RAPORT

Efektywność procedur zwrotu środków unijnych

Brysiewicz
Bokina
Sakławski

KANCELARIA PRAWNA

UMCS

Spis treści

Słowo wstępne od redaktorów ..... str. 02-04
Autorzy ..... str. 05-06

I. Programy z wykorzystaniem funduszy unijnych realizowane w Polsce ..... str. 07-32
1. Informacje ogólne o funduszach unijnych ..... str. 07-09
2. Podstawa wydatkowania funduszy przez Polskę i ich przeznaczenie ..... str. 09-11
3. Programy wykorzystujące fundusze unijne oraz instytucje zaangażowane w ich wdrażanie ..... str. 11-32
II. Procedura zwrotu środków z perspektywy unijnej ..... str. 33-37
1. Podstawy prawne ..... str. 33-34
2. Pojęcie nieprawidłowości ..... str. 35-36
3. Zasady dotyczące wdrażania procedur zwrotu środków ..... str. 37-37
III. Procedura zwrotu środków w Polsce ..... str. 38-51
1. Wszczęcie procedury w sprawie zwrotu środków ..... str. 38-42
2. Przebieg postępowania i jego możliwy wynik ..... str. 43-45
3. Procedura odwoławcza od decyzji w sprawie zwrotu środków ..... str. 46-48
4. Postępowanie przed sądami administracyjnymi ..... str. 49-51
IV. Droga cywilna w sprawach dotyczących zwrotu środków ..... str. 52-58
1. Dopuszczalność ścieżki cywilnej w sprawach związanych ze zwrotem środków ..... str. 52-52
2. Cywilny charakter umowy o dofinansowanie ..... str. 52-53
3. Zabezpieczenia umów o dofinansowanie ..... str. 53-55
4. Dopuszczalne roszczenia beneficjentów ..... str. 56-58
V. Egzekucja i odpowiedzialność członków zarządu beneficjenta ..... str. 59-62
1. Bezskuteczność egzekucji a odpowiedzialność członków zarządu beneficjenta ..... str. 59-59
2. Przesłanki odpowiedzialności ..... str. 60-62
VI. Podsumowanie ..... str. 63-67
VII. Wnioski ..... str. 68-70
VIII. Wykaz skrótów - programy, fundusze ..... str. 71
IX. Wykaz skrótów - akty prawne ..... str. 72
X. Wykaz skrótów - podmioty ..... str. 73

Słowo wstępne od redaktorów

Szanowni Państwo,

Polska od początków członkostwa w Unii Europejskiej wskazywana jest jako największy beneficjent funduszy unijnych. Tytułem przykładu w latach 2014-2020 Unia Europejska przeznaczyła dla naszego kraju 82,5 miliarda euro.[1] Również w nadchodzącej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2021-2027 Polska ma utrzymać pozycję lidera, otrzymując ok. 70 miliardów euro na wsparcie transformacji polskiej gospodarki[2].

W praktyce większość środków pochodzących z funduszy unijnych jest wydatkowana w ramach tak zwanego zarządzania dzielonego, które polega na współdziałaniu Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Zadaniem Komisji w tym względzie jest weryfikacja prawidłowości w systemie zarządzania i kontroli funduszami w państwach członkowskich. Natomiast podstawowym obowiązkiem państw członkowskich jest wykrywanie nieprawidłowości i zapobieganie im, a także odzyskiwanie kwot wypłaconych w wyniku nieprawidłowości. W tym celu państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia efektywnych systemów zarządzania i kontroli w ramach poszczególnych programów operacyjnych. W tym kontekście kluczową rolę odgrywają krajowe procedury odzyskiwania środków unijnych, które zostały przez beneficjentów pobrane nienależnie, w nadmiernej wysokości lub z naruszeniem odpowiednich procedur. Nienależne pobranie środków może mieć bardzo różne przyczyny – począwszy od sytuacji, w których beneficjent od początku nie spełniał kryteriów do przyznania wsparcia, a kończąc na przypadkach, w których beneficjent nie osiągnął założeń projektu realizowanego z unijnym dofinansowaniem.

Należy jednak podkreślić, iż państwo członkowskie nie ponosi odpowiedzialności finansowej wobec UE (konieczność pokrycia w całości wydatku dotkniętego nieprawidłowością z budżetu krajowego) za brak możliwości odzyskania kwot nienależenie wypłaconym beneficjentowi, chyba że zostanie stwierdzone, iż strata związana z bezskuteczną egzekucją powstała z winy państwa członkowskiego lub jego niedbalstwa. Najczęstszym zarzutem wobec państw członkowskich będzie brak wszczęcia egzekucji w terminie, przedawnienie roszczeń, brak skutecznych zabezpieczeń należności wobec beneficjentów czy nieprawidłowe lub nieskuteczne procedury egzekucyjne.

[1] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl
[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_18_3885

Trwające prace związane z programowaniem, a także zbliżające się rozpoczęcie wdrażania perspektywy finansowa na lata 2021-2027 stanowi dobry moment do oceny efektywności funkcjonujących w Polsce mechanizmów zwrotu środków unijnych.

Raport powstał w ramach współpracy z Katedrą Prawa UE UMCS w Lublinie. Jako osoby zajmujące się na co dzień naukowo i zawodowo sprawami dotyczącymi zwrotu dofinansowania, zadaliśmy sobie szereg pytań, które pojawiały się w ramach projektów unijnych realizowanych m.in. przez naszych Klientów. Odpowiedź na jedno z kluczowych pytań sprowadzała się do ustalenia, czy zjawiska, które zaobserwowaliśmy, stanowią odstępstwo od normy, czy w przypadku postępowań zwrotowych są regułą.

Nasze obserwacje jako praktyków przede wszystkim koncentrowały się na skuteczności odwołań składanych przez beneficjentów (stosunek odwołań uwzględnionych do wszystkich odwołań), długości trwania procedur odwoławczych (od dnia złożenia odwołania do wydania decyzji), długości trwania procedur zwrotowych (od momentu wszczęcia postępowania do wydania decyzji) oraz szeroko rozumianej efektywności procedur zwrotowych i egzekucyjnych.

Mając na uwadze, że skuteczne procedury zwrotu środków są nie tylko istotne z perspektywy samego państwa członkowskiego, ale również z perspektywy Komisji Europejskiej, która obciąża państwa obowiązkiem ustanowienia takich procedur, zadane przez nas pytania i uzyskane odpowiedzi są ważne również w świetle zasady odpowiedzialności państwa za nieprawidłowości.

Komisja Europejska pozostawia państwom członkowskim swobodę w ukształtowaniu efektywnych procedur, wymagając jednakże, aby były one nie gorsze niż odpowiednie procedury krajowe stosowane w podobnych sytuacjach. Jednocześnie Komisja oczekuje także, aby system odzyskiwania środków i cały system wdrażania były możliwie proste i odformalizowane. Postulat ten stale powtarza się przy okazji programowania kolejnych okresów budżetowych.

Państwa członkowskie konstruując system postępowań zwrotowych powinny także zwrócić uwagę na postanowienia Karty Praw Podstawowych, w szczególności art. 47, który wymaga od państw gwarancji w zakresie sprawiedliwej procedury sądowej, w tym zapewnienia, aby procedura ta była efektywna. Odpowiedzi na postanowione przez nas pytania są zatem istotne nie tylko z perspektywy krajowej, ale również pozwalają ocenić, w jaki sposób Polska jako państwo członkowskie wywiązuje się z obowiązku ustanowienia efektywnego systemu zarządzania w obszarze postępowań zwrotowych.

Przede wszystkim należy się zastanowić, jak postępowania te są prowadzone i czy pozwalają na sprawne i skuteczne odzyskiwanie nienależnie wypłaconego beneficjentom dofinasowania unijnego? W celu odpowiedzi na to pytanie, postanowiliśmy pochylić się nad kluczowymi zagadnieniami i problemami związanymi z odzyskiwaniem środków, analizując polskie rozwiązania w świetle unijnych regulacji.

Zagadnienia teoretyczne i naukowe postanowiliśmy przy tym skonfrontować z praktyką, czemu posłużyły m.in. skierowane przez nas w trybie dostępu do informacji publicznej zapytania do ponad 50 kluczowych instytucji zaangażowanych w dystrybucję środków unijnych (takich jak m.in. wybrane ministerstwa, PARP, NCBiR czy NFOŚiGW). W odpowiedzi na zadane przez nas pytania, instytucje wskazały m.in. na liczbę prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków, długości ich trwania czy sposobie rozstrzygnięcia. Uzyskaliśmy również kluczowe informacje o postępowaniach cywilnych z powództw instytucji lub samych beneficjentów czy o postępowaniach prowadzonych w stosunku do członków zarządów beneficjentów w związku z bezskuteczną egzekucją zwrotu środków.

Mamy nadzieję, że to opracowanie będzie nie tylko kompleksowym źródłem informacji o procedurach zwrotu środków funkcjonujących w Polsce, ale wnioski w nim zawarte zostaną wykorzystane przez polskie władze i instytucje zaangażowane w dystrybucję środków unijnych w celu zwiększenia efektywności istniejących rozwiązań. Wierzymy, że nadchodząca perspektywa finansowa na lata 2021-2027 oraz prace nad nową ustawą wdrożeniową stanowią ku temu znakomitą okazję.

r. pr. Krzysztof Brysiewicz
r. pr. dr Magdalena Porzeżyńska
dr hab. prof. ucz. Rafał Poździk

Autorzy

Krzysztof Brysiewicz

radca prawny z ponad 14-letnim doświadczeniem zawodowym. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z pomocą publiczną i środkami unijnymi. Doradza w najbardziej zawiłych kwestiach dotyczących pomocy publicznej i funduszy unijnych, takich jak status przedsiębiorstw, tworzenie konsorcjów, zamówienia w projektach czy transfer praw autorskich. Kilkaset prowadzonych przez niego postępowań zakończyło się sukcesami, statystyki wskazują, że wygrywa 9 na 10 spraw. Jest partnerem zarządzającym Kancelarii Brysiewicz, Bokina, Sakławski i Wspólnicy. Autor wielu publikacji na temat pomocy publicznej i środków unijnych oraz autor bloga „Fundusze unijne okiem prawnika”- www.kbrysiewicz.pl.

dr Magdalena Porzeżyńska

radca prawny z niemal 8-letnim doświadczeniem zawodowym, współkieruje praktyką środków unijnych i pomocy publicznej w kancelarii Brysiewicz, Bokina, Sakławski i Wspólnicy. Jej doświadczenie obejmuje kompleksowe doradztwo prawne w zakresie udzielania oraz wykorzystania pomocy publicznej i środków unijnych. Jest autorką opinii prawnych dotyczących m.in. kwalifikowania wsparcia jako pomocy publicznej, określenia statusu przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów unijnych czy zasad zwrotu środków i oceny projektów. Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UW, gdzie prowadzi zajęcia m.in. z prawa Unii Europejskiej i pomocy publicznej. Laureatka IX edycji prestiżowego konkursu Rising Stars - Liderzy Jutra (2020).

dr hab. prof. ucz. Rafał Poździk

radca prawny z niemal 20-letnim doświadczeniem zawodowym, profesor uczelni w Katedrze Prawa Unii Europejskiej na Uniwersytecie im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, of counsel w kancelarii Brysiewicz, Bokina, Sakławski i Wspólnicy. Wieloletni pracownik Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w Warszawie oraz Biura Geodezji Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie, gdzie odpowiadał za obsługę prawną projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Niekwestionowany autorytet w dziedzinie prawa pomocy publicznej i funduszy unijnych, autor szeregu artykułów naukowych poświęconych tej tematyce. Redagował i współtworzył m.in. najbardziej popularny komentarz do tzw. ustawy wdrożeniowej, czyli ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Autorzy

Małgorzata Woźniak

aplikantka adwokacka z kilkuletnim doświadczeniem zawodowym, z wynikiem bardzo dobrym ukończyła Wydział Prawa i Administracji UW. Doradza w sprawach z zakresu pomocy publicznej, funduszy unijnych, a także prawa spółek. W Kancelarii Brysiewicz, Bokina, Sakławski i Wspólnicy zajmuje się doradztwem w zakresie pozyskiwania i rozliczania finansowania ze środków publicznych i funduszy unijnych. Doradza m.in. w przedmiocie określenia statusu przedsiębiorstw oraz prawidłowości realizacji projektów współfinansowanych ze środków publicznych, w tym w zakresie rozliczania projektów i monitorowania ich wskaźników.

Zofia Szewczuk

studentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W ramach aktywności w ruchu naukowym pełniła funkcję Członkini Zarządu Koła Naukowego Własności Intelektualnej „IP”. Od kilku lat zaangażowana w działalność społeczną w ramach programu edukacyjnego European Youth Parliament. Doświadczenie zawodowe zdobywała w wiodących kancelariach prawnych. Wspiera zespół Kancelarii Brysiewicz, Bokina, Sakławski i Wspólnicy w sprawach zakresu środków unijnych i pomocy publicznej, a także prawa energetycznego.

I. Programy z wykorzystaniem funduszy unijnych realizowane w Polsce

Hanna Szczepańska

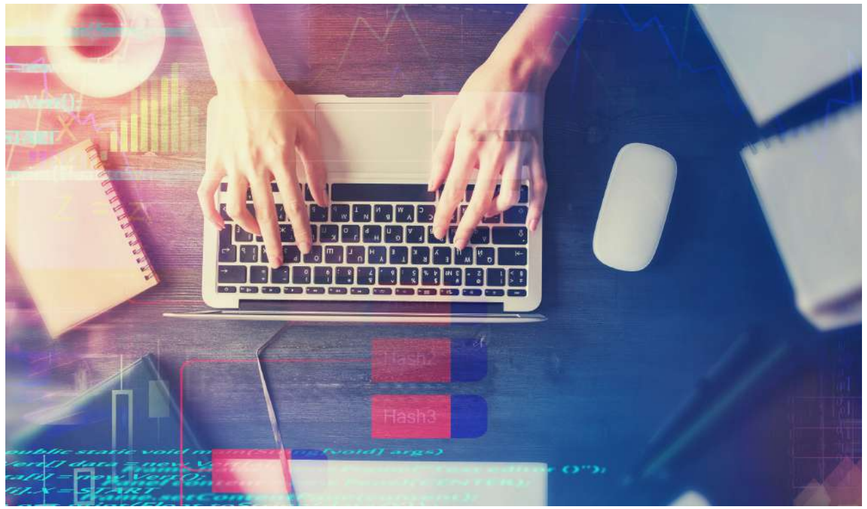
1 Informacje ogólne o funduszach unijnych

Jednym z głównych założeń Unii Europejskiej jest poprawa jakości życia obywateli państw członkowskich poprzez wzrost zatrudnienia i wzrost gospodarczy. Ponadto, mierząc się z różnymi wyzwaniami uzależnionymi od aktualnych potrzeb państw członkowskich, dąży do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju krajów i regionów oraz wzmocnienia konkurencyjności gospodarek państw należących do Unii Europejskiej. Dzięki własnemu budżetowi Unii Europejskiej możliwe staje się osiągnięcie przyjętych przez nią celów.

Budżet Unii Europejskiej tworzą głównie dochody pochodzące z państw członkowskich. To, na co Unia Europejska przeznacza fundusze, jest ściśle powiązane ze strategią jej rozwoju. W dużej mierze będą to różne fundusze, programy i instrumenty finansowe.

A. Fundusze Europejskie na lata 2007-2013

Realizacja założeń w perspektywie na lata 2007-2013 była możliwa przede wszystkim dzięki trzem funduszom, za pośrednictwem których wspierany był rozwój gospodarczy państw członkowskich. **Zaliczamy do nich:**



1) EFRR, mający na celu zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju regionów w Unii i wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej jako całości;

2) EFS, przeznaczony jest na walkę z bezrobociem w krajach członkowskich, a dzięki środkom z tego funduszu możliwe staje się zwiększenie poziomu zatrudnienia i jakości kształcenia w uboższych regionach;

3) FS, wspierający państwa członkowskie, których dochód narodowy brutto na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w UE. Do jego celów należy zredukowanie różnic gospodarczych i społecznych oraz promowanie zrównoważonego rozwoju, głównie poprzez duże inwestycje w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska.

B. Fundusze Europejskie na lata 2014-2020

Zgodnie z celami strategii Europa 2020, rozwój gospodarczy wszystkich krajów Unii wspierany jest przy pomocy wskazanych niżej Funduszy tj.:

1) EFRR;
2) EFS;
3) FS.

a ponadto przy pomocy dwóch dodatkowych, tj.

4) EFFROW, zajmującym się wspieraniem przekształceń struktury rolnictwa oraz wspomaganiem rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich;

5) EFMiR, wspierającym restrukturyzację rybołówstwa.

Aby realizacja przedsięwzięć przebiegała sprawnie, stworzono jeden, wspólny dla wszystkich państw członkowskich zestaw reguł, określający sposób funkcjonowania funduszy. Zasady działania Funduszy Europejskich wynikają z **zasad rządzących polityką regionalną Unii Europejskiej i są to:**

- zasada partnerstwa, która nakłada obowiązek jak najściślejszej współpracy między Komisją Europejską a władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, uczestniczącymi w przygotowaniu i realizacji działań w ramach funduszy;
- zasada dodatkowości (inaczej współfinansowania lub uzupełniania) oznacza, że Fundusze powinny uzupełniać środki finansowe poszczególnych państw członkowskich, a nie je zastępować;
- zasada pomocniczości (inaczej subsydiarności) wprowadza zasadę, dzięki której instytucje unijne podejmują działania tylko w takim zakresie, w jakim zadania nie mogą być wykonane samodzielnie w sposób wystarczający przez regiony lub kraje członkowskie;
- zasada decentralizacji wynika z zasady pomocniczości i ma na celu umocnienie roli samorządów regionalnych i lokalnych w realizacji i wykorzystaniu Funduszy Europejskich;
- zasada koncentracji polega na zgromadzeniu środków unijnych na relatywnie niewielu precyzyjnie określonych celach, priorytetach i działaniach. W efekcie pomoc trafia do rzeczywiście najbardziej potrzebujących. Co więcej środki przeznaczane są na działania, które mają największe znaczenie dla rozwoju Unii oraz służą zwiększeniu jej spójności społeczno-gospodarczej czy terytorialnej;
- zasada programowania ma na celu wypracowywanie wieloletnich programów rozwoju, zgodnie z partnerskim procesem decyzyjnym. Po zatwierdzeniu programów przez Komisję Europejską są one realizowane pod kierunkiem państw członkowskich zgodnie z postanowieniami rozporządzeń unijnych i szczegółowymi wytycznymi Komisji Europejskiej.

