

Financial adjustment imposed for irregularities related with utilisation of eu funds – contractual penalty or administrative sanction?

Korekta finansowa nakładana za nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków unijnych – kara umowna czy sankcja administracyjna?

dr hab. Przemysław Krzykowski, prof. UWM

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

ABSTRACTS

The article concerns a characteristics of the institution of a financial adjustment imposed on local government units for irregularities related with the realisation of projects co-financed by EU funds. The work includes the classification of the institution of a financial adjustment, analysing applicable legal provisions relating beneficiaries and institutions granting the financing, as well as binding legislation included in the Community and national law. The conclusion states an opinion that a financial adjustment is a specific administrative sanction for not meeting the obligations imposed by the EU, due to the fact that it is the source of the funds for the realisation of particular projects. The EU requires a special care over the way of the disbursement and settlement of these resources, what is reflected in national legislation. This legislation requires a high diligence of beneficiaries, imposing penalties for not obeying obligations resulting from a concluded agreement. The aim of penalties is not merely to compensate the damage but to discipline beneficiaries to perform obligations of the agreement with due diligence.

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka instytucji korekty finansowej, nakładanej na jednostki samorządu terytorialnego za nieprawidłowości związane z realizacją projektów dofinansowanych ze środków unijnych. W publikacji dokonano klasyfikacji instytucji korekty finansowej, analizując unormowania umowne, łączące beneficjentów i instytucje przyznające dofinansowanie, jak również powszechnie obowiązujące uregulowania zawarte w prawie unijnym i krajowym. W konkluzji zaprezentowano pogląd, że korekta finansowa jest swoistą sankcją administracyjną za niewywiązanie się z obowiązków narzuconych przez UE, w związku z tym, że to od niej pochodzą środki na realizację określonych projektów i to ona wymaga szczególnej dbałości o sposób wydatkowania i rozliczania tych środków, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach krajowych. Przepisy te wymagają wysokiej staranności beneficjentów, nakładając kary za niedopełnienie obowiązków, wynikających z zawartej umowy. Służą one nie tyle do naprawienia szkody, ile do dyscyplinowania beneficjentów do należytego wykonania zobowiązań kontraktowych.

KEYWORDS:

EU funds, financial corrections, the beneficiaries, fundusze unijne, korekty finansowe, beneficjenci

Od maja 2004 r. Polska jest państwem członkowskim Unii Europejskiej, a tym samym pełnoprawnym beneficjentem środków unijnych. Niewątpliwie środki unijne są bardzo istotnym instrumentem finansowym rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Można wskazać setki projektów zrealizowanych przez gminy, powiaty i województwa, które w sposób istotny wpływają na rozwój lokalnych społeczności. Z danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju zawartych w raporcie pt. „Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013” wynika, że na koniec lipca 2015 r. utworzono przeszło 409 000 nowych miejsc pracy, wsparcie uzyskało prawie 31 000 przedsiębiorstw. Ogółem, wartość wydatków kwalifikowalnych, wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność, wyniosła 350,9 mld zł, w tym dofinansowanie ze środków UE osiągnęło wartość 248,7 mld zł.

Trzeba jednak pamiętać, że możliwość uzyskania pomocy unijnej wiąże się z koniecznością prawidłowego ich wykorzystywania. W przypadku pojawienia się nieprawidłowości należy środki przyznanej pomocy publicznej zwrócić. Z powyższych względów państwa członkowskie zostały zobligowane do stworzenia odpowiedniego systemu zarządzania i kontroli, a w razie wykrycia podczas kontroli nieprawidłowości – do dokonania niezbędnych korekt finansowych (Soszyńska-Purtak, 2015).

