

Wojciech Fill

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-6572-7794

fillw@uek.krakow.pl

Problem proporcjonalności oddziaływania instrumentów ochrony budżetu środków europejskich w świetle art. 207 ustawy o finansach publicznych

Wstęp

Celem opracowania jest prezentacja wyników badań dotyczących zgodności ustawy o finansach publicznych¹ z unormowaniami UE w obszarze stosowania zasady proporcjonalności dotyczącej konstrukcji instrumentów prawnych służących eliminacji tzw. nieprawidłowości w procesie realizacji budżetu środków europejskich². Zarówno wybiórcza egzemplifikacja desygnatów nieprawidłowości zawarta w treści art. 207 ust. 1 u.f.p., jak i normatywna konstrukcja korekty finansowej określona w ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027³ nie pozwalają instytucjom zarządzającym programami operacyjnymi na pełną realizację postulatów wynikających z zasady proporcjonalności. Stan taki wskazuje na brak zgodności art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z prawem UE. Ponadto, powodując liczne wątpliwości interpretacyjne, potęguje uruchamianie kontroli sądowoadministracyjnej w zakresie badania rozstrzygnięć wydawanych w drodze tzw. decyzji zwrotowych. W treści artykułu scharakteryzowano istotę wskazanych problemów prawnych stosując metody dogmatyczną

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.), dalej jako u.f.p.

² Publikacja prezentuje wyniki badań naukowych przeprowadzonych w ramach projektu nr PRW/WPOT/2023/0042 finansowanego ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

³ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079 z późn. zm.), dalej jako ustawa wdrożeniowa.

i hermeneutyczną oraz sformułowano wnioski *de lege ferenda* służące ich rozwiązaniu.

Zasada proporcjonalności oraz instrumenty ochrony budżetu środków europejskich

Zasada proporcjonalności zdefiniowana w art. 5 ust. 4 traktatu o Unii Europejskiej stanowi jeden z filarów kształtowania stabilności finansowej w procesie wydatkowania środków europejskich. Zgodnie z jej treścią działania podejmowane przez instytucje oraz państwa członkowskie UE muszą być odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu, konieczne do jego realizacji oraz nie mogą nakładać nadmiernych obciążeń w stosunku do zamierzonego celu. Przestrzegając zasady proporcjonalności w celu ochrony interesów finansowych Unii, państwa członkowskie prowadzą kontrole oraz odzyskują nienależnie wypłacone środki finansowe, a w razie konieczności wszczynają postępowanie sądowe w tym zakresie. Przestrzegając zasady proporcjonalności, państwa członkowskie obligatoryjnie nakładają również na odbiorców środków europejskich skuteczne, odstraszające i proporcjonalne kary, w przypadku gdy zostały one przewidziane w przepisach sektorowych lub w szczegółowych przepisach prawa krajowego⁴. Metodologiczne zalecenia dotyczące wdrażania postulatów wynikających z zasady proporcjonalności zawiera z kolei preambuła do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/1060⁵, wskazując m.in., że w celu ochrony interesów finansowych i budżetu Unii należy ustanowić i wdrożyć proporcjonalne środki na szczeblu państw członkowskich i Komisji. Można stąd wyprowadzić wniosek, że podmioty te powinny mieć możliwość wstrzymania biegu terminów płatności, zawieszenia płatności okresowych i stosowania korekt finansowych, w przypadku gdy spełnione są odpowiednie warunki. Stosując wskazane instrumenty w szczególności, należy przestrzegać zasady proporcjonalności, uwzględniając charakter, wagę i częstotliwość występowania nieprawidłowości oraz

⁴ Por. art. 63 ust. 2 *in fine* rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz. Urz. UE L 2024, s. 2509), dalej jako rozporządzenie finansowe.

⁵ Zob. tezę nr 70 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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 L 231, s. 159 z późn. zm.), dalej jako rozporządzenie ogólne.

ich skutki finansowe dla budżetu Unii⁶. Ponadto w przypadku braku możliwości dokładnego określenia kwoty nieprawidłowych wydatków, w celu zastosowania korekt finansowych powiązanych z poszczególnymi przypadkami, trzeba stosować stawkę ryczałtową korekty finansowej lub statystyczną ekstrapolację korekty finansowej. Wskazane wytyczne należy odnieść w obszarze regulacji prawa polskiego przede wszystkim do instrumentów wykorzystywanych w procesie realizacji budżetu środków europejskich⁷.

Z uwagi na konstrukcyjne powiązanie budżetu środków europejskich z budżetem państwa oraz objęcie obu tych planów finansowych roczną ustawą budżetową, istotną funkcję w procesie kształtowania odporności systemu finansowego państwa pełnią specyficzne rozwiązania prawne służące zapewnieniu ochrony wydatków realizowanych w ramach budżetu środków europejskich w postaci instytucji: „nieprawidłowości indywidualnej i systemowej”⁸, „nadużycia”⁹ oraz „korekty finansowej”¹⁰. Specyfika tych rozwiązań prawnych wynika z powiązań zachodzących między unormowaniami UE, a rozwiązaniami prawa krajowego, stanowiącymi pochodną delegowania zadań związanych z wykonywaniem budżetu UE przez państwa członkowskie w ramach formuły zarządzania dzielonego¹¹. Stąd też – gospodarując środkami finansowymi UE – państwa członkowskie muszą przestrzegać zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości, niedyskryminacji oraz proporcjonalności¹². Wypełnieniu dyspozycji prawa europejskiego w zakresie należytego zarządzania finansami służą ponadto unormowane w art. 207 u.f.p. reguły postępowania w razie nieprawidłowego wykorzystania środków europejskich,

⁶ Szerzej: G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4, s. 120–124.