Unia Europejska określiła swoje cele strategiczne i priorytety rozwoju, na podstawie których wyznaczone zostały tzw. **polityki horyzontalne.** Każdy projekt, który ma być realizowany z udziałem Funduszy Europejskich, jest oceniany w kontekście zgodności z trzema podstawowymi politykami:

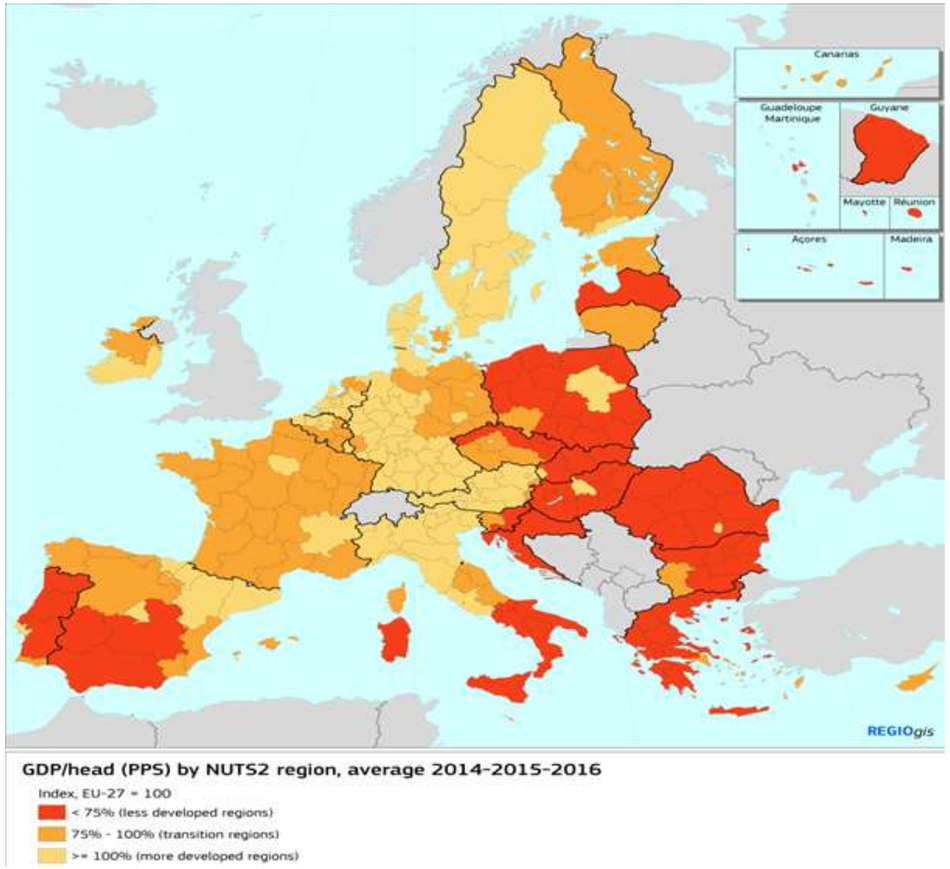
1) zrównoważony rozwój ma na celu zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia w taki sposób, by rozwój nie odbywał się kosztem środowiska naturalnego. Ponadto Unia promuje racjonalne i oszczędne korzystanie z zasobów naturalnych oraz ochronę środowiska poprzez ograniczenie emisji gazów czy upowszechnienie technologii przyjaznych środowisku. Opiera się także na kompleksowym podejściu łączącym kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe w sposób, który zapewnia ich wzajemne wzmacnianie się;
2) równość szans oznacza zapewnienie równego traktowania kobiet i mężczyzn, jak również niedopuszczenie do dyskryminacji ze względu na wiek, poglądy, pochodzenie, religie czy niepełnosprawność;
3) społeczeństwo informacyjne polega na upowszechnianiu nowoczesnych technologii informacyjnych w życiu codziennym obywateli, przedsiębiorstw i administracji publicznej. Celem jest eliminowanie zbędnych barier regulacyjnych i łączenie rynków krajowych w jednolity rynek unijny.

2 Podstawa wydatkowania funduszy przez Polskę i ich przeznaczenie

Państwa członkowskie muszą spełnić **szereg warunków**, by stać się beneficjentem pomocy unijnej. Głównym kryterium jest **poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca.** Głównym kryterium jest poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca. Regiony o poziomie PKB na mieszkańca od 75% do 90% średniego poziomu unijnego zaliczane są do regionów w okresie przejściowym, natomiast za bardziej rozwinięte uznaje się te regiony, których PKB na mieszkańca osiąga 90% lub więcej średniej unijnej. W nowym projekcie budżetu na lata 2021-27 czynnik PKB waży trochę mniej (81 proc. – wcześniej 86%), a wagę dotychczasowych czynników socjoekonomicznych zwiększono o jeden punkt procentowy (do 15 proc.), **kładąc większy nacisk na poziom bezrobocia młodych i edukację.**

W Polsce poziom dochodu narodowego na mieszkańca wynosił niecałe 70% średniego poziomu unijnego. Jedynie województwo mazowieckie osiągało poziom PKB na mieszkańca ponad 75% średniej unijnej i znalazło się w grupie regionów bardziej rozwiniętych. Oznacza to, że poziom dofinansowania unijnego dla Mazowsza, jako regionu lepiej rozwiniętego, wyniósł 80%, a dla pozostałej części kraju - 85% - jak dla wszystkich regionów mniej rozwiniętych. Duża zmiana w perspektywie finansowej 2021-27 dotyczy definicji trzech kategorii regionów, do których stosują się różne programy w polityce spójności. W nowej perspektywie finansowej „regiony przejściowe" mają PKB od 75 proc. do 100 proc. unijnej średniej „bardziej rozwinięte" – powyżej 100 proc. PKB unijnej średniej. W konsekwencji Mazowsze awansuje do regionów rozwiniętych, a region Dolnośląski stanie się regionem przejściowym.

Nowa regionalna mapa kwalifikowalności (2021-2027):



Poza wyżej opisanym obiektywnym kryterium podziału funduszy, jakim jest poziom PKB na mieszkańca, wielkość przyznanych danemu państwu środków zależy od wielu innych czynników i zawsze jest przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską. Ponadto konieczne jest podpisanie Umowy Partnerstwa między państwem członkowskim a Komisją Europejską, określającej strategię inwestowania środków europejskich w każdym kraju.

Łączna suma środków, które Unia Europejska przeznaczyła dla Polski w latach 2007-2013 wyniosła około **67,3 mld euro**[3], zaś w ramach realizowania polityki regionalnej w latach 2014-2020 Unia Europejska zaangażowała z budżetu Unii dla Polski aż **82,5 mld euro**[4], a więc najwięcej spośród wszystkich krajów członkowskich. Podział środków i kierunki ich wykorzystania były przedmiotem dyskusji i uzgodnień władz centralnych i samorządowych z różnymi partnerami. Fundusze przeznaczono na zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju oraz na podnoszenie sprawności i efektywności administracji.

[3] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/poprzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2007-2013/
[4] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/

Główne sfery objęte wsparciem przy wykorzystaniu środków unijnych to: infrastruktura transportowa (drogowa i kolejowa), wparcie innowacyjności i przedsiębiorców, inwestycje w ochronę środowiska i energetykę, a także projekty z dziedziny kultury, edukacji, zatrudnienia czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Obok bezzwrotnych dotacji Unia Europejska udostępniła Polsce także tzw. instrumenty zwrotne, czyli pożyczki i kredyty, z których korzystać mogą zarówno przedsiębiorcy, jak i samorządy.

Z dniem 21 lipca 2020 r. zakończył się jeden z najdłuższych i najtrudniejszych szczytów UE w całości poświęcony zbliżającej się perspektywie finansowej na lata 2021-2027. W dniu 17 grudnia 2020 r. Rada przyjęła z kolei rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe UE na okres 2021–2027. W rozporządzeniu ustanowiono długoterminowy budżet UE w wysokości 1 074,3 mld euro (w cenach z 2018 r.) oraz przewidziano włączenie do niego EFR. Wraz z unijnym instrumentem odbudowy Next Generation EU o wartości 750 mld euro Unia ma zyskać na nadchodzące lata środki w bezprecedensowej kwocie 1,8 bln euro. Mają posłużyć one wsparciu odbudowy po pandemii Covid-19 oraz realizacji długoterminowych priorytetów UE w różnych dziedzinach polityki.

3 Programy wykorzystujące fundusze unijne oraz instytucje zaangażowanie w ich wdrażanie

Podział funduszy następuje w oparciu o krajowe i regionalne PO. **W Polsce dzieje się to poprzez:**

6 krajowych PO zarządzanych przez MFiPR oraz

16 RPO zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie.

Koordynacja

Za wdrażanie Funduszy Europejskich i **koordynowanie** realizacji założeń wynikających z Umowy Partnerstwa w Polsce odpowiada **MFiPR.** Działania te realizuje przy pomocy **Komitetu** złożonego z przedstawicieli wszystkich **instytucji zarządzających programami** oraz **MF, partnerów społeczno-gospodarczych i przedstawicieli samorządów.** Do głównych zadań **Komitetu** należą: czuwanie nad realizacją działań przez wszystkie instytucje zajmujące się rozdzielaniem środków unijnych oraz dbanie o to, żeby wdrażanie Funduszy Europejskich w Polsce wypełniało cele założone dla unijnej polityki spójności.

Instytucje zarządzające

Dla każdego z programów wyznaczono **IZ**, które odpowiadają za przygotowanie programów i zarządzanie nimi, w tym w szczególności za przygotowanie procedur i kryteriów wyboru projektów, ocenę, monitorowanie i certyfikację realizowanych przez beneficjentów programów. IZ dla programów krajowych i programów współpracy terytorialnej jest **MFiPR**. Natomiast dla każdego z programów regionalnych – **zarząd województwa.**

Instytucje pośredniczące

Instytucja zarządzająca programem często przekazuje część swoich kompetencji IP. Mogą być to zadania związane np. z wdrażaniem części programu dotyczącej zagadnień, w których dany podmiot się specjalizuje. Zakres obowiązków określa stosowna umowa czy porozumienie.

Instytucje wdrażające

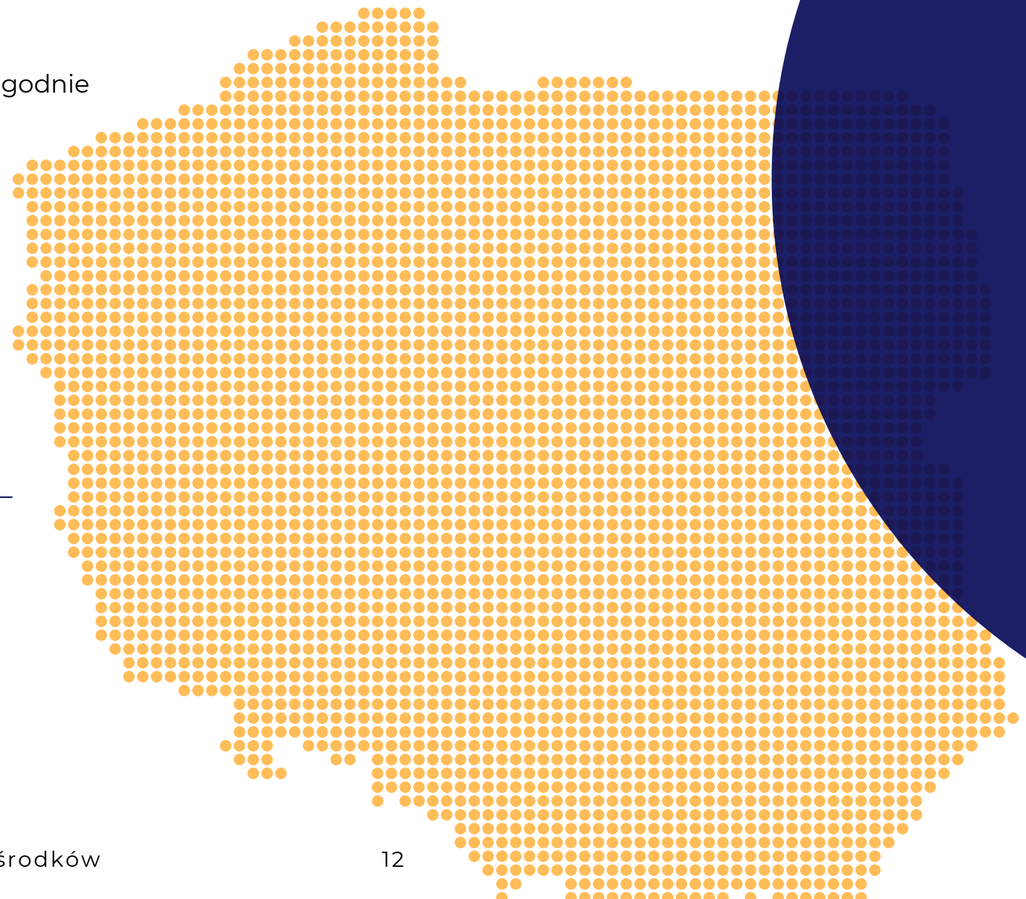
IP korzystają z pomocy IW, które bezpośrednio współpracują z beneficjentami. To do nich należy przyjęcie wniosków o dofinansowanie i podpisanie umowy na realizację projektów z przyszłymi beneficjentami pomocy.

Instytucja audytowa

Aby mieć pewność, że cały proces związany z dzieleniem Funduszy Europejskich przebiega zgodnie z prawem i procedurami, powołana została IA, którą jest GIKS. GIKS, przy udziale MF oraz urzędów kontroli skarbowych w województwach, kontroluje cały system zarządzania i kontroli realizacji środków unijnych.

Komitet monitorujący

Ponadto do każdego programu powoływany jest KM, którego zadaniem jest systematyczne sprawdzanie postępu w realizacji programu.



Programy krajowe w latach 2007-2013

LP.	Nazwa Programu Operacyjnego	Fundusze Europejskie	Cel Programu
1.	POIŚ	28,3 mld euro[5]	Program miał na celu poprawę atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.
2.	PIG	8,66 mld euro[6]	Program skierowany był przede wszystkim do przedsiębiorców, którzy zamierzali realizować innowacyjne projekty, związane z badaniami i rozwojem, a także nowoczesnymi technologiami czy inwestycjami o dużym znaczeniu dla gospodarki lub wdrażaniem i stosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych.
3.	PKL	9,7 mld euro[7]	Program koncentrował wsparcie na obszarach w zakresie zatrudnienia, edukacji, integracji społecznej, rozwoju potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw. Jego celem była także budowa sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli przy jednoczesnym wdrażaniu zasady dobrego rządzenia.
4.	PRPW	2,38 mld euro[8]	Dzięki programowi realizowane były projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej, tj: lubelskiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. W ramach tego programu finansowane były przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych, a także realizowane były przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną tego obszaru.
5.	PEWT	557,8 mld euro[9]	W ramach tego programu wsparcie otrzymały tylko działania realizowane wspólnie przez partnerów z różnych krajów. PEWT sprzyjały zintegrowanemu rozwojowi UE poprzez inicjowanie planów i koncepcji prowadzących do realizacji ponadnarodowych przedsięwzięć. Ponadto współpraca międzyregionalna, obejmująca obszar całej UE, służyła wymianie doświadczeń i dobrych praktyk, a tym samym wzmacniała potencjał instytucji i samorządów w zakresie mechanizmów wspierania rozwoju regionalnego.
6.	POPT	516,7 mld euro[10]	Głównym celem programu było szeroko rozumiane wsparcie techniczne we wszystkich programach operacyjnych zorientowane na wsparcie wdrażania poszczególnych programów, a także zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu wdrażania funduszy. Program ten pozwalał także na stworzenie skutecznego systemu informacji i promocji środków europejskich.

Oprócz polityki regionalnej Unia Europejska w latach 2007-2013 kładła także duży nacisk na politykę rolną, rybactwa i rybołówstwa. W Polsce przejawiało się to w istnieniu PROW 2007 (17,4 mld euro) oraz PORYBY 2007 (734,1 mln euro[11]).