Naruszenie przepisów krajowych i wspólnotowych, regulujących pomoc z funduszy wspólnotowych, w tym także przepisów o charakterze finansowym, uzasadnia zmniejszenie albo cofnięcie przyznanej pomocy (Comunita montana della Valnerina, 2006). Na szczególną uwagę zasługują wywody zamieszczone w uzasadnieniu wyroku TSUE z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-199/03 (Irlandia, 2005), w którym Trybunał przypominał, że: „dla zagwarantowania powodzenia podejmowanych inicjatyw publicznych lub prywatnych Państwa Członkowskie przyjmują na etapie wprowadzania w życie tych inicjatyw środki niezbędne do:

- regularnego badania, czy inicjatywy finansowane przez Wspólnotę zostały przeprowadzone prawidłowo,
- zapobiegania nieprawidłowościom i usuwania ich
- odzyskiwania funduszy utraconych wskutek nadużyć bądź zaniedbań”.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał przypominał, że uzasadnione oczekiwania, jakie korzystający z dofinansowania mógłby mieć co do jego wypłaty, wygasają z chwilą, gdy dopuszcza się on nieprawidłowości. Zwrócono również uwagę, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, jeżeli KE nie dokonała koniecznej poprawki w trakcie poprzedniego roku obrotowego, ale tolerowała nieprawidłowości ze względów słuszności, zainteresowane państwo członkowskie nie nabywa żadnego prawa do wymagania takiej samej postawy w stosunku do nieprawidłowości, które zostałyby popełnione w roku następnym, w oparciu o zasadę pewności prawa lub poszanowania uzasadnionych oczekiwań.

Warto zauważyć, że pojawienie się nieprawidłowości w zakresie realizacji projektu przez j.s.t. nie musi wynikać z winy samych beneficjentów. Przykładem może być tutaj istotna zmiana wykładni prawa podatkowego dokonana mocą uchwały 7 sędziów NSA z dnia 24 czerwca 2014 r.

(I FPS 1/13), w której NSA uznał, że gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku VAT. W praktyce przedmiotowa uchwała oznacza, że błędne uznanie za kwalifikowalny podatek od towarów i usług w przypadku gdy nie było do tego podstaw, powoduje, że wiele gmin w Polsce zobligowanych jest do zwrotu części dofinansowania wraz z odsetkami liczącymi jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania środków na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 325 TFUE Unia i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne, naruszające interesy finansowe Unii, za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstrasżający i zapewniają skuteczną ochronę w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii. Jak natomiast stanowi ust. 2 art. 325 TFUE, państwa członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe (Olszewska-Stempel, 2015).

Podstawowym instrumentem prawnym służącym realizacji wskazanych obowiązków jest stosowanie korekty finansowej. Konstrukcja prawna korekty finansowej funkcjonuje w prawie unijnym od dawna, dlatego rozważań na ten temat nie można ograniczać wyłącznie do obecnie wydatkowanych środków pomocy publicznej. Stosowne regulacje prawne można odszukać również w dokumentach przedakcesyjnych (KE, 2001). Przykładowo w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 2222/2000 z dnia 7 czerwca 2000 r. czytamy, że korekta finansowa może obejmować stosowanie stawek ryczałtowych w przypadkach nieprawidłowych ustaleń lub nieprawidłowego przeprowadzenia kontroli przez agencję SAPARD oraz odmowę rekompensaty przewidzianej korekty finansowej przez wydatki na inne projekty. Na uwagę zasługuje również art. 117 zamieszczony w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 447/2014 z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, który stanowi cyt.: „Aby zapewnić wykorzystanie funduszy IPA II zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, Komisja stosuje mechanizmy korekt finansowych”.

Przepisy dotyczące ustalania i nakładania korekt finansowych obecne są również w przepisach regulujących zasady wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Programów Współpracy Transgranicznej, jak również w innych regulacjach z zakresu prawa unijnego, które dotyczą zapewnienia wykorzystania środków finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz umożliwienia Komisji przyjęcia przez nią ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu (ETO, 2010).

W aktualnym stanie prawnym, w przypadku środków unijnych wydatkowanych w perspektywie finansowej w latach 2007-2013, podstawę prawną do ustalania i nakładania korekty finansowej stanowią w pierwszej kolejności przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, natomiast w perspektywie 2014-2020 – przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013. Na uwagę zasługuje okoliczność, że zarówno w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej, jak również w stosunku do perspektywy 2014-2020, regulacje prawne dotyczące korekt finansowych umiejscowiono w odrębnych rozdziałach wyżej wymienionych rozporządzeń. Jest to nader istotne, ponieważ przepisy tej rangi nie wymagają procedury implementacyjnej – tak jak w przypadku dyrektyw – a co za tym idzie, są bezpośrednio skuteczne (Karwatowicz i Zawisłańska, 2013).