⁷ Por. art. 117 u.f.p.

⁸ Por. M. Martyniuk, *Wybrane aspekty postępowania w sprawie zwrotu środków unijnych na przykładzie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 3, s. 20.

⁹ Por. M. Michalik, *Procedura zwrotu środków z perspektywy unijnej*, [w:] K. Brysiewicz, M. Porzeżyńska, R. Poźdźik (red.), *Efektywność procedur zwrotu środków unijnych*, s. 34, <https://bbs-legal.pl/wp-content/uploads/2021/03/efektywnosc-procedur-zwrotu-srodkow-unijnych.pdf> (data dostępu: 5.08.2025). Zob. też P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Olsztyn 2016, s. 32–33.

¹⁰ Szerzej: P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 3, s. 6; J. Łacny, *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE*, cz. I, „Temidium” 2017, nr 3, s. 33–34; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 6, s. 32–42.

¹¹ M. Szymański, *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE*, cz. 1, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 3, s. 9.

¹² Art. 157 ust. 2, art. 163, art. 212 i art. 239 ust. 1 rozporządzenia finansowego.

zawierające przesłanki obligatoryjnego zwrotu całości dofinansowania projektu oraz podstawę wydawania decyzji określających kwoty środków finansowych podlegających zwrotowi.

Wskazane instrumenty są ze sobą ściśle powiązane w sensie funkcjonalnym. Jednocześnie swoboda, jaką zapewnia prawo europejskie w obszarze realizacji dyspozycji rozporządzeń UE w sferze wydatkowania środków europejskich w formule zarządzania dzielonego, powoduje, że na gruncie prawa polskiego logiki tych powiązań trzeba się często doszukiwać¹³. Konieczność ta dotyczy m.in. relacji między ustawowymi procedurami wydawania decyzji zwrotowych, ustalania korekt finansowych¹⁴ oraz wynikającą z treści wytycznych procedurą stosowania tzw. pomniejszych niespełniających definicji korekty¹⁵. Brak normatywnej systematyzacji wskazanych relacji widoczny jest także z perspektywy analizy wzorów umów o dofinansowanie projektów, stosowanych w poszczególnych programach operacyjnych, w ramach których korekta finansowa traktowana jest jako czysto funkcjonalne uprawnienie o charakterze kształtującym¹⁶.

Nieprawidłowość indywidualna, nadużycie oraz korekta finansowa

Z punktu widzenia kształtowania odporności systemu finansowego państwa polskiego we wskazanym aspekcie centralną pozycję zajmuje pojęcie „nieprawidłowość”. Zostało ono zdefiniowane w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego¹⁷ jako każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczące stosowania prawa unijnego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet UE poprzez obciążenie tego budżetu nieuzasadnionym wydatkiem. Szerokość zakresu przedmiotowego pojęcia sprawia, że jego desygnaty są często identyfikowane na drodze sądowej¹⁸. Do krajowych regulacji określających

¹³ Por. R. Poździk, [w:] M. Perkowski, R. Poździk (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 2.

¹⁴ Regulowaną w rozdziale 7 ustawy wdrożeniowej.

¹⁵ Zgodnie z art. 26 ust. 8 ustawy wdrożeniowej.

¹⁶ Szerzej: W. Fill, *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej nakładanej w wyniku nieprawidłowego wykorzystywania środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 1, s. 23–39. Zob. też wyrok NSA z 27 października 2014 r., sygn. akt II GPS 2/2014, CBOSA.

¹⁷ Por. art. 2 pkt 17 ustawy wdrożeniowej.

¹⁸ „Jeżeli chodzi o poszczególne kategorie działań lub zaniechań beneficjentów kwalifikowanych w judykaturze jako nieprawidłowości, do najbardziej typowych należą: 1) naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych lub pozaustawowych zasad udzielania zamówień w projektach wiążących beneficjenta z mocy umowy o dofinansowanie projektu (decyzji o dofinansowaniu projektu), por. np. wyroki NSA: z 25.02.2022 r., sygn. akt I GSK 1248/21, I GSK 1226/21 oraz I GSK

znamiona nieprawidłowości można również zaliczyć wszystkie naruszenia reguł gospodarowania środkami finansowymi UE określone w art. 13 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁹ oraz niektóre wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej²⁰. Ze względów praktyki stosowania prawa najdonioślsze znaczenie ma jednak określenie znamion niektórych „nieprawidłowości” w treści art. 207 ust. 1 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, 2) wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p., 3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają one zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych²¹.