[11] https://www.arimr.gov.pl/programy-2002-2013/prow-2007-2013-podstawowe-informacje.html

[5] https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fundusze-europejskie-na-lata-2007-2013-2/pois-na-lata-2007-2013/finansowanie/
[6] https://www.poir.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fundusze-europejskie-na-lata-2007-2013/pois/finansowanie/
[7] https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fundusze-europejskie-na-lata-2007-2013-2/pokl-2007-2013/finansowanie/
[8] https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fe-2007-2013/porpw-2007-213/o-programie/
[9] https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/ewt-2007-2013/finansowanie/
[10] https://www.popt.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fe-na-lata-2007-2013/popt-na-lata-2007-2013/o-programie/

Programy regionalne

Województwo	Fundusze europejskie
Dolnośląskie	1,21 mld euro
Kujawsko-Pomorskie	0,95 mld euro
Lubelskie	1,15 mld euro
Lubuskie	0,44 mld euro
Łódzkie	1 mld euro
Małopolskie	1,29 mld euro
Mazowieckie	1,83 mld euro
Opolskie	0,43 mld euro
Podkarpackie	1,14 mld euro
Podlaskie	0,63 mld euro
Pomorskie	0,88 mld euro
Śląskie	1,75 mld euro
Świętokrzyskie	0,72 mld euro
Warmińsko-Mazurskie	1,03 mld euro
Wielkopolskie	1,27 mld euro
Zachodniopomorskie	0,83 mld euro

Programy krajowe w latach 2014-2020

LP.	Nazwa Programu Operacyjnego	Fundusze Europejskie[12]	Cel Programu
1.	POIŚ	27,4 mld euro	Priorytetami tego programu są: gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska, rozwój infrastruktury technicznej kraju i bezpieczeństwo energetyczne.
2.	POIR	8,6 mld euro	Program finansujący badania, rozwój i innowacje. Dzięki niemu zapewnia się, wsparcie m.in. na wspólne prowadzenie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych dla naukowców i przedsiębiorców. Ponadto dąży się do wsparcia powstawania innowacji niespotykanych produktów, usług lub technologii na każdym etapie.
3.	POWER	4,7 mld euro	Celem jest aktywizacja zawodowa osób młodych poniżej 30 roku życia pozostających bez zatrudnienia, wsparcie szkolnictwa wyższego, rozwój innowacji społecznych, mobilności i współpracy ponadnarodowej, a także reformy polityk publicznych w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, zdrowia i dobrego rządzenia.
4.	POPC	2,2 mld euro	Program ma na celu zwiększenie dostępności do Internetu, stworzenie przyjaznej dla obywatela e-administracji, która umożliwi załatwianie wielu spraw za pośrednictwem komputera oraz upowszechnienie w społeczeństwie wiedzy i umiejętności korzystania z komputerów.
5.	POPW	2 mld euro	Program jest ponadregionalnym programem dla województw Polski Wschodniej mającym na celu wzrost konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej poprzez wsparcie innowacyjności i rozwoju badań oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu, w szczególności dzięki dostępności transportowej.
6.	POPT	0,7 mld euro	Program ten miał zapewnić sprawność i efektywność działalności instytucji systemu wdrażania funduszy, jak również stworzenie skutecznego systemu informacji i promocji środków europejskich. Ponadto POPT gwarantował funkcjonowanie systemu promocji i informacji funduszy europejskich.

Ponadto w Polsce realizowany był PROW (8,5 mld euro) oraz PRiM (0,5 mld euro).

[12] htttps://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-działania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/ps

Programy regionalne

Województwo	Fundusze europejskie[13]
Dolnośląskie	2,25 mld euro
Kujawsko-Pomorskie	1,9 mld euro
Lubelskie	2,23 mld euro
Lubuskie	0,9 mld euro
Łódzkie	2,25 mld euro
Małopolskie	2,87 mld euro
Mazowieckie	2,08 mld euro
Opolskie	0,9 mld euro
Podkarpackie	12,1 mld euro
Podlaskie	1,21 mld euro
Pomorskie	1,86 mld euro
Śląskie	3,47 mld euro
Świętokrzyskie	1,36 mld euro
Warmińsko-Mazurskie	1,72 mld euro
Wielkopolskie	2,45 mld euro
Zachodniopomorskie	1,6 mld euro

Fundusze zarządzane są w tym przypadku nie przez władze centralne, a instytucje samorządowe – czyli zarządy województw.

[13] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/

Poniższe zestawienie prezentuje podział PO oraz RPO z uwzględnieniem poszczególnych instytucji zaangażowanych w ich wdrażanie w perspektywie na lata 2007-2013 oraz 2014-2020 (wedle stanu na 2020 r.).

1. PO 2007-2013:

PO	IZ	IP	IW
POIŚ	MFIPR Departament Programów Infrastrukturalnych	MŚ, Departament Strategii i Komunikacji, Departament Funduszy Ekologicznych	NFOŚiGW
		Ministerstwo Energii (obecnie: MAP), Departament Funduszy Europejskich	WFOŚiGW
		MKiDN, Departament Funduszy Europejskich	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych
			CUPT
		MZ, Departament Funduszy Europejskich	Ministerstwo Energii (obecnie: MAP), Wydział Wdrażania POIŚ, Departament Funduszy Europejskich
		NCBiR	INiG - Państwowy Instytut Badawczy

POKL	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie: MFiPR) Departament EFS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie: MRiPS), Departament Wdrażania EFS	Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich
			PARP
			MZ, Departament Funduszy Europejskich
			Władza Wdrażająca Programy Europejskie w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (obecnie: MC)
		MEN, Departament Funduszy Strukturalnych	Ośrodek Rozwoju Edukacji
		NCBiR	Nie dotyczy
		Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (obecnie: MC), Departament Rozwoju Kapitału Ludzkiego	MRiPS, Departament Wdrażania EFS
			Kancelaria PRM, Departament Kontroli i Nadzoru
		UM Województwa Dolnośląskiego	Dolnośląski WUP w Wałbrzychu - filia we Wrocławiu
		UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego	WUP w Toruniu
			Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

POKL	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie: MFiPR) Departament EFS	UM Województwa Lubelskiego Departament EFS	WUP w Lublinie
		UM Województwa Lubuskiego, Departament EFS	WUP w Zielonej Górze
		UM Województwa Łódzkiego Departament do spraw POKL	MZ, Departament Funduszy WUP w Łodzi
		UM Województwa Małopolskiego Departament Zarządzania PO	WUP w Krakowie
		UM Województwa Mazowieckiego, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego	WUP w Warszawie
			MJWPU
		UUM Województwa Opolskiego, Departament Koordynacji PO	WUP w Opolu
		WUP w Rzeszowie	Nie dotyczy
		UM Województwa Podlaskiego, Departament EFS	WUP w Białymstoku
		UM Województwa Pomorskiego, Departament EFS	WUP w Gdańsku

POKL	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie: MFiPR) Departament EFS	UM Województwa Śląskiego, Wydział EFS	WUP w Katowicach
		UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Departament EFS	WUP w Olsztynie
		WUP w Poznaniu	Nie dotyczy
		WUP w Szczecinie	Nie dotyczy
POIG	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: MFiPR) Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju	NCBiR	Państwowy Instytut Badawczy
		Ministerstwo Rozwoju (obecnie MRPiT), Departament Innowacji	PARP
		Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (obecnie: MC), Departament Koordynacji Funduszy Europejskich	BGK Departament Programów Europejskich, Wydział Wdrażania Kredytu Technologicznego
			Polska Organizacja Turystyczna, Departament Funduszy Europejskich
			Ministerstwo Rozwoju (obecnie: MRPiT) Departament Innowacji
			CPPC

POPW	Ministerstwo Rozwoju (obecnie: MRPiT), Departament Programów Ponadregionalnych	PARP	Nie dotyczy
POPT	Minister Inwestycji i Rozwoju (obecnie: MFiPR), Departament Programów Pomocowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy

2. PO 2014-2020:

PO	IZ	IP	IW
POIŚ	Minister Inwestycji i Rozwoju (obecnie: MFiPR), Departament Programów Infrastrukturalnych	CUPT	NFOŚiGW
		MŚ	INiG - Państwowy Instytut Badawczy
		Ministerstwo Energii (obecnie: MAP	WFOŚiGW w Katowicach
		MZ	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych
		MKiDN	

POIR	Minister Inwestycji i Rozwoju (obecnie: MFiPR), Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju (DIR)	NCBiR	Ośrodek Przetwarzania Informacji
		PARP	Fundacja na rzecz Nauki Polskiej
		BGK	
POWER	Minister Inwestycji i Rozwoju Departament EFS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie: MRiPS)	Nie dotyczy
		WUP w Lublinie	
		WUP w Łodzi	
		WUP w Krakowie	
		WUP w Warszawie	
		WUP w Opolu	
		WUP w Rzeszowie	
		WUP w Białymstoku	
		Urząd Pracy w Gdańsku	

POWER	Minister Inwestycji i Rozwoju Departament EFS	WUP w Katowicach
		WUP w Kielcach
		WUP w Olsztynie
		WUP w Poznaniu
		WUP w Szczecinie
		Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie: MRiPS)
		Kancelaria PRM
		MS
		MEN
		PARP
		NCBiR
		Centrum Projektów Europejskich
		MZ

POPC	Minister Inwestycji i Rozwoju (obecnie: MFiPR), Departament Rozwoju Cyfrowego	CPPC	Nie dotyczy
POPW	Minister Inwestycji i Rozwoju (obecnie: MFiPR), Departament Programów Ponadregionalnych	PARP	Nie dotyczy
		CUPT	
POPT	Minister Inwestycji i Rozwoju (obecnie: MFiPR), Departament Programów Pomocowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy

3. RPO 2007-2013:

PO	IZ	IP	IW
Województwo Lubelskie	UM Województwa Lubelskiego, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego	LAWP w Lublinie	Nie dotyczy
Województwo Podlaskie	UM Województwa Podlaskiego, Departament Rozwoju Regionalnego	WUP w Białymstoku	Nie dotyczy

	UM Województwa Podlaskiego, Departament EFS		
Województwo Zachodniopomorskie	UM Departament Wdrażania Regionalnego PO	UM Departament Wdrażania Regionalnego PO	Nie dotyczy
Województwo Wielkopolskie	UM Województwa Wielkopolskiego	WFOŚiGW w Poznaniu	Nie dotyczy
Województwo Warmińsko-Mazurskie	Zarząd Województwa Warmińsko Mazurskiego, UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego	WFOŚiGW w Olsztynie	
	Departament Polityki Regionalnej		
	Biuro Zamówień Publicznych	Warmińsko- Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie	
Województwo Świętokrzyskie	UM Województwa Świętokrzyskiego, Departament Polityki Społecznej	WUP w Kielcach	Nie dotyczy
Województwo Łódzkie	UM Województwa Łódzkiego ds. Funduszy Europejskich	Centrum Obsługi Przedsiębiorcy	Nie dotyczy
		WUP w Łodzi	

Województwo Lubuskie	Zarząd Województwa Lubuskiego, UM Województwa Lubuskiego, Departament Lubuskiego Programu Regionalnego	WFOŚiGW w Zielonej Górze	Nie dotyczy
Województwo Małopolskie	Departament Zarządzania PO, UM Województwa Małopolskiego	Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości	Nie dotyczy
	Departament Funduszy Europejskich, UM Województwa Małopolskiego		
Województwo Mazowieckie	UM Województwa Mazowieckiego	MJWPU	Nie dotyczy
Województwo Opolskie	UM Województwa Opolskiego Departament Koordynacji PO	Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki	Nie dotyczy
Województwo Podkarpackie	UM Województwa Podkarpackiego: Departament Rozwoju Regionalnego	Nie dotyczy	Departament Wspierania Przedsiębiorczości
			Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Regionalnego PO

Województwo Pomorskie	Zarząd Województwa Pomorskiego, UM Województwa Pomorskiego, Departament Programów Regionalnych	Nie dotyczy	Agencja Rozwoju Pomorza S.A.
Województwo Śląskie	Departament Zarządzania PO, UM Województwa Małopolskiego	Nie dotyczy	Śląskie Centrum Przedsiębiorczości
Województwo Dolnośląskie	UM Województwa Dolnośląskiego, Departament Regionalnego PO	Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca	Nie dotyczy

4. RPO 2014-2020:

PO	IZ	IP	IW
Województwo Lubelskie	Zarząd Województwa Lubuskiego Departament Koordynacji Programów Operacyjnych	Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki WUP w Opolu Związek Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (Związek ZIT) – Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska	Nie dotyczy

Województwo Podlaskie	UM Województwa Podlaskiego, Departament Rozwoju Regionalnego	WUP w Białymstoku, Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	Nie dotyczy
	Departament EFRR		
	Departament EFS		
Województwo Zachodniopomorskie	Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, UM Województwa Zachodniopomorskiego, Wydział Zarządzania Strategicznego	WUP w Szczecinie	Nie dotyczy
	Wydział Wdrażania Działań Środowiskowych RPO		
	Wydział Wdrażania RPO		
Województwo Wielkopolskie	Zarząd Województwa Wielkopolskiego, UM Województwa Wielkopolskiego, Departament Polityki Regionalnej	WUP w Poznaniu	Nie dotyczy

		Stowarzyszenie Metropolia Poznań (Związek ZIT dla MOF Poznania)	
		Stowarzyszenie Aglomeracja Kalisko-Ostrowska (Związek ZIT dla rozwoju AKO)	
Województwo Warmińsko-Mazurskie	Zarząd Województwa Warmińsko Mazurskiego, UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego	WUP w Olsztynie	
		Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna	
	Departament Polityki Regionalnej	Instytucja Pośrednicząca „Przedsiębiorczość”, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie	
Województwo Świętokrzyskie	UM Województwa Świętokrzyskiego, Departament Polityki Regionalnej	Urząd Miasta Kielce	Nie dotyczy
	Departament Wdrażania EFRR	WUP	
	Departament Wdrażania EFS		

Województwo Łódzkie	UM Województwa Łódzkiego, Departament Polityki Regionalnej	Centrum Obsługi Przedsiębiorcy	Nie dotyczy
	Departament do spraw RPO	WUP w Łodzi	
	Departament EFS	Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny	
	Departament Finansów		
Województwo Lubuskie	UM Województwa Lubuskiego, Departament Zarządzania RPO	WUP w Zielonej Górze	
	Departament EFS		
	Departament Programów Regionalnych		
Województwo Małopolskie	Zarząd Województwa Małopolskiego, UM Województwa Małopolskiego, Departament Zarządzania PO UMWM	Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości	Nie dotyczy
	Departament Funduszy Europejskich UMWM	WUP	
		Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	

Województwo Mazowieckie	UM Województwa Mazowieckiego, Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich	MJWPU	Nie dotyczy
		Miasto Stołeczne Warszawa	
	Departament Kontroli	WUP w Warszawie	
Województwo Opolskie		Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki	Nie dotyczy
	Zarząd Województwa Opolskiego, UM Województwa Opolskiego, Departament Koordynacji PO	WUP w Opolu	
		Związek Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (Związek ZIT) – Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska	
	Departament Programów Regionalnych		
Województwo Podkarpackie	UM Województwa Podkarpackiego, Departament Zarządzania RPO	WUP w Rzeszowie	Nie dotyczy
	Departament Wspierania Przedsiębiorczości		

	Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych RPO	Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego	
	Departament Rozwoju Regionalnego		
Województwo Pomorskie	Zarząd Województwa Pomorskiego, UM Województwa Pomorskiego, Departament Programów Regionalnych	Agencja Rozwoju Pomorza S.A.	
	Departament EFS	WUP w Gdańsku	
	Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot	
Województwo Śląskie	UM Województwa Śląskiego, Departament Rozwoju Regionalnego	Śląskie Centrum Przedsiębiorczości	Nie dotyczy
	Departament EFS	WUP w Katowicach	
	Departament EFRR		
Województwo Dolnośląskie	UM Województwa Dolnośląskiego, Departament Funduszy Europejskich	Dolnośląski WUP Dolnośląska IP	Nie dotyczy

II. Procedura zwrotu środków z perspektywy unijnej

Magdalena Michalik

1 Podstawy prawne

Dokonując analizy obowiązujących ram prawnych ochrony środków unijnych na gruncie prawa unijnego oraz krajowego w pierwszej kolejności warto zaznaczyć, że należyte zabezpieczenie interesów finansowych UE znajduje swoje pełne uzasadnienie w funkcjonowaniu polityk gospodarczych Unii Europejskiej. Gwarancja efektywności wydatków w realizacji projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej stanowi warunek sine qua non korzystania z tejże pomocy. Z uwagi na konieczność wydatkowania funduszy unijnych w sposób uregulowany prawnie, ustawodawca unijny ogranicza możliwość podejmowania dowolnych i arbitralnych, nie podlegających żadnej kontroli decyzji w tym zakresie.

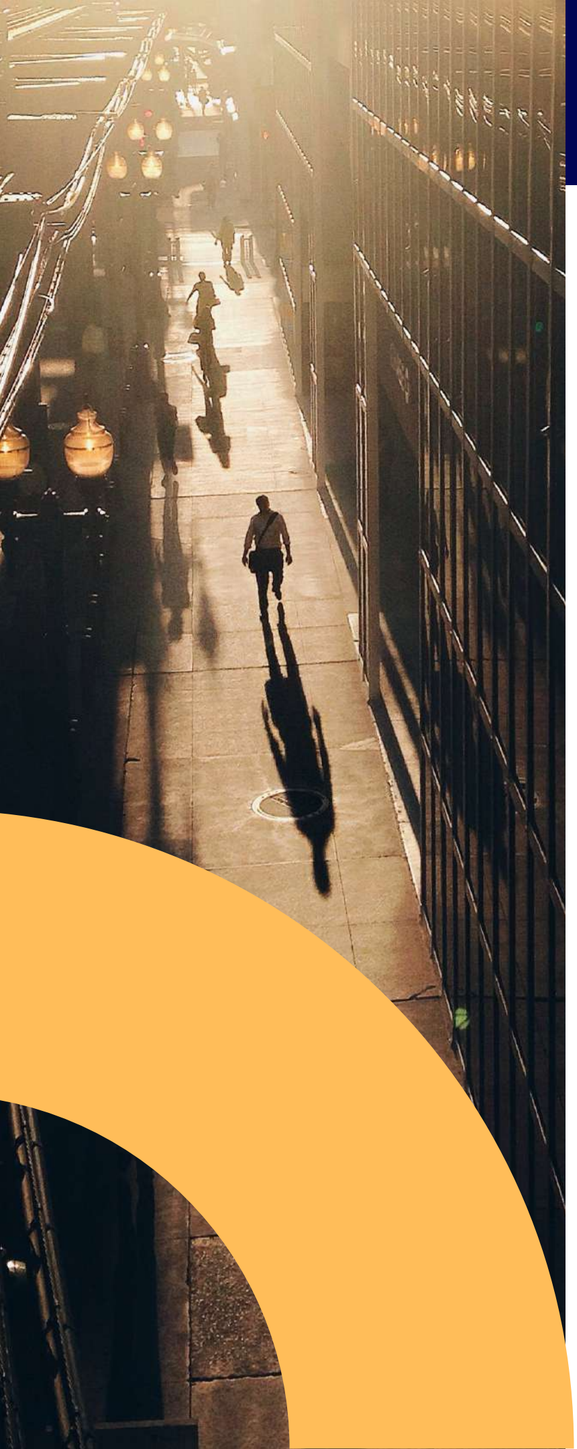
W obecnej perspektywie finansowej, tj. na lata 2014-2020 w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, z punktu widzenia podmiotów uprawnionych do podziału i zwrotu środków przyznanej pomocy publicznej, możemy wskazać w szczególności następujące **regulacje prawne:**

1) Rozporządzenie ogólne;

2) Rozporządzenie EFRR – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289);

3) Rozporządzenie EFS – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470);

4) Rozporządzenie EWT – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna" (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 259).