W myśl art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006:

„Państwa członkowskie w pierwszej kolejności ponoszą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów świadczących o wszelkich większych zmianach mających wpływ na charakter lub warunki realizacji lub kontroli operacji, lub programów operacyjnych oraz dokonując wymaganych korekt finansowych.

1. Państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego. Państwo członkowskie bierze pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze.

2. Uwolnione w ten sposób zasoby funduszy mogą być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie do dnia 31 grudnia 2015 r. na dany program operacyjny
3. Wkład anulowany zgodnie z ust. 2 nie może być ponownie wykorzystany na operację lub operacje, które były poddane korekcie, ani też, w przypadku gdy korekta finansowa dotyczy nieprawidłowości systemowej, na istniejące operacje w ramach całości lub części osi priorytetowej, w obrębie której wystąpiła nieprawidłowość systemowa.
4. W przypadku nieprawidłowości systemowej państwo członkowskie rozszerza zakres swego dochodzenia w celu objęcia nim wszystkich operacji, których nieprawidłowości te mogą dotyczyć”.

Zgodnie z art. 143 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013: „Państwa członkowskie dokonują korekt finansowych wymaganych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami indywidualnymi lub systemowymi. Korekty finansowe polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego. Państwa członkowskie biorą pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze polityki spójności i stosują proporcjonalną korektę. Instytucja zarządzająca odnotowuje korekty finansowe w zestawieniu wydatków dla roku obrachunkowego, w którym podjęto decyzję o anulowaniu”.

Warto przypomnieć, że wspomniane rozporządzenia unijne zobowiązują Polskę, jako państwo członkowskie, do przyjęcia odpowiednich środków, w szczególności przepisów powszechnie obowiązujących, gwarantujących właściwe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli na potrzeby dystrybucji funduszy unijnych. Jednocześnie przepisy unijne ustanawiają w tym zakresie zasadę autonomii, która 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 (Poździk, 2014).

Jak czytamy w preambule do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013: „Zgodnie z art. 317 TFUE, w kontekście zarządzania dzielonego, należy określić warunki umożliwiające Komisji

wykonywanie jej obowiązków związanych z wykonaniem budżetu Unii i doprecyzować zobowiązania do współpracy ze strony państw członkowskich. Zastosowanie tych warunków powinno umożliwić Komisji upewnienie się, że państwa członkowskie korzystają z EFSI w sposób zgodny z prawem i prawidłowy oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 966/2012. Państwa członkowskie oraz wyznaczone przez nie w tym celu podmioty powinny być odpowiedzialne za przygotowywanie oraz wdrażanie programów na odpowiednim szczeblu terytorialnym, zgodnie z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa członkowskiego. Przepisy te powinny również zwracać uwagę na potrzebę zapewnienia komplementarności i spójności odpowiednich interwencji Unii, poszanowania zasady proporcjonalności, uwzględnić ogólny cel w postaci zmniejszenia obciążeń administracyjnych”.

W świetle powyższych wywodów zaznaczyć trzeba, że przepisy prawa unijnego nie określają sposobów ustalania i egzekwowania korekt finansowych, pozostawiając to prawodawcy krajowemu. Wspomniane rozporządzenie ogólne Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 określa wyłącznie ogólne ramy prawne oraz podział ról i obowiązków państw członkowskich oraz instytucji UE.

Przepisami krajowymi w warunkach polskich, które urzeczywistniają zasady określone w rozporządzeniu ogólnym, są przepisy ustawy wdrożeniowej o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, która w dniu 11 lipca 2014 r. została uchwalona przez Sejm RP i weszła w życie 13 września 2014 r. Wyżej wymieniona ustawa w perspektywie finansowej 2014-2020 ma za założenia zastąpić ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która reguluje w szczególności kwestie związane z wdrażaniem funduszy polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013. W celu rozwiania wątpliwości co do sposobu rozumienia pojęcia „korekta finansowa” ustawodawca w ustawie wdrożeniowej określił definicję legalną tego terminu. Stworzenie takiej definicji stanowi urzeczywistnienie unormowań zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013. Zgodnie ze słowniczkiem wyrażeń ustawowych zamieszczonym w art. 2 pkt 12 przez korektę finansową

należy rozumieć: „Kwotę, o jaką pomniejsza się współfinansowanie UE dla projektu lub programu operacyjnego w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową”.

