

Jarosław Redo

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0009-0003-9638-8846

j.redo@ukw.edu.pl

Odpowiedzialność beneficjenta środków europejskich i osób działających w jego imieniu za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Wstęp

Publiczny charakter środków europejskich wyraża się nie tylko w konieczności ich wydatkowania przez beneficjentów w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w kwalifikowany sposób, tj. przy zastosowaniu reguł określonych w multicytrycznym systemie źródeł prawa zarządzania projektami unijnymi, ale także w funkcji ochronnej tego systemu, realizowanej poprzez sankcje o charakterze ekonomicznym, administracyjnym i karnym określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Ochrona środków pochodzących z unijnego budżetu realizowana jest na dwóch poziomach. Pierwszy z nich, prewencyjny, dokonywany jest za pośrednictwem procedury konkursowej i ma na celu wyeliminowanie z możliwości otrzymania dofinansowania wnioskodawców niespełniających kryteriów podmiotowych (np. objętych sankcją wykluczenia z możliwości otrzymania środków europejskich) oraz projektów niewpisujących się lub wpisujących się w niewystarczającym stopniu w założenia polityki spójności. Drugi poziom funkcji ochronnej środków europejskich ma charakter następczy wobec momentu wystąpienia nieprawidłowości. Jego efektem ma być przede wszystkim odzyskanie środków publicznych poprzez uruchomienie procedury zwrotowej uregulowanej w art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. Ustawodawca uznał jednak, że samo odzyskanie środków nie jest wystarczające do pełnej realizacji funkcji ochronnej, decydując się na daleko idącą represyjność wobec beneficjentów i osób działających w ich imieniu w przypadku wystąpienia określonych rodzajów nieprawidłowości. Instru-

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm., dalej jako UFP.

mentarium wspomnianej represyjności jest szerokie i obejmuje odpowiedzialność korporacyjną (sankcję wykluczenia z możliwości ubiegania się o środki europejskie) oraz o charakterze indywidualnym: karną, karno-skarbową i za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Celem niniejszego opracowania są analiza oraz ocena prawidłowości ukształtowania zakresu podmiotowego i przedmiotowego ostatniej z wymienionych, tj. odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z wydatkowaniem środków europejskich. Oś wyводу będzie stanowić próba odpowiedzi na pytania, czy i w jakim stopniu przesłanki nieprawidłowości są tożsame z przesłankami odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz czy rzeczony rodzaj odpowiedzialności zapewnia odpowiedni poziom ochrony środków unijnych? Poruszony w artykule problem jest istotny, ponieważ blisko trzyletnie opóźnienie w rozpoczęciu wdrażania programów w ramach perspektywy finansowej 2021–2027 może przyczynić się do mniej efektywnego rozdysponowania i wydatkowania środków unijnych (konieczność szybkiej alokacji), problemów z kontrolą pojedynczych projektów (duża liczba przedsięwzięć realizowanych w tym samym czasie i w krótszym okresie) oraz zwiększonego, zawinionego lub niezawinionego, występowania nieprawidłowości w działaniach beneficjentów.

Wyznaczone cele badawcze i postawione pytania miały wpływ na strukturę opracowania. W pierwszej części wyjaśniono zależności między pojęciem nieprawidłowości a przesłankami zwrotu środków określonymi w art. 207 ust. 1 UFP. W drugiej części dokonano analizy i oceny zakresu podmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Trzecia część obejmuje rozważania na temat tożsamości przesłanek zwrotu środków i czynami stanowiącymi delikty w obszarze dyscypliny finansów publicznych. Wykorzystanie metody dogmatyczno-prawnej, uzupełnionej metodą analizy literatury przedmiotu i orzecznictwa, pozwoliło na wyprowadzenie wniosków i sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w ostatniej części opracowania, które uwzględnią stan prawny na dzień 1 kwietnia 2024 r.

Nieprawidłowość a przesłanki zwrotu środków europejskich z art. 207 ust. 1 UFP

Jednym z podstawowych zadań państwa członkowskiego w związku z wydatkowaniem środków z unijnego budżetu jest stworzenie efektywnego systemu kontroli zmierzającego do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych i ich wykrywania. Podstaw normatywnych do ochrony interesów finansowych UE i prawidłowego wydatkowania środków unijnych, w tym pochodzących z funduszy strukturalnych, należy upatrywać w rozporządzeniach ogólnych dla poszczególnych perspektyw finansowych

(art. 143 ust. 1 rozporządzenia ogólnego 2013² oraz pkt 71 preambuły do rozporządzenia ogólnego 2021³).

Pojęcie nieprawidłowości zostało zdefiniowane we wskazanych aktach prawa unijnego (art. 2 pkt. 36 rozporządzenia ogólnego 2013 oraz art. 2 pkt. 32 rozporządzenia ogólnego 2021) i oznacza działanie lub zaniechanie beneficjenta naruszające jakikolwiek przepis prawa związany z wydatkowaniem środków unijnych mogące mieć nawet jedynie potencjalnie szkodliwy wpływ na budżet UE poprzez obciążenie go nieuzasadnionym (niekwalifikowanym) wydatkiem. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat wykładni analizowanego pojęcia⁴, należy zwrócić uwagę na jego ścisły związek z przesłankami zwrotu środków wymienionymi w art. 207 ust. 1 UFP. Po pierwsze, relacja ta ma podłoże formalne. Jak zauważono w doktrynie, mimo że unijną definicję nieprawidłowości stosuje się wprost we wszystkich państwach członkowskich i nie zachodzi konieczność jej implementacji, to ustawodawca krajowy jest zobowiązany do wprowadzenia odpowiednich regulacji, które stworzą możliwość usunięcia nieprawidłowości⁵. Funkcję tę pełnią przepisy ustaw wdrożeniowych⁶ dotyczące trybu przeprowadzania kontroli w projektach i wymierzania korekt finansowych oraz przepisy ogólnego postępowania administracyjnego w powiązaniu z art. 207 UFP stanowiącym *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁷ w odniesieniu do skut-

² 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. Urz. UE z dnia 20 grudnia 2013 r., L 347/320).