Podstawą prawną ww. rozporządzeń jest art. 288 TFUE. Warto zaznaczyć, że zgodnie z unijną nomenklaturą rozporządzenia stanowią akty prawa unijnego o ogólnym zasięgu, obowiązujące w całości i bezpośrednio stosowalne we wszystkich państwach członkowskich – w konsekwencji akty te z momentem wejścia w życie stają się integralną częścią krajowego porządku prawnego, państwa członkowskie muszą stosować wszystkie ich przepisy na swoim terytorium. Zaś szczególne znaczenie w omawianej tematyce ma Rozporządzenie ogólne, które obliguje państwa członkowskie do zapobiegania, wykrywania oraz korygowania nieprawidłowości kwot nienależnie wypłaconych oraz śledzenia nieprawidłowości i dokonywania wymaganych korekt finansowych.

Na poziomie unijnym ochronę interesów finansowych UE wyraża również art. 325 TFUE, który znajduje się w rozdziale pn.: „Zwalczanie nadużyć finansowych". Natomiast, ogólna zasada określająca, że państwa członkowskie podejmują walkę z oszustwami i wszelkimi innymi nielegalnymi działaniami w interesy finansowe Unii Europejskiej znalazły się w Rozporządzeniu nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. na podstawie którego państwa członkowskie, zgodnie z porządkami krajowymi, „przyjmują przepisy niezbędne dla zapewnienia prawidłowości i faktycznej realizacji transakcji związanych z interesami finansowymi Wspólnot", a prowadzone przez nie kontrole na miejscu i inspekcje mają umożliwiać wykrywanie nieprawidłowości i im zapobiegać[14].

Oczywistym jest, że interesy finansowe UE pozostają w bezpośrednim związku z interesami państw członkowskich i narażone są na ciągłe ryzyko związane z różnymi formami nieprawidłowości, nadużyć finansowych i innymi działaniami niezgodnymi z prawem, które wywierają szkodliwy wpływ na przychody i wydatki budżetu ogólnego UE. Powyższe szczególnie widoczne jest zwłaszcza w projektach współfinansowanych z funduszy UE. Dlatego też, aby przeciwdziałać takim niepożądanym praktykom również w polskim porządku prawnym, wprowadzono szereg regulacji, które mają zniwelować skutki występujących nieprawidłowości. Najważniejszymi aktami prawa zapewniającymi ramy prawne po stronie krajowej są Ustawa wdrożeniowa oraz UFP. Ustawa wdrożeniowa zapewnia z jednej strony realizację postanowień Rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń EWT, EFRR i EWT, zgodnie z zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania i skuteczności prawa unijnego a także zasadami przyznania i pomocniczości.

[14] Istotnym osiągnięciem z perspektywy ochrony interesów finansowych UE było powiązanie przez TSUE obowiązków ochrony interesów finansowych Unii z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) W wydanym w tej sprawie orzeczeniu Trybunał stwierdził, że „poprzez zaniechanie wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego przeciwko osobom uczestniczącym lub pomagającym w zatajaniu transakcji umożliwiających nieuiszczenie opłat rolnych Republika Grecji naruszyła obowiązki wynikające z art. 5 Traktatu ustanawiającego EWG".

2 Pojęcie nieprawidłowości

Do obowiązku zwrotu dofinansowania unijnego dochodzi, gdy przy realizacji projektów występują „nieprawidłowości". Z Rozporządzenia ogólnego wynika, że państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Pojęcie „nieprawidłowości" zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 36 Rozporządzenia ogólnego. Nieprawidłowością w rozumieniu powyższego rozporządzenia jest **„każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem".**

Tym samym, w świetle art. 2 pkt 36 Rozporządzenia ogólnego aby można było mówić o zaistnieniu nieprawidłowości, muszą łącznie zostać spełnione następujące przesłanki:

1) naruszenie przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego,
2) działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego,
3) wywarcie lub potencjalna możliwość wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.

W tym kontekście należy wskazać, że pod pojęciem „przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego" należy rozumieć szereg aktów prawa unijnego (np. rozporządzenia, dyrektywy) i prawa krajowego (np. ustawy, rozporządzenia) oraz postanowienia innych dokumentów nakładających na beneficjenta określone obowiązki (np. umowa o dofinansowanie projektu, wytyczne IZ lub wytyczne ministerialne, itp.). W konsekwencji, oprócz przepisów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze administracyjnoprawnym, niezwykle istotnym dokumentem określającym warunki realizacji projektu jest umowa o dofinansowanie. Jakiekolwiek odstępstwo od jej zapisów może zostać uznane przez instytucję kontrolującą jako nieprawidłowość w rozumieniu Rozporządzenia ogólnego. Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż **wystąpienie nieprawidłowości niekoniecznie musi wynikać z działań beneficjenta realizującego współfinansowany projekt. Taka sytuacja może wystąpić wskutek naruszenia przepisów prawa przez inny podmiot zaangażowany w realizację projektu, np. wybranego podwykonawcę**. Jednakże ostateczną odpowiedzialność za nieprawidłowe działania ponosi beneficjent, ponieważ to właśnie on jest zobowiązany do prawidłowej realizacji przedsięwzięcia.

Drugą przesłanką zaistnienia nieprawidłowości jest przesłanka działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego. Zgodnie z art. 2 pkt 37 Rozporządzenia ogólnego: „podmiotem gospodarczym jest każda osoba fizyczna, prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z Funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej". Przesłanka „działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego" zostanie zatem spełniona wówczas, gdy tak definiowany podmiot gospodarczy podejmie działanie niezgodne z przepisami prawa lub gdy wbrew obowiązkowi wynikającemu z prawa nie dokona określonej czynności.

Jednakże, spełnienie dwóch wyżej wymienionych przesłanek jest niewystarczające do ustalenia, że mamy do czynienia z nieprawidłowością. Obowiązek danej IP/IZ do podjęcia adekwatnych kroków prawnych w celu pomniejszenia wydatków poniesionych nieprawidłowo lub wszczęcia procedury w celu odzyskania przekazanego dofinansowania przyznanego w ramach umowy o dofinansowanie projektu, nie wynika więc z samego faktu naruszenia przez beneficjenta przepisów prawa, lecz z okoliczności, że takie działanie lub zaniechanie powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku.

Trzecia z przesłanek wskazuje więc na **konieczność wystąpienia lub uprawdopodobnienia wystąpienia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem podmiotu gospodarczego (beneficjenta).** Powyższe oznacza, że o zaistnieniu nieprawidłowości decyduje nie tylko faktyczne wywarcie szkodliwego wpływu na budżet, ale nawet już potencjalna możliwość wywarcia takiego wpływu. Z praktycznego punktu widzenia spełnienie przesłanki „wywarcia lub potencjalnej możliwości wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem" - wzbudza najwięcej kontrowersji. Polski system prawny nie przewiduje, bowiem konstrukcji prawnej „potencjalnej szkody". Tym samym, zgodzić się należy ze stanowiskiem judykatury, że dla realizacji skutku w postaci spowodowania szkody wystarczy tylko wykazanie, że określone nieprawidłowości, powstałe wskutek zachowania się beneficjenta, mogły jedynie (choć nie musiały) narazić ogólny budżet Unii Europejskiej na uszczerbek, co jest kategorią znaczeniowo szerszą od konstrukcji utraconych korzyści funkcjonującej w polskiej przestrzeni prawnej (art. 361 § 2 KC).

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że warunkiem podjęcia działań korygujących, w tym wydania decyzji o zwrocie środków jest wykazanie związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem prawa, a rzeczywistą lub potencjalną szkodą w budżecie UE. Konieczne jest zatem przeprowadzenie takiej operacji myślowej, w której zaprezentowane zostanie logiczne następstwo zdarzeń zapoczątkowanych naruszeniem prawa, a zakończonych finansowaniem lub możliwością finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu UE. Tylko w takiej sytuacji można mówić o nieprawidłowości[15]. Dodatkowo, unormowania Rozporządzenia ogólnego wskazują, że możliwym jest wyodrębnienie nieprawidłowości indywidualnej i systemowej. Odpowiedzialność za badanie nieprawidłowości spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, a w rezultacie na odpowiedniej IP lub IZ. Tym samym, **to organy administracji publicznej obarczone są ciężarem dowodu wykazania zaistnienia „nieprawidłowości" po stronie konkretnego beneficjenta[16] .**

Mając na uwadze powyższe możliwe jest zidentyfikowanie celów leżących u podstaw unijnej procedury zwrotu środków pochodzących z funduszy europejskich. Ma ona bowiem na celu wykluczenie z finansowania UE wydatków poniesionych z naruszeniem prawa. Z powyższej przytoczonej definicji legalnej „nieprawidłowości" wyraźnie wynika, że przepisy Rozporządzenia ogólnego utożsamiają cel zwrotu środków z legalnością wydatków pokrywanych z funduszy UE, a dalej z celem ochrony interesów finansowych UE. W orzecznictwie sądów unijnych zidentyfikowano również inny cel, któremu ma służyć nakładanie korekt finansowych. Jest nim realizacja szeroko rozumianych priorytetów unijnych. W ocenie TSUE, korekty finansowe zapewniają, by budżet Unii nie był obciążany kwotami, których poniesienie nie służy celom określonym w prawie Unii[17]. Z powyższego wynika, że oprócz zapewniania legalności wydatków pokrywanych z budżetu UE, celami korekt finansowych nakładanych na państwa członkowskie przez Komisję są: ochrona interesów finansowych UE, osiąganie szeroko rozumianych celów unijnych oraz poprawa systemów zarządzania i kontroli stosowanych przez państwa członkowskie w toku wydatkowania funduszy UE.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że nasze dotychczasowe doświadczenie dotyczące wydatkowania środków z polityki spójności wskazuje, że dążenie do skutecznego zapobiegania nieprawidłowościom nie może przysłaniać celów tej polityki. Nadmierny rygoryzm narusza nie tylko ogólne zasady pewności prawnej, proporcjonalności, słuszności, dobrej wiary, ochrony uzasadnionych oczekiwań czy rachunku ekonomicznego, ale prowadzić może do zmarnotrawienia środków publicznych (również poprzez doprowadzenie do upadłości beneficjenta)[18] .

[15] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1467/13.
[16] Przez nieprawidłowość indywidualną należy rozumieć nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 36 Rozporządzenia ogólnego, tj. każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie funduszy polityki spójności, kore ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem; Nieprawidłowość systemowa – zgodnie z art. 2 pkt 38 Rozporządzenia ogólnego, jest to każda nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach projektów i jednocześnie taka, która jest konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym nieprawidłowość polegająca na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z rozporządzeniem ogólnym oraz przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.
[17] Wyroki TSUE z dnia 6 października 1993 r. w sprawie C-55/91 Włochy p. Komisji, pkt 67 (ECLI:EU:C:1993:832); z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-247/98 Grecja p. Komisji, pkt 13-14 (ECLI:EU:C:2001:4); z dnia 9 stycznia 2003 r. w sprawie C-157/00 Grecja p. Komisji, pkt 44 (ECLI:EU:C:2003:5); z 9 dnia września 2004 r. w sprawie C-332/01 Grecja p. Komisji, pkt 63 (ECLI:EU:C:2004:496).
[18] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I CSK 878/14.

3 Zasady dotyczące wdrażania procedur zwrotu środków

Z przepisów unijnych wynika, że wybór stosowanych procedur w celu odzyskania funduszy unijnych pozostaje w zakresie autonomii proceduralnej państw członkowskich, z zastrzeżeniem wymogów ustalonych właśnie w prawie europejskim. Wymogi te, ustalone zostały m.in. w Rozporządzeniu nr 2988/95, a doprecyzowano je w orzecznictwie TSUE.

Na wstępie należy wyjaśnić, iż autonomia proceduralna państw członkowskich jest konstrukcją prawną wyprowadzoną przez TSUE, który przyjmuje, iż wyraża ona ogólną koncepcję kompetencji proceduralnej państw członkowskich. Zgodnie z nią państwa rozstrzygają sprawy oparte na prawie unijnym korzystając z procedury krajowej[19], przy poszanowaniu ustanowionych w tym względnie ograniczeń[20]. Źródłem tychże ograniczeń są dwie zasady. Po pierwsze, określone wymogi proceduralne zawierane są w przepisach prawa unijnego (przykładem jest tutaj Rozporządzenie nr 2988/95), a po drugie z orzecznictwa Trybunału wynika, że państwa członkowskie prowadząc sprawy oparte na prawie wspólnotowym (unijnym), zobowiązane są do poszanowania zasady ekwiwalentności (asymilacji) i skuteczności (praktycznej możliwości), która nazywana jest formułą Rewe/Comet[21].

Powyższe ograniczenia autonomii proceduralnej potwierdzone zostały w wyroku Trybunału Konstytucyjnego[22], w którym wskazano, że w sytuacji, w której prawo unijne regulujące dany obszar nie przewidując jednocześnie zasad ochrony praw jednostek wynikających z prawa UE, właściwymi przepisami postępowania są przepisy prawa krajowego. Nie mogą one być jednak mniej korzystne dla zainteresowanych podmiotów niż uregulowania stosowane w podobnych sytuacjach w celu ochrony praw jednostek wynikających wyłącznie z prawa wewnętrznego państw członkowskich (zasada równoważności). Rolę zasady równoważności potwierdzają również sądy administracyjne w swoim orzecznictwie[23].

Tym samym, rozporządzenia unijne – w tym Rozporządzenie ogólne (art. 74 ust. 1) – zobowiązują Polskę do przyjmowania odpowiednich przepisów powszechnie obowiązujących, które zagwarantują właściwe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli na potrzeby dystrybucji funduszy unijnych.

Autonomia proceduralna zagwarantowana jest państwom członkowskim w ramach stosowania środków administracyjnych i kar administracyjnych, jednakowoż jak już wspomniano ograniczona jest m.in. Rozporządzeniem nr 2988/95. Dlatego też procedury dotyczące stosowania środków administracyjnych oraz kar administracyjnych co do zasady podlegają prawu państw członkowskich z zastrzeżeniem prawa unijnego. Ustalone w ww. rozporządzeniu przepisy dotyczą również nakładania z mocą wsteczną kary łagodniejszej, reguł kolizyjnych stosowanych w przypadku zbiegu postępowania administracyjnego i postępowania karnego, prowadzonych w odniesieniu do nieprawidłowości oraz terminów przedawnień nieprawidłowości. Orzecznictwo TSUE wyjaśnia znaczenie przepisów Rozporządzenia nr 2988/95 oraz wskazuje, które z nich mogą być stosowane bezpośrednio w postępowaniach przed organami krajowymi, a które właściwości tej nie posiadają.

W konsekwencji granice przysługujące państwom członkowskim prowadzącym postępowania w sprawach dotyczących nieprawidłowego wydatkowania funduszy unijnych, z których odzyskują środki wydatkowane w wyniku nieprawidłowości na podstawie przepisów krajowych (w przypadku Polski będą to odpowiednie IP, IW oraz IZ), określone są wymogami ustanowionymi przez orzecznictwo TSUE oraz w odpowiednich przepisach prawa unijnego[24].

[19] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 2202/11.
[20] J. Łacny, 4.2.1.3. Wymogi związane ze stosowaniem środków administracyjnych i kar administracyjnych [w:] Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności, Warszawa 2010.
[21] Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76, Rewe-Zentralfinanz eG, ECLI:EU:C:1976:188 oraz wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 45/76 Comet BV, ECLI:EU:C:1976:191.
[22] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt P 1/11.
[23] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wr 1142/17.
[24] J. Łacny, 5. Przepisy proceduralne stosowane w toku odzyskiwania funduszy Unii Europejskiej i nakładania kar administracyjnych za wydatkowanie tych funduszy w wyniku nieprawidłowości [w:] Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, red. S. Biernat, Warszawa 2019.

III. Procedura zwrotu środków w Polsce

Zofia Szewczuk

1 Wszczęcie procedury w sprawie zwrotu środków

Zofia Szewczuk

Procedury kontrolne w ramach systemu wdrażania środków UE mają zapobiegać zarówno nadużyciom ze strony beneficjentów, jak i występowaniu nieprawidłowości po stronie podmiotów zaangażowanych w system wdrażania środków europejskich – IZ, IP, czy IW. Do obowiązków instytucji udzielającej dofinansowania należy przede wszystkim konieczność terminowego rozpatrywania wniosków o płatność oraz wypłaty środków. Nieprawidłowością po stronie organu może być więc zwłoka w wypłacie środków unijnych, która może prowadzić do powstania szkody po stronie beneficjenta polegającej na braku możliwości realizacji projektu.