Widoczny jest brak spójności normatywnej między wyodrębnionymi w art. 207 ust. 1 u.f.p. przesłankami zwrotu dofinansowania a regulacjami prawa UE dotyczącymi „nieprawidłowości” oraz tzw. nadużycia finansowego. Abstrahując od doktrynalnych dociekań w zakresie poziomów logicznego krzyżowania się desygnatów nieprawidłowości oraz przesłanek zwrotu określonych w art. 207 u.f.p., a także możliwych zakresów tożsamości znaczeniowej obu konstrukcji prawnych²², jako drugoplanowych z punktu widzenia

1247/21; z 12.01.2022 r., (...), CBOSA; 2) nieukończenie projektu w ustalonym terminie jego realizacji (nieosiągnięcie celu projektu), por. np. wyroki NSA: z 20.05.2021 r., sygn. akt I GSK 692/18; z 1.12.2021 r., sygn. akt I GSK 616/18; z 7.03.2019 r., sygn. akt I GSK 866/18; z 29.03.2019 r., sygn. akt I GSK 1177/18; z 12.10.2018 r., sygn. akt I GSK 1016/18; z 20.09.2018 r., sygn. akt I GSK 2296/18; z 25.11.2020 r., sygn. akt I GSK 600/18, CBOSA; 3) uzyskanie dofinansowania pomimo niespełnienia obligatoryjnych kryteriów, weryfikowanych na etapie oceny projektów, por. np. wyroki NSA: z 31.01.2019 r., sygn. akt I GSK 936/18; z 2.04.2019 r., sygn. akt I GSK 1206/18; z 14.10.2020 r., sygn. akt I GSK 197/18; z 14.03.2019 r., sygn. akt I GSK 1055/18, CBOSA; 4) naruszenie innych niż wymienione powyżej zasad kwalifikowalności wydatków wynikających z przepisów prawa lub wiążących beneficjenta na podstawie umowy o dofinansowanie projektu (decyzji o dofinansowaniu projektu), por. np. wyroki NSA: z 29.03.2022 r., sygn. akt I GSK 2285/18; z 1.02.2022 r., sygn. akt I GSK 2239/18 (...), CBOSA; 5) niedotrzymanie trwałości projektu, por. np. wyroki NSA: z 17.05.2017 r., sygn. akt II GSK 5186/16; z 5.04.2019 r., sygn. akt I GSK 1192/18; z 13.05.2019 r., sygn. akt I GSK 191/19, CBOSA” – tak: K. Łoza, [w:] M. Perkowski, R. Poźdźnik (red.), op. cit., komentarz do art. 26.

¹⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm. Szerzej: W. Fill, *Problematyka charakteru...*, s. 35.

²⁰ W szczególności wytyczne z dnia 4 lipca 2023 r. dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/18(1).

²¹ Co prawda w treści wskazanego przepisu ustawodawca nie posłużył się *expressis verbis* sformułowaniem „nieprawidłowość”, używając terminów „wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem”, „wykorzystanie z naruszeniem procedur”, „pobranie nienależnie lub w nadmiernej wysokości”, co nie zmienia faktu, że desygnaty wskazanych zwrotów językowych stanowią działania podejmowane na rachunek budżetu UE i w związku z tym powinny być interpretowane w sposób jednolity z pojęciem „nieprawidłowości”. Zob. wyroki NSA z 8 maja 2024 r., sygn. akt I GSK 906/20 i z 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 5056/16. Por. W. Miemiec, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 207.

²² Zob. J. Lokajewska, *Stwierdzenie nieprawidłowości*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 15, s. 6; Ł. Wyszomirski, *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa

badania proporcjonalności w procesie nakładania korekt, można zaproponować konwencję analityczną, w ramach której za kryterium porządkujące zostanie uznane „nadużycie finansowe”. W tym kontekście warto zaakcentować, że o ile środki „wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem” lub „pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości” stanowią w myśl prawa UE „nadużycie finansowe”, o tyle „wykorzystanie środków publicznych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p.” nie uzasadnia generalizacji tej kategorii nieprawidłowości jako „nadużyć finansowych”²³. Wniosek znajduje potwierdzenie w wyniku identyfikacji desygnatów naruszenia tych procedur przy zastosowaniu kryterium konsekwencji prawnych. Wyodrębnienie „nadużycia finansowego” pozwala ponadto na doktrynalną systematyzację przesłanek określonych w 207 ust. 1 w sposób wzmacniający poziom społeczno-gospodarczej legitymizacji zwrotu całości uzyskanego przez beneficjenta dofinansowania ze środków europejskich zwłaszcza w kontekście obowiązującego zasady proporcjonalności.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a dyrektywy UE nr 2017/1371²⁴ za nadużycie naruszające interesy finansowe Unii uważa się: w odniesieniu do wydatków niewiązanych z zamówieniami publicznymi – działanie lub zaniechanie odnoszące się do: (i) wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkującego sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu; (ii) nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem; lub (iii) niewłaściwego

Administracyjnego” 2013, nr 1, s. 80; M. Szymański, *Zwrot środków*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2, s. 16.