³ 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 Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE z dnia 30 czerwca 2021 r., L 231/159).

⁴ Szerzej na temat wykładni pojęcia „nieprawidłowości” por. G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4.

⁵ W. Miemieć, *Przestanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2, s. 37.

⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 818 ze zm.) i ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079).

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

ków niezastosowania się do wezwania do zwrotu środków oraz właściwości organów do wydawania decyzji w pierwszej instancji i rozpatrywania odwołań od rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych. Druga zależność między nieprawidłowością a przesłankami zwrotu określonymi w UFP ma podłoże merytoryczne. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył w jednym z wyroków⁸, że wprawdzie art. 207 ust. 1 UFP nie posługuje się pojęciem nieprawidłowości, ale sformułowaniami: wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystanie z naruszeniem procedur, pobranie nienależnie lub w nadmiernej wysokości, jednak zastosowane nazewnictwo nie zmienia faktu, że zdarzenia określone w tym przepisie są działaniami podejmowanymi na rachunek budżetu UE i w celu usuwania nieprawidłowości. W konsekwencji wymienione terminy powinny być interpretowane w sposób jednolity z pojęciem nieprawidłowości zdefiniowanym w rozporządzeniach ogólnych. Zatem dochodząc zwrotu środków, na organie ciąży obowiązek ustalenia, czy doszło do nieprawidłowości, a nałożenie korekty finansowej i ewentualne wydanie decyzji na podstawie art. 207 ust. 9 UFP możliwe jest dopiero po uprzednim stwierdzeniu, że zidentyfikowane naruszenie ma charakter nieprawidłowości⁹, tj. spełnia wszystkie elementy definicji określonej w aktach prawa unijnego.

Stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości w powyższym rozumieniu, tzn. poprzez ziszczenie się przesłanek określonych w art. 207 ust. 1 UFP, skutkuje zastosowaniem wobec beneficjenta, jako podmiotu wykorzystującego środki przyznane na realizację projektu z udziałem środków europejskich, sankcji o charakterze ekonomicznym (dochodzenie zwrotu środków wraz z odsetkami) oraz administracyjnym¹⁰ (objęcie beneficjenta z mocy prawa sankcją wykluczenia przy wystąpieniu okoliczności zdefiniowanych w art. 207 ust. 4 pkt 1, 3 i 4 UFP¹¹). Nieprawidłowość może również prowadzić do rozwiązania umowy o dofinansowanie, a także do wszczęcia postępowania karnego lub karno-skarbowego, jeżeli jej wystąpienie było związane z dokonaniem czynu zabronionego (przestępstwa powszechnego, przestępstwa skarbowego lub wy-

⁸ Wyrok NSA z 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 5056/16), Lex nr 2316329; podobnie wyroki: WSA w Warszawie z 9 marca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 538/17, Lex nr 2476001 i WSA w Szczecinie z 21 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Sz 476/19, Lex nr 2757082.

⁹ Wyrok WSA w Opolu z 12 października 2017 r., sygn. akt II SA/Op 307/17, Lex nr 2394402.

¹⁰ B. Pahl, M. Radziłowicz, *Niezwrócenie środków europejskich w terminie jako przesłanka wpisu do rejestru podmiotów wykluczonych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12, s. 44.

¹¹ Sankcja wykluczenia z możliwości ubiegania się o środki europejskie może być zastosowana wobec beneficjenta w przypadku, gdy otrzymał dofinansowanie na podstawie dokumentów podrobionych, przerobionych lub potwierdzających nieprawdę, albo w przypadku nieprawidłowego wykonania decyzji zwrotowej, albo gdy ziszczenie się przesłanek określonych w art. 207 ust. 1 UFP wystąpiło wskutek popełnienia przestępstwa, potwierdzonego prawomocnym wyrokiem, 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.

kroczenia skarbowego) przez beneficjenta, partnera lub podmiot upoważniony do dysponowania środkami.

Nieprawidłowość, jako działanie lub zaniechanie beneficjenta, może stanowić jednocześnie czyn penalizowany przez ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹². O ile sankcje określone w art. 207 UFP mają charakter „korporacyjny”, tj. odnoszą się do beneficjenta jako zinstytucjonalizowanego podmiotu prawa (np. jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, fundacji, ale też osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą), o tyle odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zindywidualizowana, tzn. podlegają jej wyłącznie osoby fizyczne gospodarujące środkami publicznymi, w tym współfinansującymi projekty wdrażane w ramach programów operacyjnych, bez względu na to, czy beneficjentem jest podmiot publiczny, czy niepubliczny¹³.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z wydatkowaniem środków europejskich

Pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób działających w imieniu beneficjentów, w tym nienależących do sektora finansów publicznych, było możliwe od samego wejścia w życie UONDFP. Środki finansujące projekty mają bowiem status środków publicznych i nie tracą go również w momencie przekazania podmiotom niepublicznym, ponieważ dotacja (dofinansowanie) jest instytucją prawa finansowego, a jej przekazywanie i rozliczanie następuje zgodnie z przepisami UFP¹⁴. Art. 4 UONDFP w pierwotnym brzmieniu w pkt 4 wymieniał zatem, w zakresie podmiotowym odpowiedzialności, osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, natomiast sądy administracyjne potwierdziły dopuszczalność objęcia rzeczonym rodzajem odpowiedzialności takich osób¹⁵, wyraźnie wskazując, że środki fi-

¹² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 104, dalej jako UONDFP.