W wyniku kontroli działań beneficjenta, przede wszystkim w toku i na koniec realizacji projektu, może dojść do dotkliwych dla beneficjenta skutków. Sankcją za niewłaściwe wykorzystanie środków europejskich jest bowiem obowiązek zwrotu środków wraz z odsetkami w wysokości określonej dla zaległości podatkowych. Co więcej, ustawodawca w określonych sytuacjach przewidział możliwość wykluczenia beneficjenta z możliwości otrzymania środków unijnych w przyszłości[25].

Organem odpowiedzialnym za odzyskiwanie środków europejskich podlegających zwrotowi dla RPO właściwy jest zarząd województwa, a w przypadku krajowego PO minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – obecnie MFiPR. Instytucja zarządzająca może jednak w drodze umowy albo porozumienia powierzyć IP część swoich uprawnień w zakresie realizacji RPO lub PO np. na podstawie umowy cywilnoprawnej upoważnić IP do wydawania decyzji o zwrocie środków, czy upoważnić do rozpatrywania odwołań od takich decyzji. Analogicznie, do przekazania części swoich uprawnień jest uprawniona IP, która za zgodą IZ może w drodze umowy lub porozumienia przekazać część swoich kompetencji. Warto w tym miejscu podkreślić, że podmiot zlecający (IZ) ponosi pełną odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie powierzonych IP lub IW zadań.

Do wszczęcia procedury w sprawie zwrotu środków niezbędne jest, aby wystąpiła **co najmniej jedna z czterech przesłanek** wskazanych w art. 207 ust. 1 UFP. Odpowiedzialność beneficjenta ma charakter obiektywny. Oznacza to, że bez znaczenia jest to, czy beneficjentowi można bezpośrednio przypisać winę z tytułu zaistniałych zdarzeń, złą wiarę, czy zamiar bezpośredni[26].

[25] Art. 207 ust. 4 UFP.
[26] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2017 r., II SA/Go 364/17.

Katalog przesłanek

Przesłanka

Wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem.

Krótkie omówienie

To wykorzystanie środków na zrealizowanie zadania innego niż te, na które środki zostały przyznane w umowie o dofinansowanie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę na fakt, że umowa o dofinansowanie projektu jest umową celową, a nie umową starannego działania. Oznacza to, że do oceny prawidłowości wydatkowania środków unijnych należy porównać przedmiot ustalony we wniosku o dofinansowanie z efektem osiągniętym przez beneficjenta. W kontekście tej przesłanki istotne jest to, że organ będzie uprawniony do żądania zwrotu całości dofinansowania jedynie wtedy, gdy wykaże, iż nie zrealizowano celów szczegółowych składających się na cel główny projektu[27].

[27] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 284/17.

Przykłady

- Sfinansowanie zadania, które nie było objęte zakresem rzeczowym projektu;
- Wydatki nieprzyczyniające się do osiągnięcia celu określonego w umowie o dofinansowanie, które nie mogą zostać uznane za wydatki kwalifikowane.

Katalog przesłanek

Przesłanka

Naruszenie procedur, o których mowa w art. 184 UFP

Krótkie omówienie

Naruszenie procedur interpretowane jest szeroko. Procedury, które wiążą beneficjenta, można podzielić zasadniczo na 3 grupy:

1. Akty prawa powszechnie obowiązującego – polskie;
2. Akty prawa powszechnie obowiązującego – unijne;
3. Postanowienia umowy o dofinansowanie – elementem składowym umowy o dofinansowanie są wytyczne MFiPR oraz wniosek o dofinansowanie.

Warto zaznaczyć, że środki unijne będą podlegać zwrotowi tylko wtedy, jeśli naruszenie procedury będzie zarazem stanowić nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia ogólnego. Oznacza to, że naruszenie procedury będzie musiało jednocześnie powodować rzeczywistą lub potencjalną szkodę w budżecie ogólnym UE.

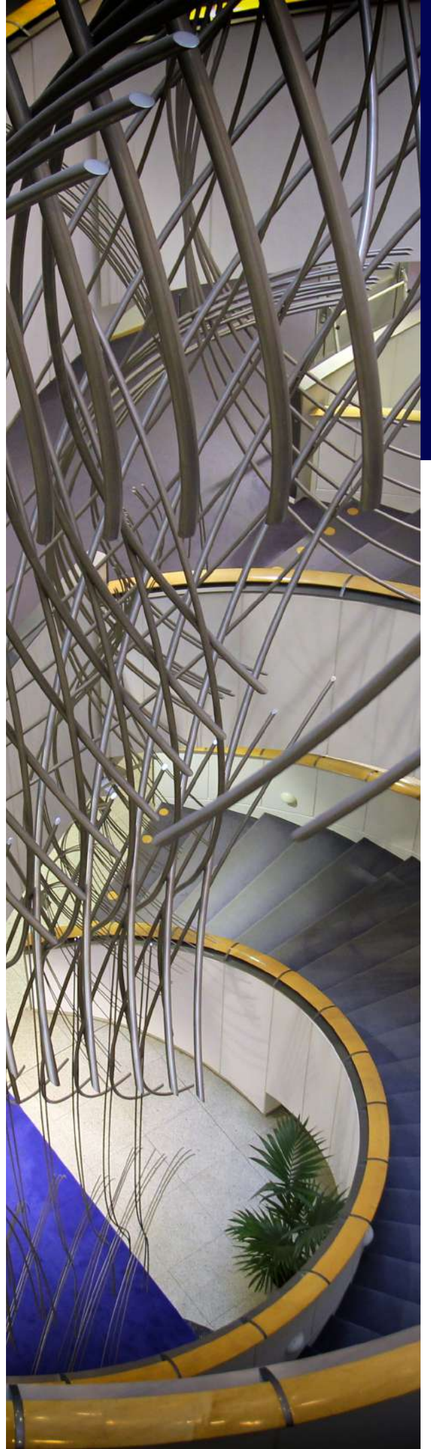
Przykłady

- Naruszenie przepisów prawa zamówień publicznych;
- Nieosiągnięcie wskaźników projektu określonych w umowie o dofinansowanie.

Katalog przesłanek

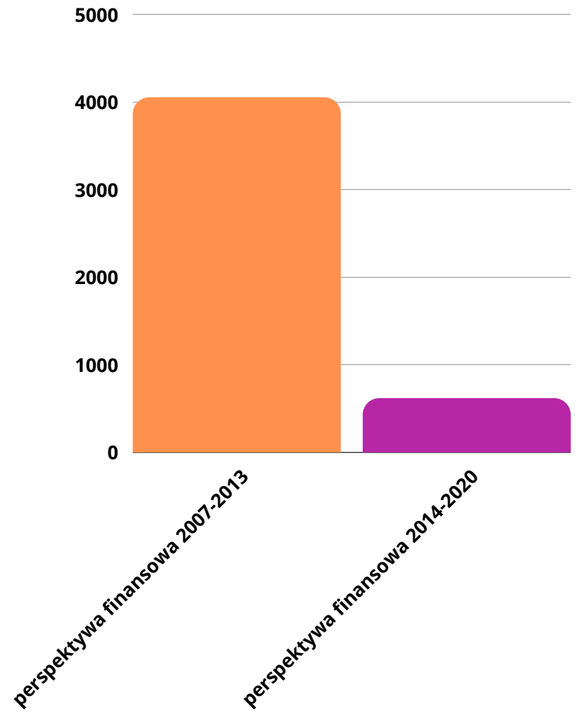
Przesłanka	Krótkie omówienie	Przykłady
Środki pobrane nienależnie	To środki przyznane bez podstawy prawnej.	• Środki stanowiące pokrycie wydatków, które zostały poniesione przed datą kwalifikowalności; • Środki przyznane na podstawie sfałszowanych dokumentów; • Środki dla beneficjenta, który podlegał wykluczenia z możliwości otrzymania środków.
Środki pobrane w nadmiernej wysokości	Oznacza to sytuację, w której wysokość przyznanych środków jest za duża w stosunku do niezbędnej do realizacji projektu wysokości finansowania, która wynika z umowy o dofinansowanie. To również stan, w którym środki otrzymane przez beneficjenta przewyższają wysokość kwot wskazanych w umowie o dofinansowanie lub w innych przepisach[28].	Zawyżona kwota kosztorysu projektu – w wyniku przeprowadzenia procedury wyboru oferty na realizację zamówienia publicznego została wybrana oferta korzystniejsza niż przewidziana w projekcie.

[28] W. Miemiec [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2019, art. 207.



Warto w tym miejscu podkreślić, że zarówno organy, jak i sądy administracyjne, nie mogą uzależniać zwrotu środków od prawidłowości wypowiedzenia umowy o dofinansowanie[29] . Oznacza to, że ocena okoliczności i trybu wypowiedzenia umowy o dofinansowanie pozostaje w zasadzie bez wpływu na postępowanie zwrotowe prowadzone w trybie KPA i PPSA. Beneficjenci mogą jednak dochodzić roszczeń związanych z rozwiązaniem umowy na drodze cywilnoprawnej, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego raportu. W praktyce jednak w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i będącego jego konsekwencją rozwiązania umowy, zarówno kwestia rozwiązania umowy, jak i postępowania zwrotowego mają tożsamą podstawę faktyczną i dane zdarzenie może być badane zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i cywilnym.

Dane uzyskane od instytucji wskazują na wyraźną dysproporcję między liczbą wszczętych postępowań w sprawie zwrotu środków w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 (4050), a liczbą tych postępowań wszczętych w kolejnej perspektywie finansowej, tj. na lata 2014-2020 (615).



Liczba wszczętych postępowań w sprawie zwrotu środków na podstawie danych uzyskanych od 31 instytucji

[29] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt I GSK 1820/19.

2 Przebieg postępowania i jego możliwy wynik

Postępowanie w sprawie zwrotu środków europejskich prowadzone jest zgodnie z przepisami KPA. Przed wydaniem decyzji zwrotowej właściwa instytucja ma zatem obowiązek wszcząć postępowanie administracyjne i zawiadomić o tym beneficjenta (por. art. 61 § 4 KPA). Beneficjent ma prawo do czynnego udziału w toku całego postępowania zwrotowego oraz wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego. Przysługuje mu również prawo inicjatywy dowodowej. Natomiast zgodnie z art. 78 § 1 KPA żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Przytoczone przepisy wyraźnie wskazują, że beneficjent ma możliwość, ale nie obowiązek, aktywnego uczestnictwa w postępowaniu zwrotowym w celu ochrony swoich interesów oraz wpływania na ustalenia organu w zakresie stanu faktycznego.

Wydanie decyzji o zwrocie środków jest poprzedzone skierowaniem do beneficjenta wezwania do zwrotu środków lub wezwania do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności dofinansowania ze środków unijnych w przypadku stwierdzenia okoliczności stanowiących podstawę żądania zwrotu dofinansowania wskazanych w art. 207 ust. 1 UFP. Zwrot powinien zostać dokonany przez beneficjenta w terminie 14 dni od daty doręczenia wezwania. Po bezskutecznym upływie tego terminu, organ wszczyna postępowanie administracyjne, które kończy się wydaniem decyzji w sprawie określenia kwoty przypadającej do zwrotu, terminu, od którego nalicza się odsetki, oraz sposobu zwrotu środków. Należy w tym miejscu wskazać, że jeżeli beneficjent dokona zwrotu środków po wszczęciu procedury, ale przed wydaniem decyzji, decyzji nie wydaje się.

Kwestią o dużym znaczeniu praktycznym jest termin przedawnienia nieprawidłowości. Termin przedawnienia organy zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji mają obowiązek uwzględnić z urzędu. Skutkiem przedawnienia jest obowiązek umorzenia postępowania w sprawie zwrotu środków. Początek biegu terminu przedawnienia należy liczyć od momentu wystąpienia nieprawidłowości, a nie innych zdarzeń – np. ostatecznej decyzji nakazującej zwrot środków . Jednocześnie zgodnie z art. 3 ust. 1 Rozporządzenia nr 2988/95 w przypadku programów wieloletnich do przedawnienia nie może dojść wcześniej niż w ostatnim dniu obowiązywania tego programu.

[30] R. Poździk, Przedawnienie nieprawidłowości w projektach współfinansowanych w funduszy unijnych. Glosa do wyroku NSA z dnia 18 maja 2017 r., II GSK 4503/16, St.Iur.Lubl. 2020, nr 3, s. 301-312, LEX.
[31]Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt I GSK 1312/19.

Decyzja w sprawie zwrotu środków musi zawierać wszystkie elementy właściwe dla decyzji administracyjnej wskazane w art. 107 § 1 KPA, w szczególności uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwoławczym.

Pomimo iż wszczęcie postępowania zwrotowego nie skutkuje automatycznie wydaniem decyzji o zwrocie środków, to na podstawie odpowiedzi instytucji można jednak stwierdzić, że dzieje się tak bardzo często. W perspektywie finansowej 2007-2013 PARP wszczęła 1336 postępowań w sprawie zwrotu środków, a aż 86% z nich zakończyło się wydaniem decyzji nakazującej zwrot środków. Wysokość środków, których PARP żądała od beneficjentów wyniosła dla POIG 343 928 612,28 PLN, PORPW 34 719 365,38 PLN oraz 14 407 426,16 PLN dla POKL. Równie wysoki współczynnik wszczętych postępowań, które zakończono wydaniem decyzji o zwrocie, wystąpił w perspektywie finansowej 2014-2020 w praktyce UM Województwa Lubuskiego (90%), UM Województwa Podlaskiego (86%), WUP w Olsztynie (85%), WUP w Zielonej Górze (81%), czy WUP w Poznaniu (69%).

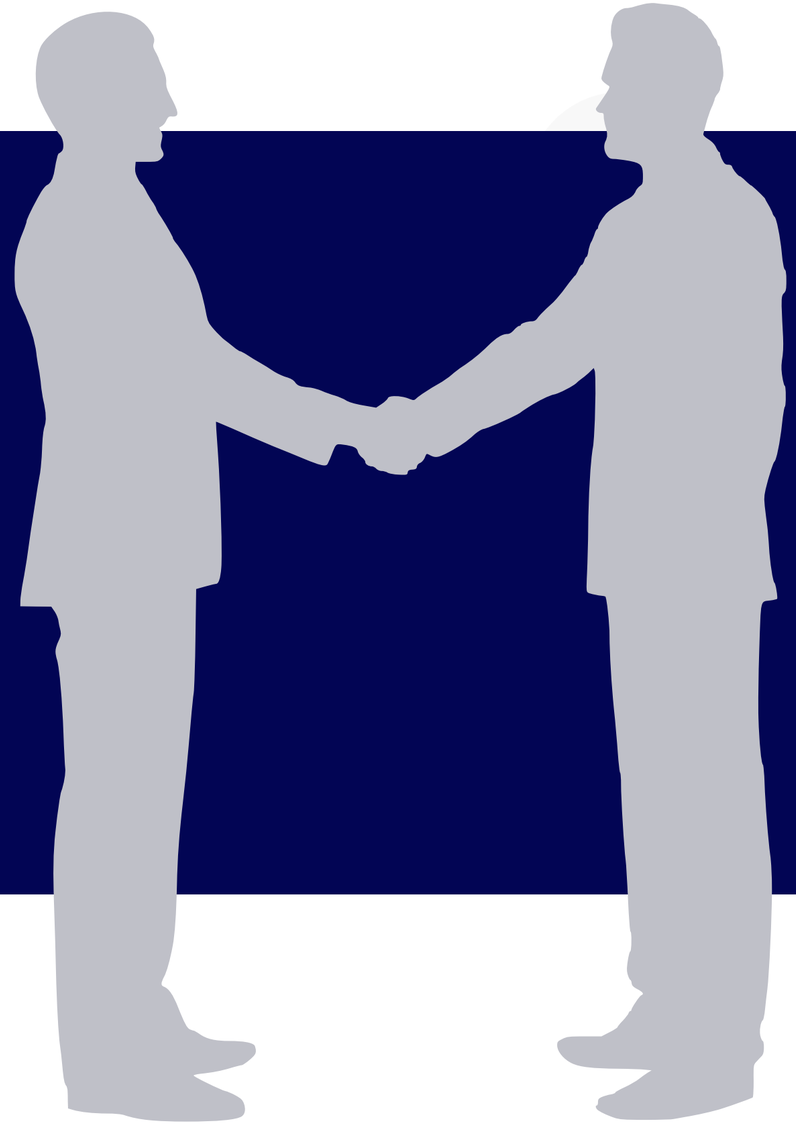
Z czego wynika tak wysoki odsetek postępowań, które kończą się wydaniem decyzji zwrotowej i tym samym powodują dotkliwe dla beneficjentów skutki? Praktyka wskazuje, że organy nieraz ignorują argumentację przedstawianą przez beneficjentów po powzięciu informacji o wszczęciu postępowania, co powoduje, że stosunkowo rzadko dochodzi do umorzenia postępowania. To właśnie na podstawie dodatkowych informacji i dowodów przedstawianych przez beneficjenta organ jest w stanie stwierdzić, czy postępowanie zwrotowe stało się bezprzedmiotowe i tym samym jest obowiązany do jego umorzenia.

Dla perspektywy finansowej 2007-2013 Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu umorzył 6 z 41 postępowań zwrotowych, Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości umorzyła 1 z 47 postępowań zwrotowych, a NFOSiGW umorzył 4 z 35 postępowań zwrotowych. Ośrodek Rozwoju Edukacji wskazał natomiast, że dla POKL 2007-2013 spośród 58 wszczętych postępowań zwrotowych, umorzono łącznie 32 z nich, z czego 17 przez organ I instancji, 35 przez organ II instancji, a 2 na podstawie orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych. W praktyce kilku organów nie umarzano żadnego z wszczętych postępowań – przykładem może być Instytut Nafty i Gazu, WUP w Gdańsku, czy Centrum Projektów Europejskich.