²³ Por. A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 207; J.M. Salachna, M. Tyniewicki, [w:] M.J. Kukło, E. Lotko, G. Michalczyk, A. Ostrowska, S. Presnarowicz, P. Woltanowski, U.K. Zawadzka-Pąk, J.M. Salachna, M. Tyniewicki, *Finanse publiczne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 207; W. Miemiec, [w:] Z. Ofiarowski (red.), op. cit., komentarz do art. 207.

²⁴ Dyrektywa z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L 198, s. 29). Celem dyrektywy jest m.in. wprowadzenie do obrotu prawnego UE wspólnej definicji nadużyć, która powinna obejmować zachowania mające charakter nadużycia dotyczące dochodów, wydatków oraz aktywów na szkodę budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Działania legislacyjne we wskazanym zakresie zostały zapoczątkowane w konwencji, sporządzonej na podstawie art. K.3 traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., ustanowiono minimalne zasady określania przestępstw i sankcji karnych w dziedzinie nadużyć naruszających interesy finansowe Unii. Równolegle przyjęto rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 (Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1). W rozporządzeniu tym z kolei ustanowiono ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków i kar administracyjnych dotyczące nieprawidłowości w odniesieniu do prawa Unii, a przy tym odwołano się do przepisów sektorowych w tej dziedzinie, oszukanych działań w rozumieniu konwencji oraz do stosowania prawa karnego i postępowań karnych państw członkowskich.

wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane.

Zestawienie powyższej regulacji z treścią art. 207 ust. 1 u.f.p. ujawnia zbieżność punktów (i) oraz (iii) z treścią punktu 1 i 3 art. 207 ust. 1, a ponadto zawieranie się w treści punktu (i) dyrektywy większości przesłanek uzasadniających wykluczenie możliwości otrzymania środków w przyszłości wskazanych w art. 207 ust. 4. Stąd też przesłanki zwrotu określone w art. 207 ust. pkt 1 i pkt 3, można uznać za kwalifikowane rodzaje nieprawidłowości²⁵, tym bardziej że o możliwości ich karnej kwalifikacji przesądza bezpośrednio ustawodawca²⁶.

Z kolei podstawowym instrumentem przeciwdziałania nieprawidłowościom przewidzianym w prawie jest korekta, przez którą należy rozumieć kwotę, o jaką pomniejsza się finansowanie UE dla projektu lub programu w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową²⁷. Jednocześnie państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by nadużycia naruszające interesy finansowe Unii stanowiły przestępstwo, jeżeli dopuszczono się ich umyślnie²⁸. Stan taki prowadzi do znaczącego wzmocnienia instrumentarium budowania odporności systemu finansowego, bowiem wymierzenie kary za zawinione „nadużycie” nie wyłącza konieczności dokonania korekty.

Pozostawioną państwom członkowskim autonomię w zakresie kształtowania procedur nakładania korekt finansowych oraz odzyskiwania środków w przypadku częściowej lub całkowitej odmowy realizacji ustalonej korekty²⁹, dodatkowo poszerza umowna forma konkretyzacji praw i obowiązków beneficjenta (obejmująca także w sferze formalnej obligatoryjne zobowiązanie się beneficjenta do poddania się korekcie³⁰). W zakresie procedury stosowania instrumentów ochrony prawidłowej realizacji budżetu środków europejskich, wzorce umów o dofinansowanie projektów zazwyczaj powielają treść bezwzględnie obowiązujących regulacji m.in. art. 207 u.f.p. oraz art. 26 ustawy wdrożeniowej i w związku z tym mają charakter szczegółowej instrukcji,

²⁵ Kategorię kwalifikowanych postaci nieprawidłowości można ponadto poszerzyć o czynności składające się na tzw. podejrzenie nadużycia finansowego, zdefiniowane w prawie polskim jedynie w ramach wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r. dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/18. Szerzej: W. Fill, *Podejrzenie nadużycia finansowego w sferze zamówień publicznych jako przesłanka stwierdzenia nieprawidłowości – glosa do wyroku TSUE z 8.06.2023 r. w sprawie C-545/21*, „Przeгляд Уставодавства Господарczego” 2024, nr 9, s. 52.

²⁶ Zgodnie z art. 207 ust. 4 pkt 4 u.f.p. sytuacje objęte analizowanymi przesłankami mogą powstawać na skutek popełnienia przestępstwa przez beneficjenta, partnera lub podmiot upoważniony do dokonywania wydatków.

²⁷ Por. art. 103 rozporządzenia 2021/1060 oraz art. 26 ustawy wdrożeniowej.

²⁸ Art. 3 ust. 1 dyrektywy nr 2017/1371.

²⁹ R. Poździk, [w:] M. Perkowski, R. Poździk (red.), op. cit., komentarz do art. 2.

³⁰ Zob. art. 206 ust. 2 u.f.p.

w ramach której zestawiono kluczowe dla ukształtowania tego typu stosunku regulacje publicznoprawne³¹, które wiązałyby beneficjenta także *ex lege*³². Analiza umów tego rodzaju pozwala także stwierdzić, że powielanie w ich treści regulacji ustawowych często jest podyktowane konstrukcją przesłanek wypowiedzenia oraz rozwiązania umowy³³.