¹³ Zgodnie z art. 207 ust. 13 UFP postępowań zwrotowych nie przeprowadza się, a zatem nie orzeka się w przedmiocie zwrotu środków, jeżeli beneficjentem jest państwowa jednostka budżetowa. Ponieważ sankcja wykluczenia z możliwości otrzymania środków stanowi odrębny skutek decyzji zwrotowej, nie mogą nią być objęte wspomniane podmioty, jak również, na podstawie ust. 7 powołanego artykułu, m.in. jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe osoby prawne. Oznacza to, że sankcje o charakterze „korporacyjnym” odnoszą się w pełni jedynie do jednostek spoza sektora finansów publicznych.

¹⁴ A. Kościńska-Paszowska, [w:] T. Bolek, K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2012, Lex, art. 4.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 495/07, Lex nr 374351.

nansowe pochodzące z dotacji, której źródłem są budżety publiczne, nie stają się w momencie przekazania prywatną własnością beneficjenta. Beneficjent nie dysponuje tymi środkami jak właściciel, podlegają one bowiem, w myśl UFP, szczególnym zasadom rozliczeń, a w przypadku dotacji celowej (której rodzajem jest instytucja dofinansowania projektu ze środków europejskich) może być wydatkowana wyłącznie na cel i w sposób określony przez dotującego. Odpowiedzialności tej podlega zatem każda osoba, która spełnia zasadniczą przesłankę, tj. osobiście lub jako członek organu kolegiального dysponuje, zarządza lub ma wpływ na posiadane lub przekazywane środki publiczne¹⁶.

Nowelizacja UONDFP z 2011 r.¹⁷ wprowadziła istotne zmiany w zakresie podmiotowo-przedmiotowym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przede wszystkim w dodanym art. 4a poszerzono katalog podmiotów podlegających ustawie. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej¹⁸ wskazano, że dotychczasowy zakres podmiotowy był niewystarczający i nie uwzględniał specyfiki wydatkowania środków zagranicznych i unijnych, które to pojęcie zawiera w sobie, w myśl pkt 1 rzeczonego przepisu, środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3 UFP, czyli również pochodzące z funduszy strukturalnych. Odrębna regulacja zakresu podmiotowego, odnosząca się wyłącznie do programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych, miała na celu zaakcentowanie odmiennego charakteru tych środków, wyrażającego się w specjalnych procedurach ich przyznawania, wydatkowania i rozliczania oraz specyficznego systemu instytucjonalnego. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie¹⁹ art. 4a UONDFP stanowi *lex specialis* wobec podstawowego katalogu osób posiadających zdolność podmiotową odpowiedzialności, zawartego w art. 4 tej ustawy.

Art. 4a pkt 1 UONDFP obejmuje swoim zakresem pracowników wszystkich instytucji biorących udział w procesie realizacji programów operacyjnych. Obowiązek realizacji zadań tych podmiotów może wynikać z ustawy (instytucje zarządzające, certyfikujące i audytowe) lub umów i porozumień (instytucje pośredniczące i wdrażające). Do tego katalogu można również zaliczyć beneficjentów projektów grantowych, o których mowa w ustawach wdrożeniowych²⁰, ponieważ pełnią funkcje zbliżone do instytucji zarządzającej lub pośredniczą-

¹⁶ L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2012, Lex, art. 4.

¹⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 1429).

¹⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 4465 z dnia 21 lipca 2011 r.

¹⁹ R. Szostak, *Zaostrzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami europejskimi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 11.

²⁰ Art. 35 ust. 2 ustawy wdrożeniowej dla perspektywy finansowej 2014–2020 i art. 41 ust. 2 ustawy wdrożeniowej dla okresu programowania 2021–2027.

cej w stosunku do grantobiorców ze względu na to, że ich rola sprowadza się w zasadzie do dysponowania środkami i ich dalszego przekazywania innym podmiotom. Natomiast wprost do beneficjentów odnoszą się pkt 2 i 3 art. 4a UONDFP. Pierwszy z nich dotyczy osób zobowiązanych do realizacji projektu, którym przekazano środki publiczne na jego realizację lub które wykorzystują takie środki. Regulacja ta obejmuje zatem również beneficjentów prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą lub wspólników spółki cywilnej, którzy traktowani są *de facto* jako współbeneficjenci przekazanych im do dyspozycji środków europejskich. Dotyczy więc osób samodzielnie realizujących projekt i działających w swoim imieniu²¹. W pkt 3 owego przepisu rozszerzono odpowiedzialność na osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu, czyli na pracowników beneficjenta będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Jest to typowa sytuacja, w której zadania związane z realizacją przedsięwzięcia są przekazywane w ramach stosunku pracy lub innej formy angażowania personelu zarządzającego projektem. W doktrynie²² wskazuje się, że takie szczegółowe określenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności wynikało z potrzeby objęcia dyspozycją art. 4a UONDFP wszystkich osób, które w jakikolwiek sposób są zaangażowane w proces wdrażania programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych. Można zatem stwierdzić, że zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z dysponowaniem i wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu UE i innych bezzwrotnych środków zagranicznych został ukształtowany prawidłowo, a przez to wpisuje się w funkcję ochronną prawa wobec środków europejskich związaną z wykrywaniem i przeciwdziałaniem powstawaniu nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzeń ogólnych.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a przesłanki zwrotu z art. 207 ust. 1 UFP

Zgodnie z hipotezą normy zawartej w art. 4a UONDFP odpowiedzialność beneficjenta lub osób działających w jego imieniu ogranicza się do czynów wskazanych w art. 13 tej ustawy, a konkretnie do opisanych w pkt 6–8 powołanego przepisu. Czyny karalne dotyczące beneficjenta środków pochodzących z funduszy strukturalnych są powiązane z wykorzystaniem środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją

²¹ L. Lipiec-Warzecha, op. cit., art. 4a.