Ustawodawca w ustawie wdrożeniowej w art. 9 ust. 2 pkt 8-9 doprecyzował w stosunku do ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, kompetencje Instytucji Zarządzającej, wskazując, że obowiązkiem tego podmiotu jest:

- nakładanie korekt finansowych;
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym:
 - a. wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
 - b. wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
 - c. rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą.

Oprócz korekt indywidualnych nakładanych przez państwa członkowskie UE możliwe jest nakładanie korekt finansowych przez Komisję Europejską. Korekty finansowe dotyczą bowiem zarówno systemowych nieprawidłowości stwierdzonych w programach operacyjnych, jak i nieprawidłowości indywidualnego beneficjenta, powstałych podczas realizacji projektu objętego umową o dofinansowanie, zawartą w ramach określonego programu operacyjnego.

W świetle przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 KE ma prawo nałożyć korektę finansową:

- I. na zakończenie okresu programowania,
- II. w trakcie realizacji programu.

Jeżeli chodzi o korekty finansowe nakładane w trakcie realizacji programu podstawą prawną odpowiednich działań KE stanowi art. 85 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym: "Komisja dokonuje korekt finansowych w drodze anulowania całości lub części wkładu Unii do programu i odzyskania od państwa członkowskiego, w celu wyłączenia z finansowania unijnego wydatków, które naruszają obowiązujące przepisy prawa". Pamiętać należy, że: „Naruszenie obowiązujących przepisów prawa prowadzi do korekty finansowej tylko w odniesieniu do wydatków, które zostały zadeklarowane Komisji, i wówczas, gdy spełniony jest jeden z następujących warunków:

- a. naruszenie miało wpływ na wybór przez właściwy podmiot operacji do wsparcia z EFSI lub w przypadku, gdy ze względu na charakter naruszenia nie jest możliwe ustalenie tego wpływu, lecz istnieje uzasadnione ryzyko, że naruszenie miało taki skutek;
- b. naruszenie miało wpływ na kwotę wydatków zadeklarowanych do refundacji z budżetu Unii lub w przypadku, gdy z uwagi na charakter naruszenia nie jest możliwe określenie jego wpływu finansowego, lecz istnieje uzasadnione ryzyko, że naruszenie miało taki skutek" (art. 85 ust. 2).

Przy podejmowaniu decyzji o korekcie finansowej Komisja zobowiązana jest do przestrzegania zasady proporcjonalności, uwzględniając naturę i wagę naruszenia obowiązujących przepisów prawa oraz skutki finansowe tego naruszenia dla budżetu Unii. Komisja informuje Parlament Europejski o podjętych decyzjach odnośnie dokonania korekt finansowych (art. 85 ust. 3).

W preambule do rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 wskazano, że: „Dokonanie korekt finansowych powinno uwzględniać, z należytytym poszanowaniem zasady proporcjonalności, poziom absorpcji i zewnętrzne czynniki przyczyniające się do nieosiągnięcia celów. Korekt finansowych nie należy dokonywać, jeżeli cele końcowe nie zostały osiągnięte z powodu wpływu czynników społeczno-gospodarczych lub środowiskowych, istotnych zmian warunków

w gospodarce lub środowisku w danym państwie członkowskim, bądź z przyczyn wynikających z działania siły wyższej, mających poważny wpływ na realizację tych priorytetów”.