Określona w art. 26 ustawy wdrożeniowej procedura ustalania korekty wykazuje charakter rozwiązania publicznoprawnego. Właściwa instytucja musi bowiem kwotę tej korekty ustalić, jednak mechanizm jej ustalania ma charakter niewładczy³⁴. W związku z tym w sytuacji, gdy zobowiązany nie chce dobrowolnie na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie poddać się korekcie finansowej, znajduje zastosowanie regulowane w art. 207 ust. 8–10 u.f.p. postępowanie zwrotowe, w ramach którego właściwy organ wydaje decyzję administracyjną określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków.

Dylematy proporcjonalności w regulacjach dotyczących nakładania korekt finansowych

Zgodnie z art. 26 ust. 6 ustawy wdrożeniowej wartość korekty finansowej albo wartość wydatków poniesionych nieprawidłowo stanowiąca pomniejszenie może zostać obniżona, jeżeli Komisja Europejska określi możliwość obniżania tych wartości. Jest to regulacja z jednej strony wygodna dla prawodawcy, z drugiej mogąca budzić wątpliwości z uwagi na generalny charakter zasady proporcjonalności oraz brak klauzul ograniczających prawodawstwo państw członkowskich w tym zakresie³⁵. W prawie UE istnieją trzy grupy regulacji odnoszące się do sposobów proporcjonalnego kształtowania korekt finansowych. Związanie prawodawców krajowych tymi regulacjami nie oznacza, że – kierując się ogólną zasadą proporcjonalności sformułowaną w TUE oraz rozporządzeniu ogólnym – nie mogą oni samodzielnie określać kolejnych wykazów nieprawidłowości z jednoczesnym miarkowaniem wysokości możliwych korekt.

³¹ Zob. pogląd odmienny: R. Suwaj, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II GSK 2081/13*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2015, nr 3, s. 131–137.

³² Oczywiście zupełnie inaczej przedstawia się kwestia znaczenia umowy cywilnoprawnej z uwagi na związanie beneficjenta wytycznymi.

³³ Zob. np. § 9 i § 10 umowy o dofinansowanie i priorytet Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021–2027, FENG.01.01-IP.02-001/25, <https://www.gov.pl/web/ncbr/sciezka-smart-nabor-feng0101-ip01-00123> (data dostępu: 5.08.2025).

³⁴ Uchwała NSA z 27 października 2014 r., sygn. akt II GPS 2/14, CBOSA.

³⁵ Zgodnie z art. 103 rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie chronią budżet Unii i stosują korekty finansowe poprzez anulowanie całości lub części wsparcia z Funduszy na rzecz operacji lub programu.

Pierwsze dwie grupy reguł proporcjonalnego różnicowania stawek korekty finansowej zostały określone w rozporządzeniu ogólnym. Zgodnie z art. 50 ust. 3 tego aktu w przypadku gdy beneficjent nie wypełnia swoich obowiązków wynikających z art. 47 lub ust. 1 i 2 niniejszego artykułu i gdy nie zostały podjęte działania zaradcze, instytucja zarządzająca, uwzględniając zasadę proporcjonalności, podejmuje działania polegające na anulowaniu do 3% wsparcia z funduszy na daną operację. Z kolei, zgodnie z art. 104 rozporządzenia ogólnego, Komisji w rozliczeniach z krajami członkowskimi przyznano możliwość dokonywania ryczałtowej korekty finansowej lub ekstrapolacji korekty finansowej zgodnie z załącznikiem XXV do tego rozporządzenia³⁶. Trzecia grupa reguł proporcjonalnego różnicowania stawek korekty znalazła swój wyraz w postaci wytycznych dotyczących określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych³⁷.

W ramach prawodawstwa polskiego, w oparciu o wskazane wytyczne Komisji, został wprowadzony do obrotu prawnego taryfikator stawek procentowych korekt finansowych i pomniejszych dla poszczególnych kategorii nieprawidłowości indywidualnych stosowanych w zamówieniach³⁸, zaś w ramach wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027³⁹ uregulowano, że właściwa instytucja, będąca stroną umowy, może tylko w określonych ramach obniżyć stawkę ryczałtową kosztów pośrednich w przypadku rażącego naruszenia przez beneficjenta postanowień umowy o dofinansowanie projektu w zakresie zarządzania projektem EFS+⁴⁰. Z kolei na mocy wytycznych dotyczących informacji i promocji Funduszy Europejskich na lata 2021–2027⁴¹ taryfikator korekt z tytułu niedochowania obowiązków informacyjnych i promocyjnych jest załącznikiem do każdej umowy o dofinansowanie. Każdy ze wskazanych zestawów stawek zryczałtowanych odniesiony jest do konkretnych nieprawidłowości.

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionych w opracowaniu regulacji odnoszących się do korygowania nieprawidłowości (lub pomniejszania kwot

³⁶ Zgodnie z tym załącznikiem przykładowo poziom stawki ryczałtowej korekty finansowej w przypadku, gdy poważne uchybienie lub poważne uchybienia są na tyle częste i rozpowszechnione, że oznaczają niezwykle poważną niewydolność systemu, która naraża na ryzyko zgodność z prawem i prawidłowość bardzo dużej części stosownych wydatków, stosuje się stawkę ryczałtową w wysokości 25%. Zob. Wytyczne w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedury w przypadku stwierdzenia niezgodności i procedury finansowego rozliczania rachunków, C/2024/5991.