²² A. Kościńska-Paszkowska, op. cit., art. 4a.

projektu finansowanego z udziałem środków unijnych. Zatem odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczy zarówno środków europejskich, jak i pochodzących z budżetu państwa, które są wykorzystywane w ramach montażu finansowego. Mimo że wkład własny beneficjenta ma znaczenie w rozliczeniu przyznanego dofinansowania, wykorzystanie środków pochodzących z prywatnych zasobów pieniężnych, czyli przekazanych przez niepubliczny podmiot i finansujących częściowo projekt, nie podlega odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych²³. Sytuacja taka wystąpi przede wszystkim w refundacyjnym systemie rozliczeń, w ramach którego niepubliczny beneficjent wykorzystuje swoje środki, a następnie występuje o ich odzyskanie (jednostka sektora finansów publicznych, co oczywiście, wykorzystuje przed refundacją również środki publiczne). Stwierdzając nieprawidłowość na etapie zatwierdzania końcowego wniosku o płatność, właściwa instytucja nie dokonana refundacji, a tym samym nie dojdzie do przysporzenia ze środków publicznych na rzecz niepublicznego beneficjenta, co mogłoby prowadzić do pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Natomiast w systemie zaliczkowym beneficjent będący podmiotem spoza sektora finansów publicznych od początku wykorzystuje środki z dofinansowania, dlatego wyłączenie z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych będzie odnosić się tylko do wydatków poniesionych w ramach wkładu własnego.

Dwa pierwsze z penalizowanych czynów (art. 13 pkt 6 UONDFP) są związane z wykorzystaniem środków europejskich i innych zagranicznych niepodlegających zwrotowi niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu. Konstrukcja tych przesłanek odpowiada zdarzeniom powodującym wystąpienie nieprawidłowości z art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 UFP, dlatego powinny być interpretowane w taki sam sposób²⁴. Tym samym nietrafnie wskazano²⁵, że w przypadku gdy nie określono przeznaczenia środków, nie jest możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności. Sytuacja taka jest niemożliwa, ponieważ każdorazowo umowa o dofinansowanie, zgodnie z art. 206 ust. 2 pkt. 1 UFP, musi definiować cel, na który przekazano środki. Trudności interpretacyjne mogą wystąpić w odniesieniu do drugiego z karanych czynów, tj. wydatkowania środków niezgodnie z obowiązującymi procedurami. Wymieniając delikty związane z wadliwym stosowaniem procedur zamówień publicznych oraz wynikających z przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawodawca użył zwrotu „w tym”, co świadczy o przykładowym wyliczeniu najważniejszych procedur powiązanych

²³ R. Cieślak, *Nieprawidłowości związane z realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych jako podstawa dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 10, s. 18.

²⁴ Tak: L. Lipiec-Warzecha, op. cit., art. 13; R. Cieślak, op. cit., s. 20.

²⁵ Zob. A. Kościńska-Paszowska, op. cit.

z wydatkowaniem środków unijnych. Odmienna wykładnia prowadziłyby do wniosku, że nieprawidłowe stosowanie procedur, w tym „innych procedur” w rozumieniu art. 184 ust. 1 UFP, nie stanowiłyby naruszenia dyscypliny finansów publicznych, szczególnie że w projektach realizowanych przez beneficjentów zarówno niepublicznych, jak i umiejscowionych w sektorze finansów publicznych wybór wykonawców usług lub dostawców towarów jest dokonywany przede wszystkim zgodnie z zasadami regulowanymi przez odpowiednie wytyczne stanowione przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego poprzez zastosowanie zasady konkurencyjności²⁶. Zatem należy przyjąć, że znaczenie pojęcia „procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków” jest tożsame z przesłanką nieprawidłowości z art. 207 ust. 1 pkt 2 UFP i obejmuje wszystkie procedury, których źródłem są zarówno przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jak i systemy realizacji programów operacyjnych, w tym wytyczne i umowy o dofinansowanie²⁷. Karalne nie jest natomiast nienależne pobranie środków lub ich pobranie w nadmiernej wysokości, czyli nieprawidłowości, o których mowa w art. 207 ust. 1 pkt 3 UFP²⁸. Do takiego wniosku prowadzi treść art. 13 pkt 6 UONDFP, w którym nie przewidziano odpowiedzialności w takiej sytuacji. W tym miejscu należy zauważyć, że nieprawidłowości polegające na nienależnym pobraniu dotacji (w zakresie tej przesłanki jest m.in. wyłudzenie dofinansowania na podstawie przedłożonych fałszywych dokumentów lub poświadczających nieprawdę, co może stanowić jednocześnie przestępstwo wyłudzenia dotacji²⁹ z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁰ lub wykorzystaniu jej niezgodnie z przeznaczeniem stanowią ustawowe znamiona strony przedmiotowej przestępstw i wykroczeń skarbowych opisanych w art. 82 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy³¹. Może zatem dojść do zbiegu idealnego czynów karalnych,

²⁶ W perspektywie finansowej 2014–2020 zasadę konkurencyjności uregulowano w pkt 6.5.2 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*, a w okresie programowania 2021–2027 – w podrozdziale 3.2 *Wytycznych dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027*.

²⁷ Tak: R. Cieślak, op. cit., s. 20; K. Borowska, [w:] T. Bolek, K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, *Odpowiedzialność za naruszenie...*, art. 13.

²⁸ L. Lipiec-Warzecha, op. cit., art. 13.