Oprócz korekt finansowych nakładanych w trakcie realizacji programu KE w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 zastrzegła sobie możliwość przeprowadzenia przeglądu wyników wdrażania środków unijnych przez poszczególne państwa członkowskie UE oraz zastosowania korekt finansowych na zakończenie okresu programowania. Zgodnie z art. 22 ust. 7 rozporządzenia: „Jeżeli Komisja ustali na podstawie analizy końcowego sprawozdania z wdrażania programu, że wykonanie celów końcowych wyrażonych w ramach wykonania za pomocą wyłącznie wskaźników finansowych, wskaźników produktu i kluczowych etapów realizacji zakończyło się poważnym niepowodzeniem, które było spowodowane wyraźnie zidentyfikowanymi i słabościami wdrożeniowymi zgłoszonym uprzednio przez Komisję zgodnie z art. 50 ust. 8 w następnym bliskich konsultacji z danym państwem członkowskim, a państwo to nie podjęło koniecznych działań naprawczych, Komisja może, niezależnie od przepisów art. 85, zastosować korekty finansowe w odniesieniu do tych priorytetów, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 149, by ustanowić szczegółowe przepisy dotyczące kryteriów ustalania poziomu korekty finansowej, która ma zostać zastosowana. Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające szczegółowe rozwiązania mające zapewnić spójne podejście do określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania dla każdego priorytetu oraz do oceny osiągnięcia celów pośrednich i końcowych. Te akty wykonawcze przyjmowane są zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 150 ust. 3”.

Godzi się zauważyć, że korekty finansowe nakładane przez KE stanowią rzeczywiste obciążenie dla budżetów krajowych państw członkowskich. Zakłada się, że w nowym okresie programowania efekt odstraszący przepisów o korektach finansowych, na mocy których państwa członkowskie nie będą mogły ponownie wykorzystać skorygowanych i zwróconych kwot i w związku z tym utracą te środki, będzie znacznie większy niż w obecnym okresie i będzie stanowił silniejszy czynnik motywujący do wprowadzenia skutecznych środków kontroli.

Na marginesie warto odnotować, że aktualnie obowiązujące regulacje prawne przewidują możliwość rozłożenia na raty obciążeń finansowych związanych z korektami finansowymi na wnioszek danego państwa członkowskiego. Dotychczas wyrażono zgodę na przeprowadzenie korekt w ratach w przypadku Bułgarii, Grecji, Portugalii, Rumunii, Hiszpanii i Litwy. Ponadto państwa członkowskie objęte pomocą finansową UE mogą zwrócić się do Komisji z jednym wnioskiem o odroczenie przeprowadzenia korekt finansowych na okres do 18 miesięcy przy zastrzeżeniu wdrożenia specjalnych planów działań naprawczych. Po upływie okresu odroczenia korekty przeprowadza się w trzech rocznych ratach. Odroczenia przyznano dotychczas Portugalii i Grecji (Komunikat, 2013).

Oprócz możliwości nakładania korekt finansowych w przypadku poważnych defektów w systemie korekt finansowych KE przewiduje inne instrumenty zapobiegawcze, wymuszające na państwach członkowskich wprowadzenie skutecznych systemów zarządzania i kontroli. Należy w tym zakresie wymienić procedury wstrzymania płatności lub zawieszania płatności w ramach części programu operacyjnego (odpowiednio art. 83 i 142 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013). Istnieje też możliwość przekierowania przez KE środków finansowych w celu rozwiązania problemów gospodarczych, z którymi boryka się dane państwo członkowskie, a także możliwość anulowania płatności. Wyżej wymienione instrumenty były stosunkowo często stosowane przez KE i w ocenie Komisji przyczyniły się do znacznej poprawy poziomów błędów w poprzednim okresie programowania (Komunikat, 2013).

Instytucja korekt prawnych, omawiana w niniejszym artykule, w świetle przywołanych regulacji prawnych, wzbudza szereg wątpliwości prawnych. Rozbieżności interpretacyjne dotyczą przede wszystkim korekt finansowych nakładanych przez państwo członkowskie na indywidualnego beneficjenta (Krzykowski, Zasady wymierzania korekt finansowych na projekty współfinansowane ze środków UE za naruszenia prawa zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich wpływ na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów, 2013, nr 1)

Dotyczą one nie tylko zagadnień o charakterze materialnoprawnym, ale również procesowym. Dowodem tego jest uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 października 2014 r. (II GPS 2/14), w której sąd stwierdził,

że: „Ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.” W uzasadnieniu wyjaśniono, że dokonywanie korekt – ani jako działanie państwa, ani jako działanie strony w trybie umownym – nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Ustalenie zasadności i wysokości korekty jest elementem decyzji o zwrocie środków, a nie przedmiotem odrębnego aktu administracyjnego.