³⁷ Załącznik do decyzji Komisji z dnia 14 maja 2019 r., C(2019) 3452 final.

³⁸ Stanowiący załącznik do wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r. dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFIPR/2021-2027/18(1).

³⁹ MFIPR/2021-2027/9(1).

⁴⁰ Podrozdział 3 ust. 12 pkt 11.

⁴¹ Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 19 kwietnia 2023 r., MFIPR/2021-2027/17(1).

wydatków), można wyodrębnić następujące ich kategorie: a) nieprawidłowości, do których należy zastosować zryczałtowane stawki korekty określone normatywnie, b) nieprawidłowości niewypełniające znamion nadużycia finansowego, których zaistnienie powoduje obowiązek zwrotu całej kwoty dofinansowania, c) nieprawidłowości wypełniające znamiona nadużycia finansowego, których zaistnienie powoduje obowiązek zwrotu całej kwoty dofinansowania. Odniesienie wskazanych kategorii do określonych normatywnie procentowych stawek korekty pozwala na stwierdzenie, że skala „proporcjonalności” korekty w stosunku do różnych rodzajów nieprawidłowości ukształtowana została w przedziale od 0,05%⁴² do 100%⁴³. Jest to przedział pozwalający na stwierdzenie, że zasada proporcjonalności zasadniczo znajduje zastosowanie na gruncie prawa polskiego. Twierdzenie takie ma swoje uzasadnienie szczególnie w odniesieniu do nieprawidłowości, do których należy zastosować zryczałtowane stawki korekty określone normatywnie, a także w odniesieniu do nieprawidłowości wypełniających znamiona nadużycia finansowego, których zaistnienie powoduje obowiązek zwrotu całej kwoty dofinansowania⁴⁴.

Nie da się jednocześnie stwierdzić, że zasada proporcjonalności obowiązuje także w odniesieniu do nieprawidłowości niewypełniających znamion nadużycia finansowego, których zaistnienie powoduje obowiązek zwrotu całej kwoty dofinansowania. Do kategorii tej mogą należeć w szczególności nieprawidłowości polegające na wykorzystaniu środków przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich z naruszeniem procedur o których mowa w art. 184 u.f.p. W orzecznictwie wyodrębniono tego typu procedury m.in. w strukturze: umów o dofinansowanie projektów, wytycznych dotyczących kwalifikowalności i nakładania korekt w obszarze zamówień publicznych, a także w treści regulaminów konkursowych⁴⁵. W związku z powyższym powstaje sytuacja, w ramach której znacząca części naruszeń proceduralnych – zidentyfikowanych w oparciu o art. 184 u.f.p. – podlega korektom o charakterze proporcjonalnym (w szczególności korekty wynikające z nieprawidłowości dotyczących naruszenia zasad kwalifikowalności oraz

⁴² Przykładowo w przypadku, gdy beneficjent nie przedkłada wniosków o płatność lub dokumentów źródłowych związanych z weryfikacją wniosków o płatność w terminie zgodnym z umową, w przypadku wystąpienia naruszenia po raz pierwszy 0,05% wartości kosztów pośrednich wykazanych w aktualnym wniosku za każdy dzień przekroczenia terminu, jednak nie więcej niż 250 zł za dzień – https://www.mcp.malopolska.pl/wp-content/uploads/2024/09/Zalacznik_nr_5a_zalacznik_nr_7_Taryfikator_korekt_kosztow_posrednich_za_razace_naruszenia_Umowy_w_zakresie_zarzadzania_projektem-1.pdf (data dostępu: 5.08.2025).

⁴³ Np. art. 207 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁴ Korekta finansowa pełni bowiem w tym przypadku rodzaj sankcji finansowej niezależnej od możliwej sankcji karnej. Por. wyrok NSA z 29 marca 2022 r., sygn. akt I GSK 2285/18, Lex nr 3341696.

⁴⁵ Szerzej: K. Brysiewicz, *Zwrot środków z funduszy unijnych*, Warszawa 2025, s. 183–187.

zamówień publicznych), co znajduje swoje potwierdzenie właśnie w taryfikatorach stawek procentowych nakładanych korekt, pełniących tym sposobem funkcję *quasi lex specialis* w stosunku do regulacji art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p.⁴⁶