²⁹ Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie prawa finansowego nienależne pobranie dofinansowania (dotacji) to sytuacja, w której nie było podstawy prawnej wypłaty takiego świadczenia, co należy rozumieć jako brak przepisu w obowiązującym systemie upoważniającego beneficjenta do ich pobrania – por. W. Miemiec, op. cit., s. 41. Oznacza to, że na gruncie UFP i KKS zakres odpowiedzialności beneficjenta, a zatem i zakres ochrony środków publicznych, jest szerszy, bo obejmuje każdą formę nienależnego pobrania, nie tylko będącego skutkiem przestępstwa wyłudzenia z art. 297 KK. Szerzej na temat ustawowych znamion przestępstw z art. 82 KKS i 297 KK zob. M. Wiśniewski, *Prawnikarne aspekty wyłudzenia dotacji Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 17(2), s. 150.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17, dalej jako KK.

³¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 654 ze zm., dalej jako KKS.

o którym mowa w art. 8 KKS, jeżeli czyn z art. 82 KKS wyczerpie znamiona czynów określonych w UONDFP³². W obszarze odpowiedzialności beneficjentów środków europejskich zbieg ten będzie dotyczył wyłącznie czynu polegającego na wykorzystaniu środków niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie o dofinansowanie, a penalizowanym na podstawie art. 13 pkt 6 UONDFP, przy czym w przypadku odpowiedzialności karno-skarbowej nie jest wymagany skutek w postaci faktycznego uszczuplenia finansów publicznych – wystarczające jest samo narażenie, czyli potencjalne zagrożenie uszczerbku w środkach pochodzących z funduszy publicznych, w tym z budżetu UE. Charakter odpowiedzialności karnej wyklucza penalizowanie skutku w postaci nieosiągnięcia założeń projektu dofinansowanego ze środków europejskich³³, ponieważ w każde przedsięwzięcie (projekt) wpisane jest ryzyko, czyli zjawisko pozostające poza kontrolą beneficjenta. Niemniej jednak w takim przypadku środki publiczne są również chronione poprzez możliwość dochodzenia ich zwrotu w trybie przewidzianym w art. 207 UFP, ponieważ niezrealizowanie celów projektu mieści się w pojęciu nieprawidłowości

Kolejnym czynem stanowiącym naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie terminowego rozliczenia przekazanych środków, o którym mowa w art. 13 pkt 7 UONDFP. Przesłanka ta odpowiada sytuacji określonej w art. 189 ust. 3 UFP. Przepis nakłada na beneficjenta sankcję o charakterze ekonomicznym w postaci zobowiązania do zapłaty odsetek za uchybienie terminowi złożenia wniosku o płatność lub nierozliczenia przekazanego w formie zaliczki dofinansowania w odpowiedniej wysokości. Tym samym penalizowany czyn nie stanowi nieprawidłowości w rozumieniu art. 207 ust. 1 UFP. Niemniej jednak nieterminowość w realizacji obowiązków nałożonych umową o dofinansowanie można przypisać do przesłanki niezgodnego z procedurami wydatkowania środków, natomiast nierozliczenie dofinansowania w odpowiedniej wysokości mieści się w przesłance pobrania w nadmiernej wysokości.

Ostatnie dwa karalne czyny skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych przez beneficjenta lub jego pracowników wprowadza art. 13 pkt 8 UONDFP. Są one związane z niedokonaniem zwrotu kwoty środków publicznych w terminie lub w należnej wysokości. Zdarzenia te są powiązane z nieprawidłowym wykonaniem decyzji zwrotowych, o których mowa w art. 189 ust. 3b i art. 207 ust. 9 UFP, dlatego nie odnoszą się do beneficjentów będących jednostkami sektora finansów publicznych. Penalizacji podlega zatem uchybienie terminowi dokonania zwrotu wskazanemu w decyzji oraz oddanie kwoty należności głównej w mniejszej wysokości niż została określona przez właściwą

³² J. Sawicki, *Naruszenie zasad dotacji lub subwencji (art. 82)*, [w]: J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2021, s. 237.

³³ T. Oczkowski, [w:] I. Zgoliński (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, 2021, Lex, art. 82.

instytucję, a także błędne naliczenie odsetek. W tym kontekście nie jest istotna przesłanka, na podstawie której orzeczono zwrot środków, ale fakt wadliwego wykonania decyzji zwrotowej. Należy również zwrócić uwagę, że wskazane naruszenia skutkują jednocześnie zastosowaniem wobec beneficjenta sankcji wykluczenia z możliwości otrzymania środków europejskich, ponieważ są tożsame z przesłanką określoną w art. 207 ust. 4 pkt 3 UFP, a zgodnie z art. 25 ust. 1 UONDFP odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa.

Jak zauważono w doktrynie³⁴, wskazane czyny, w odniesieniu do niepublicznego beneficjenta, są w zasadzie odwzorowaniem rodzajów naruszeń dyscypliny finansów publicznych związanych z wykorzystywaniem dotacji, których źródłem są budżety publiczne (budżet państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego). Zgodnie z przywołanym poglądem, art. 13 UONDFP stanowi *lex specialis* w stosunku do czynów penalizowanych w art. 9 tej ustawy, które dotyczą naruszeń wynikających z działań podmiotów dotowanych.

Możliwość przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych beneficjentom środków europejskich (i innych bezzwrotnych środków zagranicznych) lub osobom działającym w ich imieniu jest uzależniona od łącznego spełnienia czterech warunków³⁵. Zachowanie sprawcy musi wypełniać znamiona czynów stypizowanych w art. 13 pkt 6–8 UONDFP, musi wystąpić zdolność do ponoszenia tego rodzaju odpowiedzialności (sprawca jest ujęty w katalogu osób wymienionych w art. 4a UONDFP), stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie może być znikomy (art. 28 ust. 1 UONDFP) oraz naruszenie musi być zawinione (art. 19 ust. 2 UONDFP). Ten ostatni aspekt odróżnia sankcje nakładane w oparciu o art. 207 UFP od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Procedura zwrotowa nie wymaga bowiem wykazania przez właściwą instytucję winy beneficjenta, natomiast przy omawianym rodzaju odpowiedzialności udowodnienie winy spoczywa na rzeczniku dyscypliny finansów publicznych.