Drugą z przyczyn wysokiego współczynnika postępowań, które kończą się wydaniem decyzji o zwrocie środków europejskich, jest brak zainteresowania rozwiązywaniem sporów funduszowych na drodze polubownej. Dane uzyskane od instytucji pozwalają na stwierdzenie, że postępowania zwrotowe w zasadzie nie kończą się poprzez zawarcie ugody.

Zaledwie jedna instytucja (NCBiR w perspektywie finansowej 2007-2013 dla projektu finansowanego z POIG) - spośród 31 instytucji, które udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące liczby zakończonych ugodą postępowań zwrotowych – wskazała, że zakończyła postępowanie na drodze polubownej.

Warto podkreślić, że to organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie zwrotowe, jest obowiązany wystąpić z inicjatywą zawarcia ugody, a pozytywne rozpatrzenie ewentualnego wniosku strony (beneficjenta) w tym przedmiocie zależeć będzie od decyzji organu, który oceni, czy wszczęcie „procedury ugodowej" jest zasadne. Ugoda zatwierdzona ostatecznym postanowieniem organu, wywołuje takie same skutki jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. W konsekwencji, ugoda poprzez określenie wzajemnych praw i obowiązków stron ugody, kształtuje sytuację materialnoprawną beneficjenta. Skutek procesowy w postaci zakończenia sprawy w danej instancji wywołuje natomiast samo postanowienie o zatwierdzeniu ugody[32].



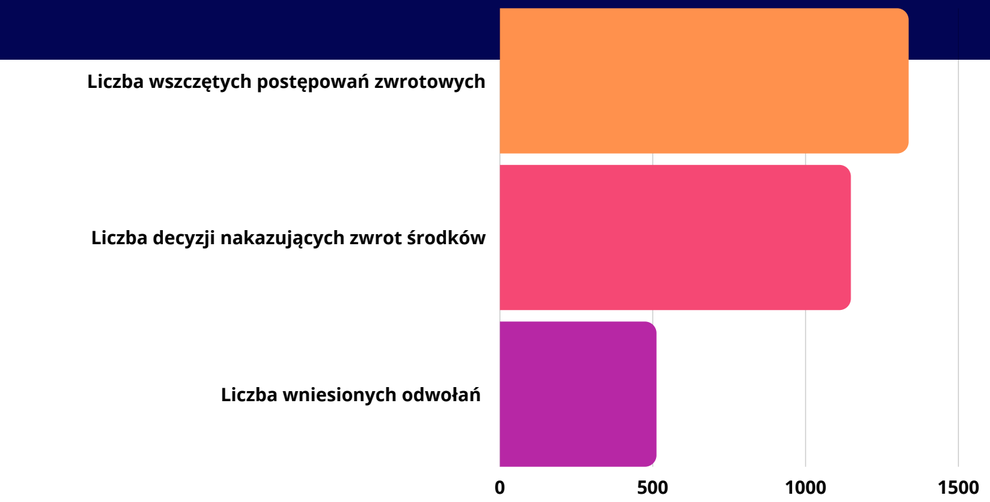
[32] Na wątpliwości doktryny co do skutków procesowych ugody wskazuje np. A. Krawczyk [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, art. 121.

3 Procedura odwoławcza od decyzji w sprawie zwrotu środków

Zofia Szewczuk

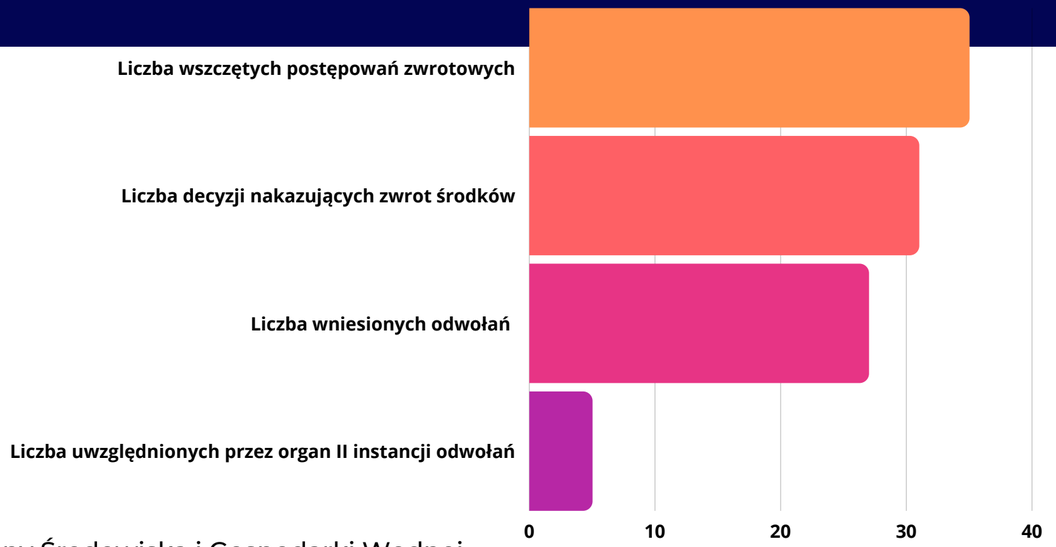
Organem właściwym do rozpatrywania odwołań od decyzji o zwrocie środków, która w pierwszej instancji została wydana przez IW lub IP jest zarząd województwa (dla RPO) lub minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (dla krajowego PO). W przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez IZ przysługuje natomiast wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W praktyce oznaczałoby to, że zarząd województwa jako Instytucja Zarządzająca może podjąć decyzję w składzie, jaki brał udział przy podjęciu decyzji, co do której został złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Takie rozwiązanie budziło przez wiele lat kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych[33] . Ostatecznie jednak zostały rozstrzygnięte uchwałą NSA w składzie siedmiu sędziów[34], z której wynika, że członek zarządu województwa nie podlega wyłączeniu w razie ponownego rozpatrywania sprawy w przedmiocie zwrotu środków, w sytuacji gdy w sytuacji, gdy uczestniczył on w wydaniu zaskarżonej decyzji. Odmienne podejście – zdaniem NSA – prowadziłoby do paraliżu decyzyjnego. Odwołanie wnosi się **w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.** Odwołanie należy wnieść do właściwego organu za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Co istotne, na gruncie KPA odwołanie jest pismem, które nie wymaga zachowania szczególnej formy i szczegółowego uzasadnienia. Niezbędne jest natomiast wskazanie w treści odwołania, iż strona jest niezadowolona z decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Pomimo niewielkich wymogów formalnych dla pisma jakim jest odwołanie, w przypadku PARP w perspektywie finansowej 2007-2013 zaledwie 44% beneficjentów zdecydowało się skorzystać z środka prawnego, jakim jest odwołanie od decyzji o zwrocie środków. Odsetek ten był znacznie wyższy dla NFOŚiGW, gdzie procedurę odwoławczą wszczęto dla blisko 90% decyzji o zwrocie środków – aż 27 spośród 31 decyzji zwrotowych zostało zaskarżonych przez beneficjentów.



Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

perspektywa finansowa 2007-2013



Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

perspektywa finansowa 2007-2013

[33] Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1419/13

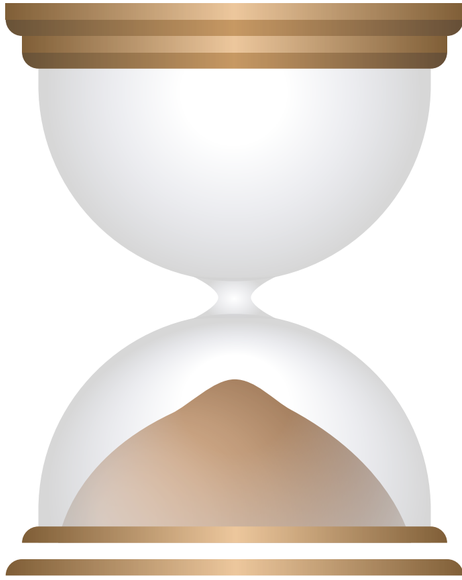
[34] Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2016 r., sygn. akt II GPS 2/16.

Wysokość środków, których zwrotu żądano od beneficjentów (bez odsetek) 21 804 046,00 PLN

Organ dochodzący zwrotu dofinansowania jest **zobowiązany do załatwienia sprawy w terminie miesiąca od dnia otrzymania odwołania** oraz do informowania strony o niezałatwieniu sprawy w tym terminie. W zawiadomieniu o zaistnieniu zwłoki organ ma obowiązek poinformować o jej przyczynie oraz wyznaczyć nowy termin na rozpoznanie sprawy, a także pouczyć stronę o prawie do wniesienia ponaglenia.

Zdecydowana większość instytucji nie udzieliła informacji na temat czasu trwania postępowań zwrotowych wskazując, że jest to informacja przetworzona. Na podstawie informacji uzyskanych od Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej można jednak wskazać, że w perspektywie finansowej 2014-2020 dla projektów w ramach POWER średni czas trwania postępowań w sprawie zwrotu środków przez ten organ wyniósł 146 dni, przy czym była to średnia liczba dni od wszczęcia postępowania do wydania decyzji, która uwzględniła również postępowania prowadzone w wyniku uwzględnienia decyzji organu II instancji. WUP w Kielcach wskazał, że dla projektów z perspektywy finansowej 2014-2020 średni czas trwania postępowań wyniósł dla POWER 385 dni, a dla RPO Województwa Śląskiego 123 dni. Dla innych instytucji czas trwania postępowań zwrotowych wyniósł odpowiednio 150 dni (Dolnośląski WUP, perspektywa finansowa 2007-2013 oraz 2014-2020), 183 dni (Centrum Projektów Europejskich, perspektywa finansowa 2014-2020), od 53 do 320 dni dla POIR oraz od 114 do 257 dni dla POWER (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, perspektywa finansowa 2014-2020), czy od 10 do 12 tygodni dla POWER i RPO (WUP w Opolu, perspektywa finansowa 2014-2020). Z powyższych danych jednoznacznie wynika, że standardem jest, iż postępowania w przedmiocie zwrotu środków są prowadzone przez wiele miesięcy. Tym samym, organy nagminnie uchybiają wiążącym terminom określonym w KPA.

Na uwagę zasługuje sposób prowadzenia postępowań zwrotowych przez NFOŚiGW. Organ wskazał, że postępowania były prowadzone zgodnie z przepisami KPA dotyczącymi terminów rozpoznania sprawy, a zatem czas trwania postępowań wyniósł 1 miesiąc, a w sprawach szczególnie skomplikowanych 2 miesiące. NFOŚiGW informował ponadto beneficjentów o konieczności wyznaczenia nowego terminu w trybie art. 36 KPA. Co ciekawe, w przypadku 2 decyzji w ramach POIŚ 2014-2020 przedłużono termin na wydanie decyzji o zwrocie środków w związku z pandemią COVID-19.

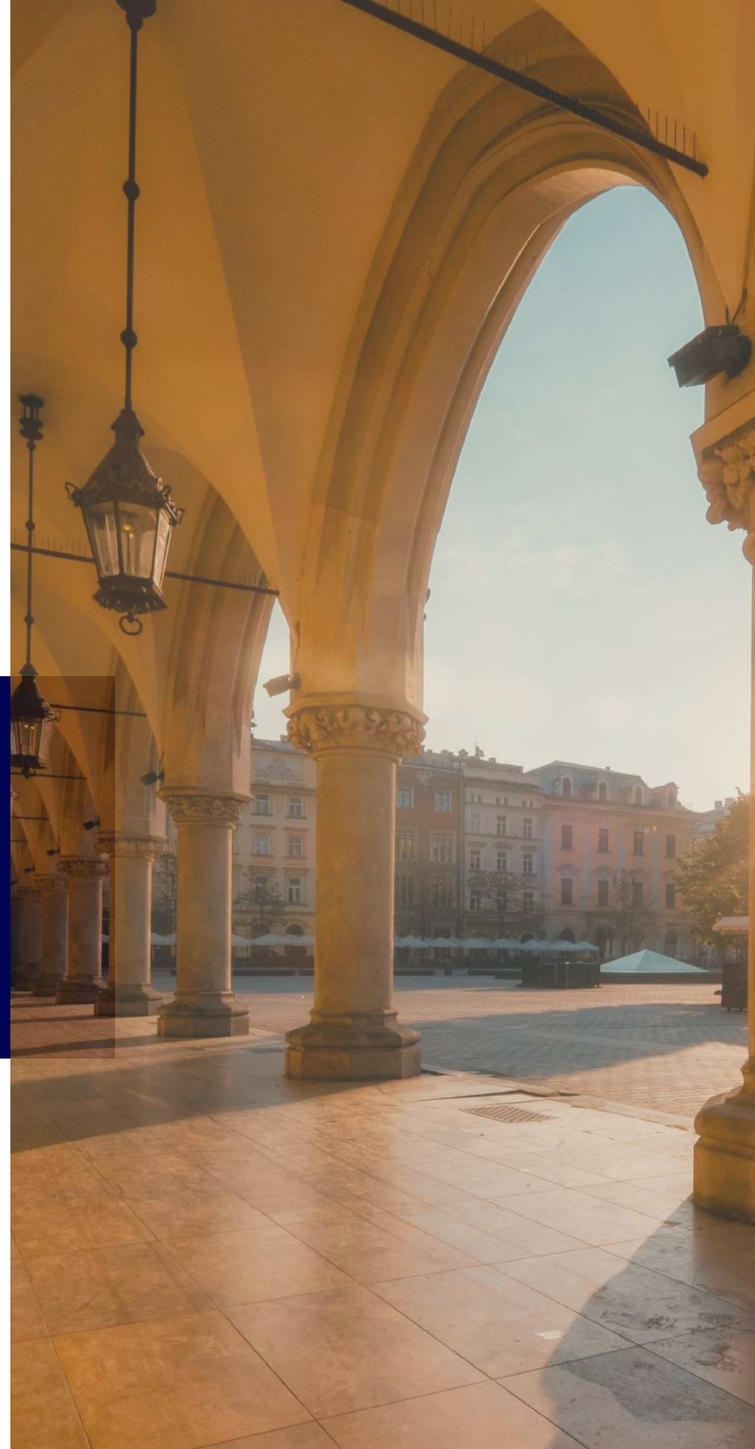


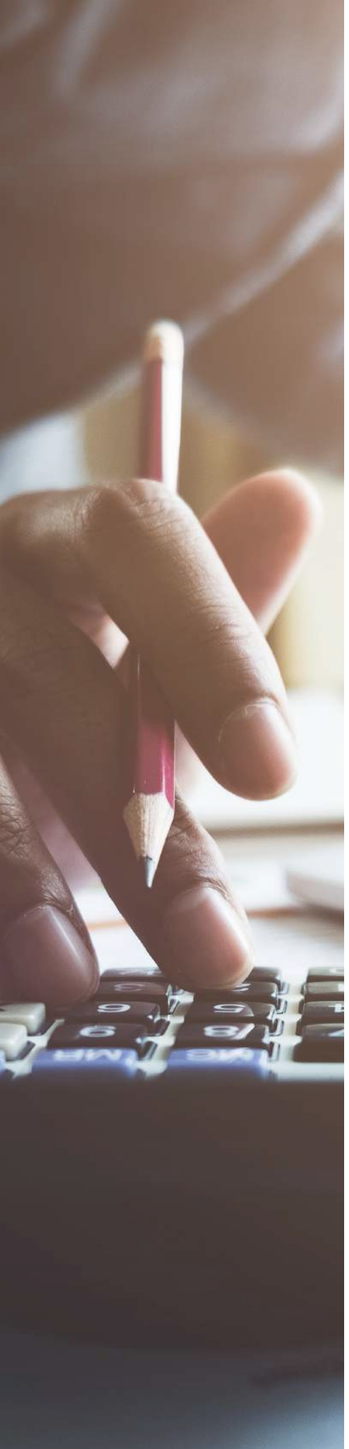
Wniesienie odwołania prowadzi do powtórnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Dwukrotne rozpatrzenie spraw oznacza również konieczność powtórnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i uwzględnienia nowych, istniejących w dacie orzekania przez organ II instancji okoliczności faktycznych, a także odniesienie się do wszystkich zarzutów odwołania. Oznacza to, że organ odwoławczy nie może jedynie kontrolować decyzji wydanej w pierwszej instancji, ale ma obowiązek ponownie rozstrzygnąć sprawę – dokonać analizy, czy została spełniona któraś z przesłanek wszczęcia postępowania zwrotowego z art. 207 ust. 1 UFP oraz sprawdzić, czy w sprawie doszło do wystąpienia nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia ogólnego.

Postępowanie odwoławcze kończy się wydaniem decyzji, która może mieć postać rozstrzygnięcia o:

1. Utrzymaniu w mocy decyzji organu I instancji w przedmiocie zwrotu środków;
2. Uchyleniu w całości lub w części decyzji organu I instancji – w tym zakresie organ II instancji będzie orzekał co do istoty sprawy;
3. Uchyleniu w całości decyzji organu I instancji i umorzenia postępowania w przedmiocie zwrotu środków;
4. Uchyleniu w całości decyzji organu I instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji;
5. Umorzeniu postępowania odwoławczego.

Wielość możliwych rozstrzygnięć organu odwoławczego ilustruje rezultat rozpatrywania odwołań przez WUP w Zielonej Górze w perspektywie finansowej 2007-2013. Organ w wyniku rozpoznania 12 odwołań, utrzymał w mocy 2 decyzje zwrotowe, a w pozostałych przypadkach uchylił decyzję organu I instancji w całości (4), uchylił w całości oraz przekazał do ponownego rozpatrzenia (5), uchylił decyzję w części (1).