Problem niejednolitego stosowania zasady proporcjonalności staje się szczególnie widoczny w kontekście braku istnienia taryfikatorów miarkujących kwoty korekty w odniesieniu do naruszeń procedur wynikających z umów o dofinansowanie. Można w tym zakresie wyodrębnić dwie sytuacje. W ramach pierwszej (węższej zakresowo) należy uznać, że wymagany w art. 207 ust. 1 u.f.p. zwrot związany jest ze ziszczeniem się przesłanek *expressis verbis* wskazanych w treści umowy jako skutkujących zwrotem całości dofinansowania. Druga (szersza) obejmuje jakiekolwiek naruszenie przepisów umowy o dofinansowanie, w szczególności niepełne osiągnięcie celów realizowanej umowy bądź określonych w treści umowy wskaźników dotyczących projektu (np. jego jakości lub trwałości), w przypadku gdy w treści umowy nie wskazano wprost, że zaistnienie tej okoliczności spowoduje rozwiązanie umowy i wiążący się z tym obowiązek zwrotu całości wypłaconego dofinansowania. W szczególności w tym drugim przypadku może dochodzić do naruszenia zasady proporcjonalności, bowiem instytucje zarządzające, będące konstruktorami wzorców umów o dofinansowanie, nie mają prawnej możliwości wbudowania do treści umów odrębnych taryfikatorów z uwagi na bezwzględny charakter dyspozycji art. 207 ust.1 u.f.p.

Można oczywiście uznać, że każdy rodzaj naruszenia procedury dającej się zidentyfikować w oparciu o art. 184 u.f.p. z woli ustawodawcy polskiego wymaga nałożenia korekty obejmującej zwrot całości dofinansowania i że rozwiązanie to stanowi właśnie przejaw zastosowania zasady proporcjonalności⁴⁷. Stanowisko takie wydaje się jednak nieuzasadnione z kilku powodów. Po pierwsze, wskazane rozumowanie stanowiłoby zaprzeczenie zasady racjonalnego prawodawcy. Nieracjonalny jest bowiem prawodawca, który w sposób bezwzględny określa zasady zwrotu całości dofinansowania w stosunku do typów procedur nieokreślonych imiennie, a następnie – w formie wytycznych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – kształtuje szerokie wyłączenia od reguły ogólnej. Po drugie, katalogi wyłączeń od ogólnej reguły korekty całkowitej (przewidującej zwrot 100% środków dofinansowania) teoretycznie mogą obejmować nieprawidłowości w mniejszym

⁴⁶ Rodzi się na tym tle wątpliwość ustrojowa dotycząca skuteczności modyfikowania regulacji ustawowych w drodze wytycznych. Sam fakt zobowiązania się do przestrzegania wytycznych (a tym samym do stosowania określonych stawek korekt ustalonych w załącznikach do tych wytycznych) nie może przecież stanowić przesłanki wyłączającej wynikający z art. 207 ust. 1 u.f.p. bezwzględny obowiązek zwrotu całości (a nie jedynie określonego w taryfikatorze odsetka) wypłaconego bądź przyznanego dofinansowania. Zagadnienie to, z uwagi na ustrojowe znaczenie oraz istniejące w tym zakresie orzecznictwo TK, wymaga odrębnego opracowania.

⁴⁷ Por. np. wyrok NSA z 8 maja 2024 r., sygn. akt I GSK 906/20, CBOSA.

stopniu naruszające zasady gospodarowania środkami publicznymi niż nieprawidłowości objęte miarkowaniem korekt. Po trzecie, z uwagi na cywilnoprawny, ale zarazem adhezyjny charakter umów o dofinansowanie projektów i wiążące się z tym ogólne zasady określające skutki nieprawidłowego ich wykonania zastrzeżenie dla instytucji zarządzającej prawa do odstąpienia od umowy, zgodne z treścią art. 207 ust. 1 u.f.p., można uznać za klauzulę abuzywną wypełniającą znamiona nadużycia prawa podmiotowego w związku z wykorzystaniem silniejszej pozycji prawnej i faktycznej organu do narzucenia beneficjentowi nieproporcjonalnych warunków umowy, które nie byłyby możliwe do wynegocjowania w warunkach rzeczywistej równości stron. Może się bowiem okazać, że nawet częściowe osiągnięcie celów umowy powoduje pozytywne efekty np. ekologiczne lub społeczno-gospodarcze, co zaprzecza idei całkowitej korekty finansowej jako rozwiązania służącego ochronie interesów finansowych UE. Wówczas korekta całkowita będzie rodziła poczucie nieracjonalności prawodawczej oraz bezsilności orzecznictwa, a konsekwencji w praktyce może z kolei owocować nawet koniecznością ogłoszenia upadłości przez beneficjenta.

Wnioski końcowe

Wyniki analiz przeprowadzonych w sferze stosowania bezwzględnie obowiązujących przepisów UE dotyczących zasady proporcjonalności w odniesieniu do korekt finansowych, będących podstawowymi instrumentami zapewniania stabilności budżetu środków europejskich, pozwalają stwierdzić, że regulacja zawarta w art. 207 ust. 1 u.f.p. narusza zasadę proporcjonalności w zakresie, w jakim nie przewiduje żadnej możliwości proporcjonalnego różnicowania wysokości korekty finansowej w odniesieniu do nieprawidłowości polegających na częściowym niewykonaniu zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie projektu, zwłaszcza w sytuacji, gdy to niewywiązanie nie powoduje, że realizacja pozostałych zobowiązań umowy o dofinansowanie traci sens dla drugiej strony umowy. Problem jest szczególnie widoczny w przypadku, gdy częściowo zrealizowane zobowiązania umowne realizują cele publiczne określone w treści rozporządzeń sektorowych UE. W myśl prawa UE korekta finansowa ma bowiem doprowadzić do stanu zgodnego z prawem, a zatem ma objąć swoim zakresem jedynie skutki działań nieprawidłowych, wypełniających znamiona nieprawidłowości. Jednocześnie nie powinna niweczyć efektów działań niebędących nieprawidłowościami.