Oceniając charakter prawny instytucji korekty finansowej i odpowiadając na pytanie zawarte w tytule publikacji należy wskazać, że udzielenie jednoznacznej odpowiedzi nie jest proste. W przypadku korekt finansowych mamy bowiem do czynienia z przenikaniem się elementów stosunku prawnego tak ze sfery prawa prywatnego, jak i publicznego.

Wytyczne określające zasady wymierzania korekt finansowych, pomimo że nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, wiążą zarówno organy organizujące konkurs, jak i uczestników konkursu. Wnioskodawcy, zgłaszając chęć wzięcia udziału w konkursie, godzą się na zasady zawarte w wytycznych i w konsekwencji muszą ich przestrzegać w trakcie przygotowywania wniosku o dofinansowanie, a następnie w trakcie realizacji umowy o dofinansowanie. Należy w tym miejscu podzielić pogląd G. Karwatowicza i A. Zawiślańskiej, że beneficjent nie jest zobligowany do stosowania wytycznych z mocy prawa, ale ze względu na zobowiązanie kontraktowe. W przypadku, w którym umowa o dofinansowanie projektu nie zobowiązywałaby beneficjenta do stosowania wytycznych, z powodzeniem nie byłby on w toku realizacji projektu zobowiązany do ich stosowania (Karwatowicz i Zawiślańska, 2013).

W świetle powyższych wywodów, zważywszy iż wysokość korekty finansowej, jak również procedura jej nakładania wynika w pierwszej kolejności z zobowiązań umownych, można wnioskować, że korekta finansowa jest swoistą formą kary umownej. W myśl art. 483 § 1 k.c. można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna). Kara umowna jest więc swego rodzaju odszkodowaniem, służącym naprawieniu szkody wyrządzonej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania niepieniężnego (Rutkowska, 2012).

Prezentowany sposób myślenia w ocenie autora może budzić uzasadnione wątpliwości. Należy bowiem wziąć pod uwagę zasadniczy przedmiot umowy stron, którym jest dofinansowanie ze środków UE określonego projektu, realizowanego przez beneficjenta tych środków. Umowa o dofinansowanie projektu nie ma charakteru ekwiwalentnego, świadczenie z niej wynikające jest jednostronne, gdyż to Instytucja Zarządzająca ma obowiązek świadczyć na rzecz beneficjenta określone środki. Beneficjent nie ma równoważnych świadczeń względem IZ. Jedynymi obowiązkami jakie na nim ciążyą w wykonaniu umowy jest wydatkowanie otrzymanych środków na umówiony cel oraz ich rozliczenie, czyli sprawozdanie co do sposobu i terminów zużycia środków zgodnie z przeznaczeniem. Nie może zatem po stronie IZ powstać szkoda w przypadku nieterminowego rozliczenia dofinansowania.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż stosunek prawny łączący beneficjenta i instytucję przyznającą dofinansowanie wykazuje szereg cech stosunku administracyjnoprawnego. Zwłaszcza problematyka zwrotu środków unijnych w pierwszej kolejności regulowana jest w unormowaniach prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 74-122 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 do podstawowych obowiązków nałożonych na państwa członkowskie, należy: zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności. Efektywność lub skuteczność realizacji tych zadań zabezpiecza subsydiarna odpowiedzialność państwa wobec Unii Europejskiej. W przypadku nieodzyskania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom przez państwo członkowskie – państwo członkowskie odpowiada za ich zwrot do budżetu Unii, jeżeli straty te powstały z winy lub niedbalstwa organów lub instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań w imieniu państwa (Jaśkiewicz, 2014).

Dodatkowo przypomnieć należy, że środki finansowe, pochodzące z budżetu UE oraz innych bezzwrotnych środków pomocy zagranicznej, klasyfikowane są do kategorii środków publicznych. W rozumieniu nomenklatury budżetowej stanowią one wyodrębnioną grupę środków, obok dochodów publicznych, przychodów budżetowych oraz przychodów jednostek sektora finansów publicznych pochodzących z prowadzonej przez

nie działalności. Ich odrębny reżim prawny wynika przede wszystkim z tego, że są one przeznaczone wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy oraz muszą być wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykonywaniu (Krzykowski, Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008-2011, 2012).