4 Postępowanie przed sądami administracyjnymi

Jak już wskazano powyżej od decyzji IP lub IW w sprawie zwrotu środków pochodzących z funduszy unijnych, beneficjentom przysługuje odwołanie, które można złożyć do właściwej IZ. Od powyższej zasady jednocześnie przewidziano wyjątek dotyczący m.in. sytuacji, w której decyzję wydaje IZ – wtedy beneficjent może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jeżeli odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przyniosły beneficjentowi oczekiwanych skutków istnieje możliwość złożenia skargi do odpowiedniego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Postępowanie sądowoadministracyjne należy rozumieć jako regulowany prawem procesowym ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i innych podmiotów tego postępowania podjętych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organy wykonujące administrację publiczną. Pierwszym stadium postępowania sądowoadministracyjnego jest zbadanie przez sąd czy skarga jest dopuszczalna oraz prawidłowo wniesiona, następnie sąd przechodzi do jej rozpoznania, ażeby w trzecim stadium rozstrzygnąć o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu skargi albo wydając postanowienie kończące postępowanie.

Postępowaniem sądowoadministracyjnym rządzi szereg zasad, w tym zasada sądowego wymiar sprawiedliwości (prawa do sądu), rzetelnego postępowania sądowego (prawo dostępu do sądu, do odrębnego ukształtowania postępowania przed sądem, do wyroku), niezależności sądów, niezawisłości sędziów, instancyjności (prawo do zaskarżenia orzeczeń), jawności, prawdy materialnej, kontradyktoryjności, równości stron, dyspozycyjności, bezpośredniości.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnej w przedmiocie zwrotu środków odbywa się na zasadach ogólnych. Wynika to z uwagi na fakt, iż poprzedzające wydanie decyzji o zwrocie jest wyłącznie elementem stanu faktycznego i ustaleń organu, a prawidłowość tych ustaleń podlega kontroli sądowej na etapie kontroli decyzji administracyjnej o zwrocie środków. Sąd administracyjny jest zatem uprawniony i zobowiązany do badania, czy nałożenie korekt finansowych było uzasadnione. W przeciwnym razie, tj. gdyby wykluczyć kontrolę merytoryczną prawidłowości nakładania korekt, sądowa kontrola decyzji w przedmiocie zwrotu środków byłaby całkowicie iluzoryczna[35] . **Sądy administracyjne tym samym badają poprawność działania beneficjenta realizującego umowę o dofinansowanie projektu z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej,** z uwzględnieniem postanowień tejże umowy łączącej go z odpowiednią instytucją oraz przepisów prawa krajowego, jak również prawa europejskiego.

[35] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt II GSK 1275/15.

Rygorystyczne podejście instytucji kontrolujących, kierujących się nadmiernym formalizmem, badając prawidłowość wydatkowania środków unijnych powoduje, że często nawet niewielkie uchybienia beneficjenta mogą prowadzić do wydania decyzji nakładającej obowiązek zwrotu dofinansowania. Jednakże, orzecznictwo sądowe wyraźnie wskazuje, że wyżej scharakteryzowane zachowania IP/IZ nie uwzględniają zasad proporcjonalności i słuszności przy podejmowaniu decyzji o zwrocie środków unijnych.

Powyższe potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego[36], w którym wskazano, iż w przypadku projektów realizowanych przy udziale środków europejskich niczym nieuzasadniony jest skrajny rygoryzm nakazujący przy nawet niewielkich uchybieniach zwrot całości środków. Natomiast samo nieosiągnięcie celu projektu nie uzasadnia odebrania dofinansowania, bowiem projekt zakłada realizację również innych celów. Zwrot pomocy powinien więc nastąpić tylko w tej w części i w tym zakresie, w jakim beneficjent nie wywiązał się ze swych zobowiązań z przyczyn leżących po jego stronie. Ponadto, jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych[37] w kontekście weryfikacji realizacji celów projektu, nie sposób abstrahować od przyczyn ich nieosiągnięcia . Jeżeli beneficjent prawidłowo wykonywał umowę o dofinansowanie, a niemożliwość osiągnięcia celów projektu była spowodowana czynnikami obiektywnymi, niezależnymi od niego, na które nie miał wpływu, to nie można w takim wypadku mówić o nienależytym wykonaniu zobowiązania z jego strony.

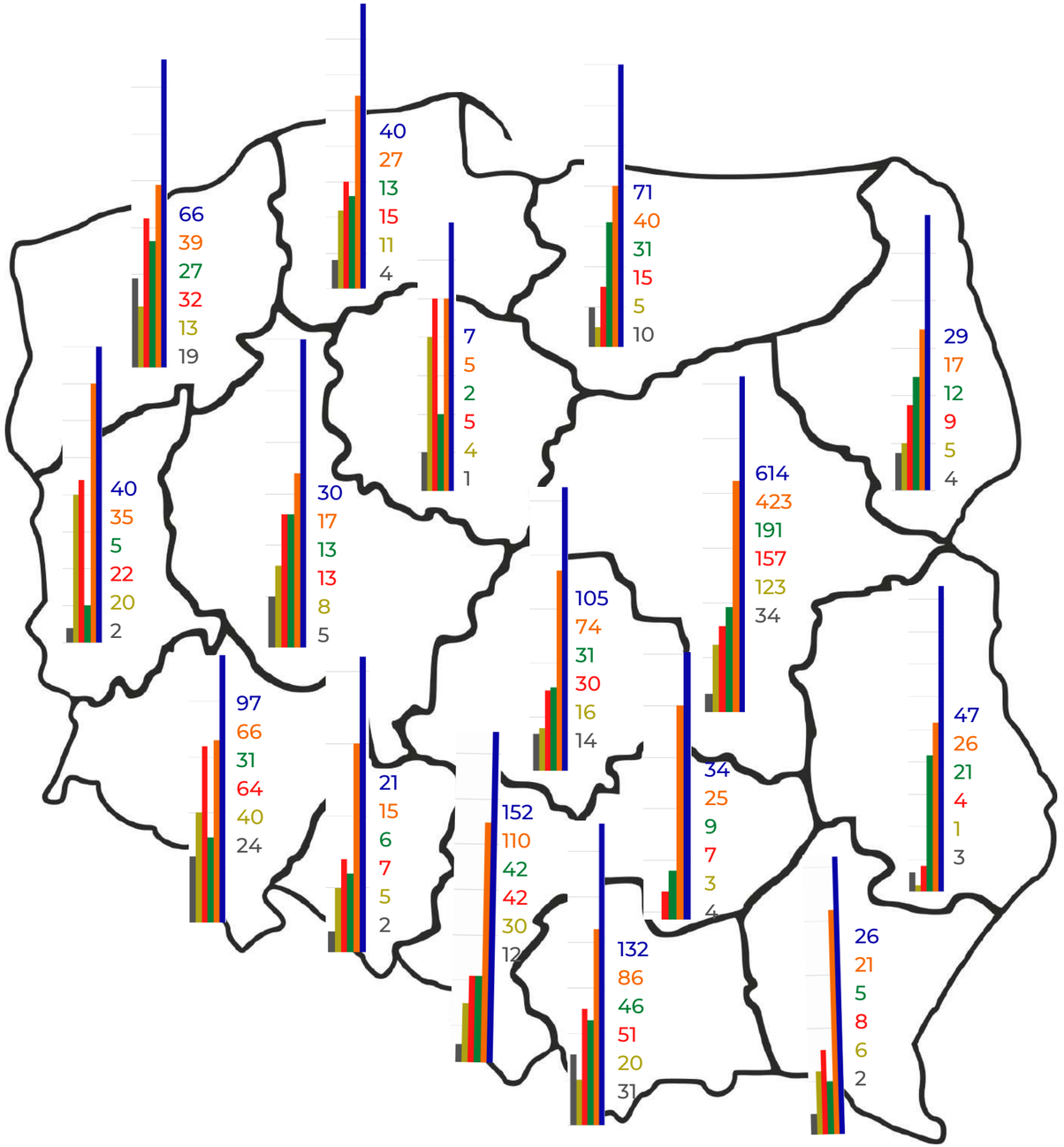
W przypadku decyzji o zwrocie dofinansowania ze środków unijnych beneficjenci mają zatem prawo do skorzystania z możliwości procedury odwoławczej, a następnie ze skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sądy administracyjne działają tutaj na zasadach ogólnych, uwzględniając jednocześnie takie zasady jak zasada proporcjonalności czy słuszności, które wynikają z prawa unijnego.

[36] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I CSK 878/14.
[37] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 1329/15.

Poniższe zestawienie w ilościowy sposób pokazuje, ile postępowań zainicjowanych skargami beneficjentów na decyzje w przedmiocie zwrotu środków było rozpatrywanych przez sądy administracyjne oraz jakim rozstrzygnięciem sprawy te się zakończyły[38] .

LEGENDA:

- *Ogólna liczba rozpatrzonych spraw*
- *Wyrok prawomocny*
- *Wyrok nieprawomocny*
- *Ogólna liczba wyroków uchylających zaskarżoną decyzję*
- *Wyrok prawomocny uchylający zaskarżoną decyzję*
- *Wyrok nieprawomocny uchylający zaskarżoną decyzję*



[38] Na gruncie obecnie obowiązującej u.f.p. (czyli w praktyce od początku 2010 roku) z uwzględnieniem okresu do końca 2020 roku; źródło: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

IV. Droga cywilna w sprawach dotyczących zwrotu środków

Małgorzata Woźniak

1 Dopuszczalność ścieżki cywilnej w sprawach związanych ze zwrotem środków

Kwestia dopuszczalności ścieżki cywilnej w sprawach związanych ze zwrotem środków, mimo trwającej od kilku lat dyskusji dotyczącej właściwej drogi sądowej dla roszczeń wynikających z umowy o dofinansowanie i szeregu rozstrzygnięć sądów w tym zakresie, wciąż wydaje się być doniosła. Echo braku wyraźnego przesądzenia przez ustawodawcę, który z trybów dochodzenia zwrotu środków jest wyraźnie właściwym, wciąż jest słyszalne zarówno po stronie organów, jak i beneficjentów dotacji. Ta sama sprawa może być często przedmiotem dwóch równoległych postępowań. Takie przypadki mają najczęściej miejsce w sytuacji, gdy projekt nie został do końca rozliczony i z jednej strony, beneficjent, który twierdzi, że umowę realizuje prawidłowo, decyduje się dochodzić swojego roszczenia w trybie cywilnoprawnym, a z drugiej instytucja prowadzi postępowanie w sprawie zwrotu środków już wypłaconych. Nie można również wykluczyć, że instytucja zdecyduje się na równoległe prowadzenie dwóch postępowań, wszczynając zarówno postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu, a dodatkowo realizując roszczenie np. z weksla, który stanowił zabezpieczenie do umowy o dofinansowanie. Odpowiedź na pytanie, na ile cywilnoprawna droga rozwiązywania sporów pomiędzy organem a beneficjentem jest uczęszczana w praktyce, wymaga przedstawienia z czego wynika wskazywana dwoistość procedur oraz jakie roszczenia z obszaru prawa cywilnego przysługują obu stronom, a także oceny, na ile jest to rozwiązanie efektywne, a w konsekwencji również korzystne odpowiednio dla beneficjentów, jak i organów administracyjnych.

2 Cywilny charakter umowy o dofinansowanie

Roszczenie o zwrot dofinansowania znajduje swoje umocowanie w umowie o charakterze cywilnoprawnym. Podstawą do przyznania dofinansowania jest bowiem umowa o dofinansowanie, o której cywilnoprawnym charakterze wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 r. (sygn. akt II CSK 520/10), w którym skład orzekający wyraźnie podkreślił, że etapy postępowania w sprawach dotyczących dofinansowania z publicznych środków unijnych różnią się charakterem. Pierwszy z nich obejmuje rozpoznanie przez instytucję zarządzającą lub wdrażającą rozpoznanie wniosku o dofinansowanie projektu i kończy się przyznaniem albo odmową przyznania dofinansowania. Na tym etapie zapadają rozstrzygnięcia o charakterze decyzji administracyjnej. Po pozytywnym dla strony zakończeniu pierwszego etapu – tj. po przyznaniu dofinansowania, dochodzi do etapu drugiego, którym jest zawarcie umowy o dofinansowanie, określającej warunki dofinansowania projektu. Wybór formy umowy stanowi sięgnięcie przez ustawodawcę po instrumenty prawa cywilnego i wskazuje na ulokowanie podmiotów zawierających ją na równorzędnych pozycjach, aczkolwiek swoboda regulacji umownej została poważnie ograniczona przez wprowadzenie wzoru umowy o dofinansowanie.

Powyższe uwagi Sądu Najwyższego znajdują swoje odzwierciedlenie w praktyce – każdy przedsiębiorca, który podpisywał umowę o dofinansowanie zdaje sobie bowiem sprawę, jak bardzo marginalny zakres swobody pozostawiono stronom, a w szczególności beneficjentowi, w regulowaniu postanowień umownych. Taki tzw. „adhezyjny" charakter umowy, w której swoboda regulacji umownej jest bardzo ograniczona, gdyż sposób jej zawarcia i treść zostały w dużej mierze zdeterminowane przez przepisy prawa, jest również podkreślany w orzecznictwie sądów[39].

W konsekwencji, mimo silnych powiązań z etapem administracyjnego przyznawania beneficjentowi dofinansowania, podstawą jego wypłaty jest umowa, wobec czego wzajemne roszczenia wynikające z tej umowy mają charakter cywilnoprawny[40].

Wskazywany dualizm dotyczy również etapu realizacji i rozliczenia umowy o dofinansowanie. Zwrot środków następuje w trybie administracyjnym, ale już ustanawiane na rzecz instytucji zabezpieczenia, mają przecież typowo cywilnoprawny charakter. Rodzi to konsekwencje dla obu stron ewentualnego sporu dotyczącego zwrotu dotacji. Z jednej bowiem strony organ na tej podstawie ma możliwość dochodzenia roszczeń z zabezpieczeń ustanowionych na jego rzecz umową o dofinansowanie, np. weksla, z drugiej beneficjent ma do dyspozycji cały wachlarz środków opartych na prawie cywilnym, np. roszczenia o wypłatę dofinansowania, o zawarcie umowy o dofinansowanie czy związanych z bezpodstawnym rozwiązaniem umowy.

3 Zabezpieczenia umów o dofinansowanie

Jak już zasygnalizowano powyżej, cywilnoprawny charakter umowy o dofinansowanie determinuje możliwość zaspokojenia roszczeń instytucji wynikających z zabezpieczenia umów. Przykładowo, można wskazać na popularną możliwość zabezpieczenia wekslem roszczenia o zwrot środków – dochodzenie zapłaty weksla wystawionego w celu zabezpieczenia tego roszczenia odbywa się w trybie cywilnoprawnym, pomimo, że tryb zwrotu środków przekazanych ze środków publicznych odbywa się w trybie administracyjnym na podstawie art. 207 UFP.

Co interesujące, o takiej możliwości musiał rozstrzygnąć Sąd Najwyższy, bowiem jeszcze kilka lat temu sprawa ta nie wydawała się oczywista. W kwietniu 2016 r. zapadła uchwała SN[41] w sprawie, w której instytucja – Władza Wdrażająca Programy Europejskie, która zawarła umowę o dofinansowanie z beneficjentem, wniosła przeciwko niemu pozew z weksla do sądu cywilnego. Weksel został wystawiony przez beneficjenta na zabezpieczenie wykonania umowy zawartej w ramach PO IG 2007, przy czym umowa została wypowiedziana przez instytucję z uwagi na jej niewykonywanie przez pozwanego.

[39] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5.11.2012 r., sygn. akt I ACa 436/12.
[40] Tak też konsekwentnie przyjmuje Naczelny Sąd Administracyjny, np. w postanowieniach z dnia 10 lutego 2010 r. (sygn. akt: II GSK 86/10); z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt: II GSK 844/09).
[41] Uchwała SN z dnia 6 kwietnia 2017 r. (sygn. akt: III CZP 117/16).

Deklaracja wekslowa upoważniała stronę powodową w razie niewywiązywania się przez pozwanego z umowy do uzupełnienia otrzymanego od pozwanego weksla in blanco na sumę równą kwocie przekazanych pozwanemu środków z funduszy europejskich do wysokości wartości dofinansowania i odsetek w wysokości jak dla zaległości podatkowych oraz kosztów dodatkowych opłat. Najpierw Sąd Okręgowy odrzucił pozew, uznając, iż droga sądowa dla roszczenia instytucji jest wyłączona. Dopiero pytanie Sądu Apelacyjnego rozpatrującego zażalenie w tej sprawie: „czy wobec przewidzianego w art. 207 ust. 9 – 12a UFP trybu wydania decyzji administracyjnej dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot przez beneficjenta nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania przyznanego na podstawie umowy na realizację programu finansowanego z udziałem środków europejskich dochodzonego przez remitenta w oparciu o weksel gwarancyjny zabezpieczający tę wierzytelność, jak i z odwołaniem się do stosunku podstawowego" doprowadziło do uznania w drodze uchwały SN, że droga sądowa dla roszczenia z instytucji weksla jest dopuszczalna[42]. Przepisy UFP odnoszą się bowiem tylko do zwrotu dofinansowania, którego obowiązek wynika z umowy, a nie wyłączają jednoznacznie spraw o zapłatę weksla zabezpieczającego zwrot dofinansowania.

Na marginesie, nie można nie zgodzić się z oczywistym wnioskiem SN, z którego wynika, iż przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do pozbawienia sensu weksla jako środka zabezpieczającego roszczenie o zwrot – w przeciwnym razie nie spełniał by on swojej funkcji, gdyż jest to środek, którego prawna skuteczność jest dostępna wyłącznie w ramach postępowania sądowego. W praktyce, co istotne dla beneficjentów, potraktowanie obu trybów, administracyjnego i cywilnego, odrębnie, oznacza, że droga sądowa dochodzenia zapłaty z weksla nie jest uzależniona od wydania uprzednio decyzji administracyjnej. Nie jest również wykluczone, że prowadzone będą równolegle dwa postępowania: administracyjne – o zwrot środków i sądowe – o roszczenie z weksla. Co więcej, w praktyce możliwe jest, że jednocześnie organ zażąda zwrotu dofinansowania na podstawie wydanej decyzji, a beneficjent w postępowaniu cywilnym będzie w tym samym czasie dochodził roszczeń z tytułu np. bezpodstawnego jej rozwiązania.