Art. 93 ust. 1 UONDFP oraz wzorce umów o dofinansowanie nakładają na instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające obowiązek zawiadomiania właściwego rzecznika dyscypliny o wystąpieniu okoliczności wskazujących na naruszenie przez beneficjenta, lub partnera w projekcie partnerskim, dyscypliny finansów publicznych. W ramach regionalnych programów operacyjnych właściwe do orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są regionalne komisje orzekające (art. 51 pkt 5 UONDFP), natomiast w przypadku krajowych programów – międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej (art. 49 pkt 6 UONDFP).

³⁴ Zob. K. Borowska, op. cit.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1314/19, Lex nr 3099145.

Wnioski

Wykorzystane w artykule metody badawcze pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków, które stanowią odpowiedź na postawione we wstępie pytania badawcze dotyczące tożsamości przesłanek nieprawidłowości w rozumieniu art. 207 ust. 1 UFP i znamion odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze wydatkowania środków europejskich oraz skuteczności ochrony środków publicznych przez ten rodzaj odpowiedzialności.

Przed wszystkim czynny beneficjent środków pochodzących z funduszy europejskich lub jego pracowników określone w art. 13 pkt 6 UONDFP i polegające na wykorzystaniu środków publicznych (krajowych i europejskich) współfinansujących projekty unijne niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu są tożsame z przesłankami nieprawidłowości. W konsekwencji powinny być interpretowane zgodnie z art. 207 UFP ust. 1 pkt 1 i 2, w tym zgodnie z wypracowanym przez doktrynę i orzecznictwo zakresem znaczeniowym pojęcia „procedur” oraz „wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem”. Jest to konieczne do zapewnienia spójności systemu prawa w omawianym obszarze i jednolitej wykładni czynów, które, będąc nieprawidłowością w rozumieniu rozporządzeń unijnych regulujących wydatkowanie środków z funduszy polityki spójności, stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych (wydatkowanie niezgodne z procedurami lub przeznaczeniem) lub przestępstwa i wykroczenie skarbowe (wydatkowanie niezgodne z przeznaczeniem i nienależne pobranie). Zestawienie odnoszące się do relacji pomiędzy przesłankami nieprawidłowości a znamionami czynów zabronionych na gruncie KKS i UONDFP zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Tożsamość przesłanek nieprawidłowości i znamion czynów zabronionych w ramach odpowiedzialności karno-skarbowej i za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Przesłanka nieprawidłowości z art. 207 ust. 1 UFP	Tożsamość z zakresem odpowiedzialności	
	Karnoskarbowej (art. 82 KKS)	Za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 13 pkt 6–8 UONDFP)
Wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem	+	+
Wykorzystanie z naruszeniem procedur	–	+
Pobranie w nadmiernej wysokości	+	–
Nienależne pobranie	+	–

Źródło: opracowanie własne.

Po drugie, naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez beneficjenta środków pochodzących z budżetu UE (lub jego pracowników), obejmuje nie tylko czyny stanowiące rodzaje nieprawidłowości stypizowane w art. 207 ust. 1 UFP. To również delikty związane z nieprawidłowym (nieterminowym i nie w należnej wysokości) wykonaniem decyzji zwrotowej, o której mowa w art. 207 ust. 9 UFP oraz nieterminowym rozliczeniem otrzymanych środków (złożeniem wniosku o płatność).

Trzeci z wyprawdzonych wniosków, podzielający pogląd wyrażony w doktrynie³⁶, pozwala stwierdzić, że cel procedur dotyczących wykrywania nieprawidłowości i dochodzenia zwrotu środków jest zbieżny z egzekwowaniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dodać należy również odpowiedzialność karnoskarbową z art. 82 KKS i art. 297 KK). Cel ten dotyczy zapewnienia prawidłowego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE.

Po czwarte, w związku z powyższym ustaleniem dotyczącym tożsamości celów procedur zwrotowych, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny i przedmiotu ochrony w art. 82 KKS, *de lege ferenda* należałoby rozważyć włączenie w zakres odpowiedzialności karnoskarbowej znamienia strony przedmiotowej polegającego na wykorzystaniu środków niezgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wydatkowaniu, ponieważ takie działanie beneficjenta również może prowadzić do narażenia finansów publicznych na uszczuplenie zgodnie z hipotezą normy wyrażonej w art. 82 § 1 KKS. Natomiast w przypadku odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma uzasadnienia wyłączenie z jej zakresu nienależnego pobrania środków (w postaci wyłudzenia dofinansowania przez nieuprawnionego beneficjenta). Za prawidłowe należy uznać pozostawanie poza odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czynu polegającego na pobraniu środków w nadmiernej wysokości – taka sytuacja jest powiązana przede wszystkim z wygenerowaniem oszczędności w projekcie (osiągnięcie celów projektu przy niższych kosztach), rzadziej z niepoprawnie skonstruowanym harmonogramem płatności (nieprawidłowym planowaniem przepływów finansowych). Pobranie dofinansowania w nadmiernej wysokości stanowi natomiast wykroczenie skarbowe z art. 82 § 2 KKS. Pomijając brak zasadności penalizacji na gruncie KKS tego czynu („pobranie” w znaczeniu przekazania na rachunek beneficjenta, dotacji w kwocie wyższej niż „należna”, czyli wynikającej z umowy o dofinansowanie, może być wyłącznie efektem błędnego zdefiniowania przelewu przez instytucję dokonującą płatności), w doktrynie wyrażono niepodzielany przez autora pogląd, że przestępstwo skarbowe nienależnego pobrania dotacji może polegać również na pobraniu jej w nadmiernej wysokości³⁷. Są to dwie odrębne

³⁶ R. Cieślak, op. cit., s. 21.