W świetle powyższych wywodów należy przyjąć, że w przypadku projektów dofinansowanych ze środków unijnych instytucją korekty finansowej można klasyfikować jako swoistą sankcję administracyjną za niewywiązanie się z obowiązków narzuconych przez UE, w związku z tym, że to od niej pochodzą środki na realizację określonych projektów i to ona wymaga szczególnej dbałości o sposób wydatkowania i rozliczania tych środków, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach krajowych. Przepisy te wymagają wysokiej staranności beneficjentów, nakładając swoiste kary za niedopełnienie obowiązków, wynikającym z zawartej umowy. Służą one nie tyle do naprawienia szkody, lecz do dyscyplinowania beneficjentów do należytego wykonania umowy.

Zbliżone stanowisko zaprezentował Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 kwietnia 2015 r. (sygn. akt I ACa 1325/14). Sąd w przedmiotowej sprawie rozważał charakter prawny odsetek od nieterminowego rozliczenia zaliczek przekazywanych na dofinansowanie projektu, wskazując, że należności te trudno klasyfikować jako karę umowną w rozumieniu art. 483 § 1 k.c. W przywołanym orzeczeniu przyjęto, że skoro beneficjent darowizny pochodzącej ze środków publicznych, rozliczenie których wymaga pewnej dyscypliny, przyjmuje na siebie określone obowiązki wynikające z umowy i przepisów, a spełnienie ich nie jest dla niego utrudnione czy wymagające jakichś nakładów, to obciążenie go za niewykonanie lub nienależyte wykonanie tych obowiązków karą stanowiącą określony procent przyznanych środków nie może być uznane za nierówne traktowanie, czy też z pokrzywdzeniem beneficjenta stosowanie przepisów.

Na uwagę zasługuje również wyrok ETS z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02 (Herbert Handlbauer GmbH, 2004). W orzeczeniu tym Trybunał sformułował szerokie rozumienie pojęcia sankcji admini-

stracyjnej, wskazując, że z uwagi na pojemną definicję nieprawidłowości, zastosowanie tego instrumentu może mieć miejsce zarówno przy nieprawidłowościach zamierzonych, jak również spowodowanych nieumyślnie.

Wydaje się, że za postrzeganiem korekty finansowej jako sankcji administracyjnej przemawia również analiza tego pojęcia w treści art. 2 ust. 3 i 4 Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95). W myśl przywołanych przepisów: „W postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności. Z zastrzeżeniem stosowanego prawa wspólnotowego, procedury dotyczące zastosowania wspólnotowych kontroli, środków i kar będą podlegały prawu Państw Członkowskich”.

Instytucja korekty finansowej z ekonomicznego punktu widzenia może być oceniana jako instrument prawny niwelujący uszczerbek finansowy, wynikający z faktu naruszenia przez beneficjenta obowiązujących regulacji prawnych. Zgodnie z ogólną zasadą zamieszczoną w wytycznych KE dotyczących *określania korekt finansowych dla wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych* (Witryna KE, 2013): „celem korekt finansowych jest doprowadzenie do sytuacji, w której 100% wydatków objętych wnioskiem o współfinansowanie z funduszy strukturalnych będzie zgodne z regulacjami krajowymi i wspólnotowymi, mającymi zastosowanie w danym przypadku” (Dzierżanowski, 2011, nr 10). Wobec powyższego korekta finansowa jako sankcja administracyjna stanowi instrument nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków unijnych, w szczególności w zakresie przestrzegania przepisów prawa zamówień publicznych. Do stwierdzenia naruszenia przepisów prawa nie jest konieczne wystąpienie rzeczywistego uszczerbku finansowego, lecz jedynie możliwość spowodowania szkody w budżecie ogólnym UE w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku (Poździk, Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych, 2013).

Warto więc przychylić się do poglądu W. Dzierżanowskiego, że korekta finansowa w swej istocie zbliżona jest do konstrukcji art. 44 ustawy z dnia

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- b. optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- c. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uznaje się zatem, że większe niż trzeba wydatki nie mogą obciążać podatnika-obywatela Wspólnoty (Dzierżanowski, 2011, nr 10).