Brak normatywnej możliwości miarkowania korekt finansowych nakładanych w przypadku naruszenia procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p. powoduje zatem brak możliwości stosowania bezwzględnie obowiązującej w sferze prawa UE zasady proporcjonalności w odniesieniu do korekt stosowanych

w przypadku nieprawidłowości polegających na częściowym tylko wykonaniu zobowiązań umownych, których skutki mogą mieć charakter stopniowalny. Stan taki prowadzi do kolizji regulacji prawa krajowego z bezwzględnie obowiązującymi unormowaniami UE.

De lege ferenda racjonalnym działaniem legislacyjnym wydaje się wyodrębnienie obecnego art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. do odrębnego ustępu art. 207 ust. 1a z jednoczesnym wskazaniem, że środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich podlegają zwrotowi z uwzględnieniem zasady proporcjonalności przy jednoczesnym pozostawieniu oceny zakresu jej zastosowania instytucjom zarządzającym programami operacyjnymi. Ponadto determinanty ustalenia przez instytucję zarządzającą wysokości indywidualnego współczynnika miarkowania korekty w przypadku naruszeń proceduralnych (nieobjętych przepisami *quasi lex specialis*) powinny podlegać obligatoryjnemu uzasadnieniu w treści decyzji zwrotowej. *De lege ferenda* należy również rozważyć szerszą przebudowę przepisów ustawy o finansach publicznych regulujących zasady gospodarowania środkami europejskimi w kierunku ich uzgodnienia z regulacjami dotyczącymi nieprawidłowości, nadużyć finansowych, korekt oraz wytycznych.

Wykaz literatury

- Brysiewicz K., *Zwrot środków z funduszy unijnych*, C.H. Beck, Warszawa 2025.
- Fill W., *Podejrzenie nadużycia finansowego w sferze zamówień publicznych jako przesłanka stwierdzenia nieprawidłowości – glosa do wyroku TSUE z 8.06.2023 r. w sprawie C-545/21*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 9.
- Fill, W. *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej nakładanej w wyniku nieprawidłowego wykorzystywania środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 1.
- Karwatowicz G., Odachowski J., *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4.
- Krzykowski P., *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Olsztyn 2016.
- Krzykowski P., *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 3.
- Kukło M.J., Lotko E., Michalczyk G., Ostrowska A., Presnarowicz S., Woltanowski P., Zawadzka-Pak U.K., Salachna J.M., Tyniewicki M., *Finanse publiczne. Komentarz*, 2024, Lex.
- Lokajewska J., *Stwierdzenie nieprawidłowości*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 15.
- Łacny J., *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE*, cz. 1, „Temidium” 2017, nr 3.
- Martyniuk M., *Wybrane aspekty postępowania w sprawie zwrotu środków unijnych na przykładzie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 3.

- Michalik M., *Procedura zwrotu środków z perspektywy unijnej*, [w:] K. Brysiewicz, M. Porzeżyńska, R. Poźdżik (red.), *Efektywność procedur zwrotu środków unijnych*, <https://bbs-legal.pl/wp-content/uploads/2021/03/efektywnosc-procedur-zwrotu-srodkow-unijnych.pdf>.
- Mikos-Sitek A. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
- Perkowski M., Poźdżik R. (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, 2023, Lex.
- Suwaj R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II GSK 2081/13, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2015, nr 3.*
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 6.
- Szymański M., *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE*, cz. 1, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 3.
- Szymański M., *Zwrot środków*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2.
- Wyszomirski Ł., *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 1.

Summary

The problem of proportionality of the impact of instruments for protecting the budget of European funds in the light of Article 207 of the Public Finance Act

Keywords: European expenditure law, financial fraud, financial correction, legal nature of the project funding agreement.

The article aims to present the results of research on the compliance of the Public Finance Act with EU regulations in the application of the principle of proportionality. The analyses conducted reveal, in particular, the lack of respect for the principle of proportionality in the normative construction of some legal instruments aimed at eliminating the so-called irregularities in the process of implementing the budget of European funds. Both the selective exemplification of the designations of irregularities contained in the content of Article 207 Section 1 of the Public Finance Act and the normative construction of the financial correction specified in the Act on the principles of implementation of tasks financed from European funds in the financial perspective 2021–2027, do not allow institutions managing operational programs to fully implement the postulates resulting from the principle of proportionality. The complexity of the issue is deepened by the normative location of the financial correction in the construction of the private law contract for project co-financing and the frequent linking of the termination of the co-financing contract with the occurrence of irregularities. The indicated

legal problem raises numerous doubts of interpretation, which is reflected in the not always consistent case law of administrative and common courts. One possible way to solve these dilemmas may be to introduce the legislative changes proposed in the article.