³⁷ L. Wilk, [w:] L. Wilk, J. Zagrodnik (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 461.

przesłanki nieprawidłowości określone w art. 207 ust. 1 pkt 3 UFP, o czym świadczy treść wskazanego przepisu i użyty spójnik alternatywy (pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości). Zatem powinny być interpretowane rozłącznie, zgodnie z wykładnią przyjętą na gruncie prawa finansowego, ponieważ przy konstruowaniu przepisów KKS wykorzystano technikę blankietową – normy prawa finansowego dopełniają opisy czynów zabronionych zawartych w kodeksie.

Rozpatrując kwestię skuteczności oddziaływania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze wydatkowania środków unijnych, należy zauważyć, że już w toku prac legislacyjnych nad nowelizacją UONDFP z 2011 r. wyrażono podzielany przez autora pogląd³⁸, zgodnie z którym obejmowanie podmiotów niepublicznych tym rodzajem odpowiedzialności jest wątpliwe, jeśli chodzi o jego celowość. Wystarczającą ochronę środków publicznych daje bowiem UFP (poprzez procedurę zwrotową i sankcję wykluczenia), przepisy karne (i karnoskarbowe) oraz umowy o dofinansowanie.

Ochronę środków publicznych na podstawie UONDFP można uznać za nieefektywną ze względu na charakter kar z art. 31 ust. 1 tej ustawy i ich niewielką, szczególnie dla niepublicznych beneficjentów i działających w ich imieniu osób fizycznych, dolegliwość. Tezy te potwierdzają dane ze sprawozdań Głównej Komisji Orzekającej³⁹. W latach 2015–2022 r. czyny z art. 13 pkt 6–8 UONDFP przypisano 657 osobom, które uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dane Głównej Komisji Orzekającej nie uwzględniają podziału ze względu na zatrudnienie w jednostce z lub spoza sektora finansów publicznych), co stanowiło 7,1% wszystkich naruszeń w tym okresie. Szczegółowe dane dotyczące liczby osób, które uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym w zakresie wykonywania umów o dofinansowanie, w latach 2018–2022 przedstawiono w tabeli 2.

³⁸ J.M. Salachna, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 21 lipca 2011 r.*, druk sejmowy nr 4465, s. 4–5.

³⁹ Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdania z działalności komisji orzekających pierwszej instancji z lat 2015–2022*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-gko> (data dostępu: 2.04.2024).

Tabela 2

Liczba osób, którym przypisano naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 13 pkt 6-8 UONDFP w latach 2018–2022

Rok	Liczba naruszeń dyscypliny finansów publicznych stwierdzonych przez regionalne komisje orzekające			Liczba naruszeń dyscypliny finansów publicznych stwierdzonych przez międzyresortowe komisje orzekające			Naruszenia z art. 13 pkt 6–8 jako procent wszystkich naruszeń ogółem
	z art. 13 pkt 6–8	ogółem	naruszenie z art. 13 pkt 6–8 jak procent ogółu	z art. 13 pkt 6–8	ogółem	naruszenie z art. 13 pkt 6–8 jak procent ogółu	
2018	11	867	1,27%	29	145	20,00%	3,95%
2019	22	1158	1,90%	37	154	24,03%	4,50%
2020	33	741	4,45%	41	152	26,97%	8,29%
2021	33	1047	3,15%	90	256	35,16%	9,44%
2022	38	1129	3,37%	194	327	59,33%	15,93%
Łącznie	137	4942	2,77%	391	1034	37,81%	8,84%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Głównej Komisji Orzekającej z lat 2018–2022.

Czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 13 pkt 6–8 UONDFP stanowiły w analizowanym okresie niespełna 9% wszystkich naruszeń. Znamienna jest dysproporcja udziału tej grupy naruszeń stwierdzanych przez regionalne i międzyresortowe komisje orzekające. W przypadku pierwszych z nich (orzekających w sprawach związanych z wydatkowaniem środków w ramach regionalnych programów operacyjnych) wskazane czyny stanowiły znikomą część deliktów – mniej niż 3% liczby wszystkich naruszeń (maksymalna wartość w 2020 r. wyniosła 4,45%). Natomiast w przypadku międzyresortowych komisji rozpatrujących sprawy związane z naruszeniem dyscypliny w ramach wykonywania umów o dofinansowanie w krajowych programach operacyjnych udział naruszeń dyscypliny przez beneficjentów (lub osób działających w ich imieniu) jest znacząco wyższy – to ponad jedna trzecia wszystkich naruszeń stwierdzonych przez te komisje w latach 2018–2022. W ostatnim roku analizowanego okresu odsetek ten wyniósł aż 60%, co jest zapewne efektem dokonywania weryfikacji końcowych wniosków o płatność, wzmożonych kontroli projektów i finansowego zamykania perspektywy finansowej 2014–2020. Instytucje zarządzające i pośredniczące umiejscowione w naczelnym i centralnym organach administracji rządowej (lub podmiotach im podległych) w większym stopniu są „wyczulone” i bardziej skłonne stwierdzać indywidualną odpowiedzialność w przypadku wykrycia nieprawidłowości, które jednocześnie wypełniają znamiona czynów naruszających dyscyplinę