Kwintesencją prezentowanych uwag jest pogląd zawarty w uzasadnieniu uchwały NSA z 27 października 2014 r. (II GPS 2/14, CBOSA) składu 7 sędziów, gdzie sąd, określając istotę charakteru prawnego korekty finansowej stwierdził, że jest to kwota pomniejszenia przyznanego umownie dofinansowania, stanowiącego konsekwencję dopuszczenia się przez beneficjenta nieprawidłowości w związku z realizacją projektu objętego umową o dofinansowanie.

PODSUMOWANIE

Konkludując prezentowane rozważania, mając na względzie poglądy doktryny i nauki prawa administracyjnego, należy przyjąć, iż korekta finansowa nakładana na beneficjentów środków unijnych, w tym gminy, powiaty i województwa ma charakter sankcji administracyjnej. Biorąc pod uwagę fakt, iż korekty finansowe, których adresatami są j.s.t., nierzadko wymierzane są w kwotach stanowiących znaczne obciążenie dla ich budżetów należy postulować, aby ustawodawca w większym zakresie doprecyzował zasady nakładania i wymiaru korekt finansowych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Obserwując praktykę stosowania prawa mamy do czynienia ze stosunkowo dużą uznaniowością w tym zakresie. Z zadowoleniem należy przyjąć prace trwające w Rządowym Centrum Legislacji nad stworzeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wartości wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień.

REFERENCES

- Antczak, A. (2011). *Unia Europejska. Bezpieczeństwo, strategia, interesy*. Józefów: WSGE.
- Dzierżanowski, W. (2011, nr 10). Korekty finansowe jako element systemu kontroli wydatkowania środków europejskich. *Zamówienia Publiczne Doradca*, s. 21.
- ETO (2010). *Sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego z 9 listopada 2010 r.*
- Jaśkiewicz, J. (2014). *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*. LEX/el.
- Karwatowicz, G. i Zawiślańska, A. (2013). *Korekty finansowe za naruszenie prawa zamówień publicznych w projektach unijnych*. Wrocław: Presscom Sp. z o.o.
- KE (2001). *Specjalny program akcesyjny na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. DzU UE. L. 2007.69.5.
- Komunikat (2013). *Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2013 (COM 2013/934)*. Bruksela.
- Krzykowski, P. (2010). Prawne trudności w zakresie prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju przez Instytucje Zarządzające RPO na przykładzie finansowania indywidualnych projektów kluczowych w oparciu o zaliczki. *Biuletyn informacyjny OIRP w Olsztynie* (8), s. 7-8.
- Krzykowski, P. (2012). *Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008-2011*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Krzykowski, P. (2013, nr 1). Zasady wymierzania korekt finansowych na projekty współfinansowane ze środków UE za naruszenia prawa zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich wpływ na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów. *Journal of Modern Science*.
- Olszewska-Stompel, J. (2015). *Błędy systemowe i ich konsekwencje dla beneficjentów funduszy unijnych w odniesieniu do starej perspektywy. Komentarz praktyczny*. LEX/el.
- Poździk, R. (2013, 7-8). Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych. *Samorząd Terytorialny*, s. 21.
- Poździk, R. (2014, 12). Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020. *Europejski Przegląd Sądowy*, s. 4.
- Rutkowska, M. (2012). Przyznawanie środków europejskich w trybie konkursowym – zagadnienia organizacyjne. W E. Adamowicz i J. Sadowy, *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych* (str. 54). Warszawa.

Soszyńska-Purtak, H. (2015). *Kontrola zamówień publicznych a korekty finansowe. Komentarz praktyczny*. ABC: Lex.

Comunita montana della Valnerina, C-240/03 (TSUE styczeń 19, 2006).

Herbert Handlbauer GmbH, C-278/02 (ETS czerwiec 24, 2004).

Irlandia, C-199/03 (TSUE wrzesień 15, 2005).

Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 24 czerwca 2014 r. (I FPS 1/13)

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. (I ACa 1325/14) (2013). Witryna KE: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_pl.pdf