2018 r. o sygn. akt I SA/Ol 147/18,
75. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II SA/Rz 339/18,
76. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2018 r. o sygn. akt II SA/Gd 44/18,
77. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r. o sygn. akt II SA/Kr 313/18,
78. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2018 r. o sygn. akt V SA/Wa 1716/17,
79. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 czerwca 2018 r. o sygn. akt I SA/Ke 116/18,
80. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2018 r. o sygn. akt V SA/Wa 841/18,
81. Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 4 września 2018 r. o sygn. akt I SA/Rz 755/18,
82. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 września 2018 r. o sygn. akt II SA/Bk 409/18,
83. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 grudnia 2018 r. o sygn. akt III SA/Gl 695/18,
84. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 lutego 2019 r. o sygn. akt II SA/Rz 1311/18,

85. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2019 r. o sygn. akt V SA/Wa 1726/18,
86. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 marca 2019 r. o sygn. akt I SA/Ol 5/19,
87. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 marca 2019 r. o sygn. akt II SA/Rz 1444/18,
88. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2019 r. o sygn. akt III SA/Gl 14/19,
89. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 kwietnia 2019 r. o sygn. akt III SA/Gl 1176/18,
90. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2019 r. o sygn. akt V SA/Wa 1442/18,
91. Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 24 września 2019 r. o sygn. akt I SA/Ol 575/19,
92. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2019 r. o sygn. akt VII SA/Wa 521/19,
93. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 października 2019 r. o sygn. akt I SA/Go 301/19,
94. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2019 r. o sygn. akt I SA/Gd 1561/19,
95. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 października 2019 r. o sygn. akt I SA/Ol 493/19,
96. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Po 424/19,
97. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2020 r. o sygn. akt I SA/Wa 1644/19,
98. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2020 r. o sygn. akt II SA/Wa 1783/19,
99. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 marca 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 230/20,
100. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 lipiec 2020 r. o sygn. akt III SA/Łd 1016/19,
101. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 sierpnia 2020 r. o sygn. akt III SA/Lu 96/20,
102. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 sierpnia 2020 r. o sygn. akt III SA/Gl 167/20,
103. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2020 r. o sygn. akt II SA/Wr 223/20,
104. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 września 2020 r. o sygn. akt I SA/Sz 439/20,
105. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 września 2020 r. o sygn. akt I SA/Kr 222/20,
106. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 listopada 2020 r. o sygn. akt I SA/Bk 746/20,
107. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 kwietnia 2021 r. o sygn. akt III SA/Gd 942/20,
108. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 maja 2021 r. o sygn. akt III SA/Po 646/20,
109. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 maja 2021 r. o sygn. akt IV SA/Po 291/21,
110. Wyrok WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 2 czerwca 2021 r. o sygn. akt IV SA/Po 57/21,
111. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2021 r. o sygn. akt II SA/Gl 364/21.

Orzecznictwo komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

1. Orzeczenie GKO z dnia 28 maja 2015 r. o sygn. akt BDF1.4800.55.2015.

Decyzje, wytyczne, zalecenia i komunikaty

1. Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (2006/C 179/02),
2. Zalecenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 29 stycznia 2010 r w zakresie sposobu korygowania wydatków nieprawidłowo poniesionych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020,
3. Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (2012/C 8/02),
4. Wytyczne Komisji w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 (2013/C 209/01),
5. Decyzja Komisji z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, C(2013) 9527 final,
6. Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (załącznik do Uchwały Nr 38/618/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 lipca 2016 r.),
7. Decyzja Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z dnia 6 kwietnia 2018 r., nr DK/48/2018,
8. Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 26 lipca 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą C(2015) 903 zatwierdzającą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu

- „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu zachodniopomorskiego w Polsce, C(2018) 5076,
9. Wytyczne Komisji z dnia 17 grudnia 2018 r. dla państw członkowskich dotyczące rocznego sprawozdania z kontroli i opinii audytowej, które mają składać instytucje audytowe, oraz sposobu postępowania z błędami wykrytymi przez instytucje audytowe do celów ustalania i zgłaszania wiarygodnych łącznych poziomów błędu rezydualnego, znak EGESIF_15-0002-04,
 10. Decyzji Komisji z dnia 14 maja 2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych, C(2019) 3452 final,
 11. Zalecenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z lipca 2020 r. dla instytucji zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie procedur kontrolnych oraz systemu rocznych rozliczeń (wersja nr 5),
 12. Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 19 listopada 2020 r. zmieniająca decyzję wykonawczą C(2014) 10024 zatwierdzającą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu Lubuskiego w Polsce, umożliwiają realizację Programu, zgodnie ze zmianami zaproponowanymi przez region, nr C(2020) 8181,
 13. Wytyczne Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 grudnia 2020 r. w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020,
 14. Decyzja Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 16 czerwca 2021 r., znak sprawy DIR-IXa.7343.71.2018.AS.13.