finansów publicznych. W konsekwencji znacznie częściej zgłaszają takie przypadki właściwym rzecznikom dyscypliny. To właśnie w tym aspekcie, tj. w prawidłowej (czyli również związanej z posiadaną wiedzą) realizacji obowiązków sygnalizacyjnych nałożonych przez UONDFP przez pracowników instytucji będących stronami umów o dofinansowanie, należy upatrywać przyczyn dysproporcji w udziale stwierdzonych naruszeń z art. 13 pkt 6–8 tej ustawy w ogólnej liczbie naruszeń między regionalnymi a międzyresortowymi komisjami orzekającymi. Pełniejszy obraz problemu daje zestawienie danych Głównej Komisji Orzekającej oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego⁴⁰, zgodnie z którymi na dzień 31 grudnia 2022 r. zawarto lub wydano w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 ok. 102 tys. umów o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu, z czego ok. 70% w ramach regionalnych programów operacyjnych. Oznacza to, że naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez beneficjentów stwierdzono w jednej na 460 umów (decyzji) zawartych (podjętych) w tych programach, natomiast w programach krajowych – w co 75 umowie, czyli naruszenia dyscypliny były stwierdzane ponad sześciokrotnie częściej niż w programach regionalnych. Oczywiście nie jest to pochodna większego „zdyscyplinowania” beneficjentów programów zarządzanych na poziomie województw samorządowych, ale raczej potwierdzenie hipotezy o większej powściągliwości w składaniu zawiadomień o naruszeniu dyscypliny do rzeczników funkcjonujących przy regionalnych izbach obrachunkowych.

Mniejsza częstość uruchamiania postępowań może przy tym wynikać ze względów merytorycznych (brak wystarczającej wiedzy w zakresie omawianej odpowiedzialności) lub pragmatycznych. Do drugiej grupy przyczyn należy zaliczyć relatywnie wysokie koszty związane z prowadzeniem postępowań oraz małą dolegliwość kar (szczególnie dla osób zatrudnionych poza sektorem finansów publicznych), zarówno z punktu widzenia ich wysokości, jak i nieuchronności. Zgodnie z danymi zawartymi w analizowanych sprawozdaniach Głównej Komisji Orzekającej w 2022 r. średnia wysokość wymierzonych kar pieniężnych wyniosła 8,3 tys. zł (2,5-krotność obowiązującego w tym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę), natomiast ściągalność (relacja wyegzekwowanych kar pieniężnych do wymierzonych) jedynie 13%. Liczby te świadczą o niewielkim znaczeniu omawianej odpowiedzialności w realizacji funkcji ochronnej finansów publicznych poprzez oddziaływanie na społeczeństwo (prewencja ogólna), a dokładniej na jego część (osób związanych z wydatkowaniem środków europejskich), i na sprawcę czynu naruszającego dyscyplinę (prewencja szczególna). W tym kontekście pełniejszą, skuteczniejszą i wystarczającą ochronę środków publicznych finansujących programy unijne daje UFP i KKS, przy czym na gruncie odpowiedzialności karnoskarbowej należałoby rozważyć rozszerzenie znamion strony przedmiotowej w art. 82

⁴⁰ Główny Urząd Statystyczny – Bank Danych Lokalnych, *Umowy partnerstwa – umowy i decyzje o dofinansowaniu 2014–2020*, <https://bdl.stat.gov.pl> (data dostępu: 2.04.2024).

1 KKS o przesłankę nieprawidłowości związanej z wykorzystaniem środków niezgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wydatkowaniu. Oba przepisy (art. 207 ust. 1 UFP i art. 82 § 1 KKS) mają bowiem wspólny przedmiot ochrony – nawet potencjalne narażenie finansów publicznych na uszczuplenie przez działanie lub zaniechanie osób dysponujących tymi środkami.

Wykaz literatury

- Bolek T., Borowska K., Kościńska-Paszowska A., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2012, Lex.
- Cieślak R., *Nieprawidłowości związane z realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych jako podstawa dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 10.
- Karwatowicz G., Odachowski J., *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4.
- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2012, Lex.
- Miemiec W., *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2.
- Pahl B., Radziłowicz M., *Niezwrócenie środków europejskich w terminie jako przesłanka wpisu do rejestru podmiotów wykluczonych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12.
- Sawicki J., Skowronek G., *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Szostak R., *Zaostrzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami europejskimi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4.
- Wilk L., Zagrodnik J. (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Wiśniewski M., *Prawnokarne aspekty wyludzenia dotacji Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 17(2).
- Zgoliński I. (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, 2021, Lex.

Summary

Liability of the beneficiary of European funds and persons acting on his behalf for violating public finance discipline

Keywords: financial law, irregularity, beneficiary, European funds, public resources, public finance discipline.

The problem raised in the article is important because the nearly three-year delay in starting the implementation of EU programs under the Multi-

annual Financial Framework 2021–2027 may contribute to less effective allocation and irregularities in spending of European funds. The public nature of these measures requires adequate protection. It is implemented at two levels – preventive (at the stage of the competition procedure) and consequential through economic, administrative and criminal sanctions. The legislator decided that merely recovering the funds was not sufficient and decided to take far-reaching repression against the beneficiaries. The instruments of repression include corporate liability (exclusion from applying for European funds) and individual (personal) liability: criminal, penal and fiscal, and for violating public finance discipline. The aim of the study is to analyze and assess the correctness of the subjective and objective scope of the last mentioned, as well as an attempt to answer the questions: whether and to what extent the premises of irregularities are identical with the premises of liability for violation of public finance discipline and whether this type of liability ensures adequate protection of EU funds? In the course of the argument, the partial identity of the indicated premises was established and *de lege ferenda* postulates were presented regarding the inclusion in the scope of fiscal penal liability of the use of funds contrary to the procedures applicable to their expenditure, and in the scope of liability for violating financial discipline, undue collection of funds. Moreover, statistical data showed that the severity and inevitability of penalties for violating discipline are negligible, which calls into question the validity of its functioning in the legal system.