Raporty, analizy i inne dokumenty

1. Advisory Committee for the Coordination od Fraud Prevention, Working document, - Requirement to notify irregularities: practical arrangements, 11 April 2002 r.,

2. Komisja tymczasowa do spraw wyzwań politycznych i środków budżetowych w rozszerzonej Unii w latach 2007 – 2013, Parlament Europejski, Dokument roboczy nr 2 w sprawie perspektywy finansowej 2007-2013: stan aktualny, 21 października 2004 r.,
3. Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej), Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny. Raport końcowy z dnia 16 czerwca 2008 r. - przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies,
4. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Podręcznik Wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wersja 3.0, listopad 2011 r.,
5. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (z upoważnienia ministra) z dnia 27 kwietnia 2012 r. na interpelację nr 3691 w sprawie konieczności weryfikacji dotkliwych skutków kontroli projektów realizowanych z wykorzystaniem środków UE,
6. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 15 czerwca 2012 r. na interpelację nr 4953 w sprawie skutków rekomendacji instytucji audytowych w zakresie nieprawidłowości w stosowaniu prawa zamówień publicznych,
7. Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors), Analysis of (types) of errors in EU and national public procurement within the Structural Funds programmes, 2013 r.,
8. Najwyższa Izba Kontroli, Opracowanie z informacji o wynikach kontroli NIK pt. Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych programów regionalnych, KAP-4101-00 6-00/2013, nr ewid. 35/2014/P/13/196/KAP, czerwiec 2014 r.,
9. Najwyższa Izba Kontroli, Opracowanie z informacji o wynikach kontroli NIK pt. Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, KAP-4101-008-00/2014, nr ewid. 72/2015/P/14/009/KAP, maj 2015 r.
10. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014-2020, Warszawa 2015 r.,
11. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne: Ochrona budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami – w latach 2007-2013. Komisja w coraz

- większym stopniu stosowała środki zapobiegawcze i korekty finansowe w obszarze spójności, Luxemburg 2017 r.,
12. Zapytanie z dnia 12.2.2019 r. nr 8421 do ministra inwestycji i rozwoju w sprawie rozbieżności co do poziomu wymierzenia korekty finansowej,
 13. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Podręcznik beneficjenta. SL2014 Aplikacja główna Centralny system teleinformatyczny, wersja 2.7, 15 stycznia 2020 r.,
 14. Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Informacja z działalności sądów administracyjnych w 2019 r., Warszawa, marzec 2020 r.
 15. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019, Warszawa 2020,
 16. Dokument roboczy służb Komisji pt. „Zaktualizowane wytyczne dotyczące pomocy państwa w ramach instrumentów finansowych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie programowania 2014-2020”, 25 marca 2021 r.,
 17. Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Informacja z działalności sądów administracyjnych w 2020 r., Warszawa, marzec 2021 r.
 18. K. Brysiewicz, M. Porzeżyńska, R. Poździk, M. Woźniak, Z. Szewczuk, Raport „Efektywność procedur zwrotu środków unijnych”, marzec 2021 r.
 19. Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Informacja z działalności sądów administracyjnych w 2021 r., Warszawa, marzec 2022 r.

Strony internetowe

1. Strona internetowa Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej, www.dip.dolnyslask.pl,
2. Strona internetowa Komisji Europejskiej, www.ec.europa.eu,
3. Strona internetowa Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, www.funduszeuropejskie.gov.pl,
4. Strona internetowa Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, dotycząca Programów Infrastruktura i Środowisko, www.pois.gov.pl,
5. Strona internetowa Ministerstwa Zdrowia, www.zdrowie.gov.pl,
6. Strona internetowa Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, www.archiwum.ncbr.gov.pl,
7. Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, www.europarl.europa.eu,

8. Strona internetowa dotycząca tematyki zamówień publicznych, www.praktycznezamowieniapubliczne.pl
9. Strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego dotycząca Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Podlaskiego 2014-2020, www.rpowp.wrotapodlasia.pl,
10. Strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego dotycząca Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020, www.rpo.wzp.pl,
11. Strona internetowa Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, www.wfosigw.torun.pl.

Artykuły prasowe

1. Gazeta Prawna, 14 maja 2014 r. nr 12 (3733).