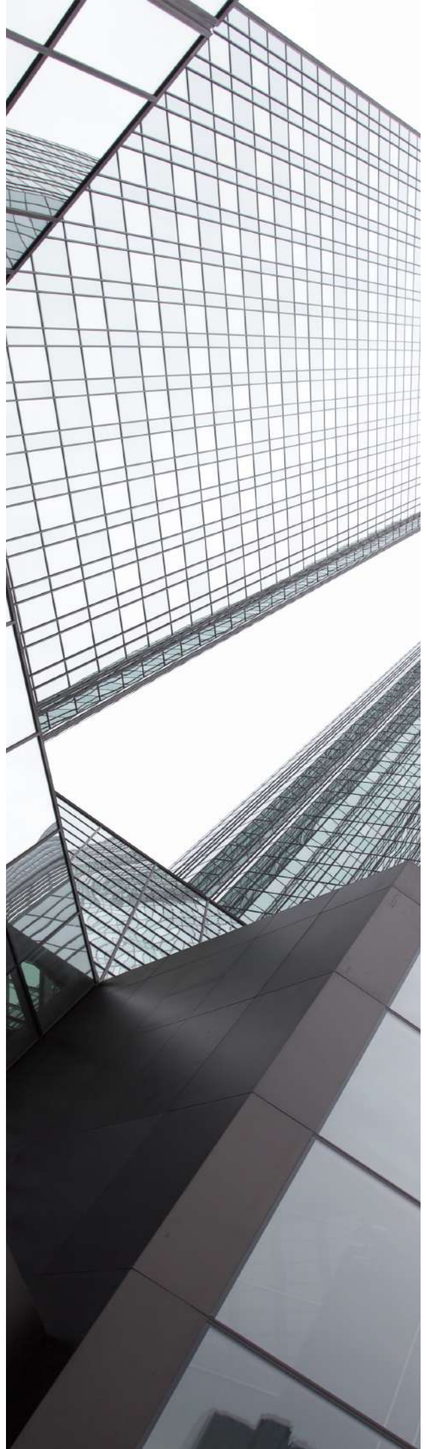
Nie można nie zauważyć, że wprowadzenie cywilnoprawnych zabezpieczeń w umowach o dofinansowanie miało zapewne konkretny cel w postaci ułatwienia i przyspieszenia uzyskania przez organy zaspokojenia. Z uwagi na długość postępowania administracyjnego skutkującego decyzją organu o zwrocie dofinansowania, która przecież podlega potem zaskarżeniu w trybie sądowoadministracyjnym, postępowania te rozpoznawane są bardzo często w przeciągu kilku lat zanim zostaną ostatecznie rozstrzygnięte. Stąd też w teorii droga cywilna powinna się z perspektywy organów wydawać atrakcyjną ścieżką, która pozwala szybciej uzyskać zwrot dofinansowania, przy czym nie wyłącza „tradycyjnej" administracyjnej drogi. Jednocześnie, trzeba pamiętać, iż ocena sądów administracyjnych jest dokonywana na innej płaszczyźnie niż sądów powszechnych. "Ocena, czy dana umowa nie została zrealizowana prawidłowo, i czy była podstawa do jej rozwiązania, a następnie żądania zwrotu dofinansowania, wymaga często skorzystania z wiedzy specjalistycznej, którą dysponują eksperci zewnętrzni. Sądy administracyjne, jako sądy dokonujące oceny podjętej decyzji z punktu widzenia jej legalności, nie mogą korzystać z pomocy biegłych, co bardzo często uniemożliwi pełną i prawidłową analizę sporu między stronami umowy o dofinansowanie". Natomiast sądy cywilne często oceniają takie elementy umowy jak np. brak współdziałania instytucji przy realizacji umowy, a także biorą pod uwagę jej stopień skomplikowania, rangę i rodzaj uchybień oraz powody, dla których dane zobowiązanie nie zostało dotrzymane.

Wydaje się więc, iż z perspektywy instytucji przyjętą drogą postępowania jest wciąż administracyjna droga dochodzenia zwrotu – niekorzystne dla instytucji orzeczenie sądu cywilnego zapadłe wobec roszczenia z tytułu zabezpieczenia umowy o dofinansowanie, niewątpliwie zostałoby wykorzystane przez beneficjenta w postępowaniu sądowoadministracyjnym celem wykazania błędów po stronie organu. Nie można również zapominać, iż podważenie decyzji administracyjnej organu wymaga najpierw odwołania się od niej do organu II instancji, a w przypadku jej utrzymania, zaskarżenia do sądu administracyjnego, co również wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów i inicjatywy po stronie beneficjenta przy założeniu, iż wynik takiego postępowania jest niepewny.

[42] Tamże.

Powyższą analizę ilustrują dane dotyczące liczby postępowań cywilnych z powództwa instytucji przeciwko beneficjentom wynikające ze skierowanych przez nas zapytań. Przykładowo, PARP dla POIG wszczęła łącznie 132 postępowania, a dla POIR tylko 2, gdy w trybie administracyjnym wartości te dotyczące wszczętych postępowań wynosiły odpowiednio 1226 (POIG) i 27 (POIR) postępowań. Niestety PARP nie wskazał na czas trwania tychże postępowań ani sposób ich rozstrzygnięcia. Pewne wnioski można natomiast wyciągnąć z danych podanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu. WUP w Poznaniu wszczął 16 postępowań cywilnych w ramach PKL, z czego 10 z nich zostało umorzonych oraz wydano 6 wyroków zasądzających. W perspektywie finansowej 2014-2020 postępowania takie nie były przez ten organ wszczynane. Liczba przypadków, w których instytucja skorzystała z ustanowionych zabezpieczeń należytego zabezpieczenia realizacji umów o dofinansowanie, wyniosła w ramach PKL 17 weksli. Dla porównania, liczba wszczętych przez tę instytucje postępowań administracyjnych w ramach PKL to 209 postępowań w sprawie zwrotu środków, przy 175 wydanych decyzjach zwrotowych o wartości 10 951 383,69 PLN. Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu zainicjował 10 postępowań cywilnych w PKL przy 102 wszczętych na drodze administracyjnej. Podobne „wyniki" odnotowało NCBiR – w POIG pozwało beneficjentów 8 razy, w POIR 1 raz, dwa razy korzystając z ustanowionych zabezpieczeń umowy, odpowiednio po 1 roszczeniu z weksla dla POIG i POIR. MFiPR poinformowało o 10 wszczętych postępowaniach cywilnych w ramach POIR, nie podając jednakże danych dotyczących ich wyników.

Po analizie powyższych danych wyraźnie widoczna jest dysproporcja pomiędzy liczbą wszczętych postępowań administracyjnych dotyczących zwrotu środków i liczby wytoczonych przez instytucje pozwów przeciwko beneficjentom. Co więcej, zmniejszeniu uległa również liczba postępowań cywilnych pomiędzy perspektywą finansową 2007-2013, a obecną 2014-2020. Niestety żadna z pytanych instytucji nie podała danych dotyczących czasu trwania postępowań w sądach powszechnych, stąd wniosek co do szybszej w tym zakresie ścieżki cywilnej można oprzeć wyłącznie na doświadczeniach praktycznych. Wydaje się więc, iż ścieżka cywilna wciąż pozostaje dla organów pewnym wyjątkiem wobec „tradycyjnego" postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków, które z perspektywy instytucji może, pomimo, jak się wydaje, mniejszej efektywności czasowej, prowadzić do łatwiejszej i utrwalonej drogi wyegzekwowania żądanego zwrotu.



4 Dopuszczalne roszczenia beneficjentów

Jak już wskazano powyżej, cywilnoprawny charakter umowy o dofinansowanie dopuszcza drogę sądową, z której skorzystać mogą beneficjenci, wytaczając powództwa skierowane przeciwko instytucjom, jak również zabezpieczając swoje roszczenie do czasu uzyskania rozstrzygnięcia. Beneficjenci mają do dyspozycji takie środki jak roszczenie o zawarcie umowy o dofinansowanie, wypłatę należnego dofinansowania czy roszczenia związane z bezpodstawnym rozwiązaniem umowy. Przykładowo, powód (beneficjent) może dochodzić jednym pozwem roszczenia przeciwko instytucji w trybie art. 189 KPC o ustalenie, że oświadczenie o rozwiązaniu umowy na realizację umowy było bezskuteczne, ewentualnie, że powód w sposób należyty wykonał umowę, ewentualnie, nieistnienia zobowiązania do zwrotu środków przekazanych mu na podstawie umowy o dofinansowanie. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 lutego 2014 r. (sygn. akt II GSK 1945/12), w ramach postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków nie ocenia się zasadności rozwiązania umowy o dofinansowanie. Oznacza to, że beneficjent może wytoczyć powództwo, w którym dowodzi, iż organ rozwiązał umowę bezpodstawnie, co wywołało określone skutki, którym zapobiec ma dochodzone roszczenie.

Należy pamiętać, że konstrukcja art. 189 KPC wymaga wykazania przez powoda interesu prawnego w powództwie o ustalenie – z praktyki wynika jednakowoż, iż sądy przyjmują za słuszną argumentację, z której wynika, że korzyść prawna beneficjenta polega na usunięciu niepewności prawnej związanej z należytym wykonywaniem przez niego umowy o dofinansowanie, a uzyskany wyrok ma dla takiego przedsiębiorcy charakter prewencyjny. W tym miejscu nie można również pominąć, iż wytoczenie powództwa w trybie art. 189 KPC pozwala również wnosić o zabezpieczenie roszczenia na czas rozstrzygnięcia. W takim przypadku beneficjent żąda od sądu zabezpieczenia swojego roszczenia poprzez nakazanie organowi wykonywania umowy o dofinansowanie na dalszych warunkach (co w praktyce sprowadza się do wypłaty dofinansowania) i zakazanie składania wezwań do zwrotu środków. Obecnie wydaje się, iż sądy cywilne nie mają w tym zakresie jednoznacznej linii orzeczniczej – z praktyki wynika, iż składy orzekające różnią się pod kątem oceny, na ile wskazywane powyżej roszczenie o ustalenie nie znajduje zastosowania z uwagi na dalej idące, a w konsekwencji jedyne możliwe, „klasyczne” roszczenie o zapłatę należnego dofinansowania.

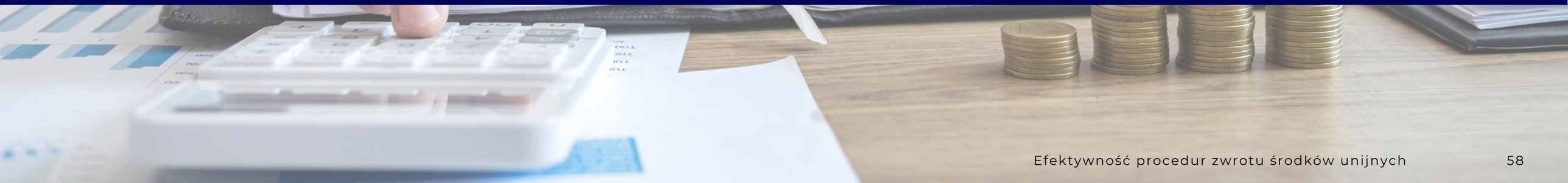
Trzeba również zwrócić uwagę, że dla beneficjentów reżim prawa cywilnego, któremu podlega umowa pozwala na wykorzystanie takich konstrukcji jak przyczynienie się organu (art. 362 KC) w kontekście realizacji umowy i oceny niewykonania nienależytego zobowiązań z niej wynikających (głównie przez beneficjentów gdyż jedyny obowiązek obciążający instytucję zarządzającą sprowadza się do wypłaty dofinansowania), jak również nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 KC) przez instytucję. Podkreśla się również uwagę na obowiązek lojalności kontraktowej i potraktowanie podmiotu udzielającego dofinansowania jako specjalisty, w stosunku do którego należałoby stosować kryteria podwyższonej staranności (art. 354 § 2 KC w zw. z art. 355 § 2 KC) przejawiające się również w **obowiązku należytego i wyczerpującego informowania drugiej strony o warunkach udzielenia dofinansowania**. Ocena prawidłowego postępowania organu z uwzględnieniem powyższych klasycznie cywilistycznych konstrukcji prawnych niewątpliwie, w przypadku wątpliwości co do „lojalności" instytucji, będzie korzystniejsza dla beneficjenta przy ocenie zasadności jego roszczenia.

Co więcej, **nie można również wykluczyć możliwości dochodzenia odszkodowania w ramach niewypłaconego dofinansowania** – taka konstrukcja wymaga co prawda wykazania, iż przedsiębiorcy została wyrządzona szkoda, która jest bezpośrednim wynikiem niewypełniania zobowiązań umownych przez organ, jednakże wobec specyfiki procesu wnioskowania i przyznawania dofinansowania na konkretne, przeznaczone do realizacji i najczęściej już rozpoczęte projekty, upatrywanie szkody w postaci utraconych korzyści wobec niewypłaconego przez organ dofinansowania i pomimo łączącego go z beneficjentem stosunku umownego, wydaje się być zasadne. Szkodą w takiej sprawie byłaby kwota dofinansowania, która powiększyłaby stan majątku beneficjenta, gdyby organ należycie realizował umowę, a otrzymywane dofinansowanie zostałoby przeznaczone na pokrycie kolejnych wydatków w projekcie. Równowartość dofinansowania powiększyłaby majątek beneficjenta o wartość zakupionych środków i wykonanych prac, a co znalazłoby swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w bilansie wspieranego przedsiębiorstwa.

Koncepcja ta oparta na tzw. „utraconych korzyściach" na pewno będzie w najbliższej przyszłości przedmiotem kilku orzeczeń wobec znanych autorom niniejszego raportu toczących się aktualnie postępowań o zapłatę przez organ odszkodowania z tytułu bezpodstawnie rozwiązanej umowy o dofinansowanie i braku wypłaty umówionego dofinansowania.

Wobec przedstawionych powyżej potencjalnych roszczeń beneficjentów dopuszczalnych w postępowaniu cywilnym, warto przyjrzeć się danym dotyczącym liczby postępowań cywilnych z powództwa beneficjentów przeciwko instytucjom. PARP poinformowała o 67 takich postępowaniach w ramach POIG, 2 w ramach PORPW, 2 w ramach PKL oraz w nowej perspektywie finansowej - o 7 w ramach POIR i 4 w ramach POPW. Nie udało się uzyskać danych dotyczących rezultatów tychże postępowań z uwagi, iż PARP uznała, iż jest to informacja przetworzona. Na 5 takich postępowań w ramach POKL wskazał Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, z czego 4 zostały oddalone, a 1 uwzględnione. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego poinformował o 2 takich postępowaniach w ramach RPO WŚ 2007, z czego 1 zakończyło się uwzględnieniem powództwa w całości, a jedno jego oddaleniem w całości. Taki sam wynik zanotował Urząd Unijnych Projektów Transportowych w ramach POIŚ 2007, z tą różnicą, że jedno powództwo oddalono w części. 10 postępowań wszczęli beneficjenci przeciwko Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości w ramach RPO 2007, z czego 7 oddalono w całości, a 2 uwzględniono. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w perspektywie finansowej 2007-2013 poinformował o 1 oddalonym w całości powództwie w ramach PKL, 4 oddalonych i 1 uwzględnionym w całości w ramach RPO 2007 oraz o 3 sprawach w toku w ramach RPO 2014. Ostatnia instytucja, która udzieliła informacji w tym zakresie to Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, gdzie w ramach PKL toczyły się 2 postępowania, z których 2 oddalono, a w ramach RPO 2007 – 8 postępowań, z czego 1 uwzględniono w całości, a pozostałe 7 oddalono. Natomiast w ramach RPO 2014 jednopostępowanie jest wciąż w toku. Pozostałe instytucje nie wskazały relewantnych danych w tym zakresie.

Powyższe uzyskane informacje prowadzą do wniosku, iż po pierwsze: liczby wszczynanych przez beneficjentów postępowań na gruncie cywilnym nie można ocenić jako wysokiej, pomimo wskazywanego szerokiego wachlarzu instrumentów, które mogą zastosować beneficjenci, chcąc wyegzekwować od organów niewypłacone dofinansowanie na podstawie zawartych umów. Być może wynika to z pewnego „przywiązania" do administracyjnego trybu prowadzenia sporów związanych ze zwrotem środków unijnych. Po drugie, taki wynik wiąże się również z koniecznością zainicjowania sporu bezpośrednio przez przedsiębiorcę w ramach procedury cywilnej, tym samym wymaga to odpowiednich środków finansowych, a wynik takiego sporu jest niewątpliwie ściśle uzależniony od zasadności powoływanej przez powoda argumentacji, odpowiednich dowodów oraz wsparcia profesjonalnych pełnomocników przy odpowiednim formułowaniu i wskazywaniu zasadności dochodzonego roszczenia. Niemniej jednak wydaje się, iż wobec wskazywanych mankamentów procedury administracyjnej, ścieżka cywilna wciąż pozostaje dla beneficjentów atrakcyjnym rozwiązaniem wobec możliwości czasowego zabezpieczenia roszczenia w postaci przymuszenia instytucji do wypełniania obowiązków płynących z umowy o dofinansowanie, a także pozwala przedsiębiorcom egzekwować swoje prawa w oderwaniu od zwrotowych decyzji administracyjnych, które nierzadko są przez instytucje wydawane z pewnym automatyzmem i pominięciem nie tylko orzecznictwa sądów krajowych, jak również TSUE, ale także właściwej interpretacji przepisów rozporządzeń unijnych obejmujących zagadnienie pomocy publicznej. Nie powinna o tym przesądzać również wysoka proporcja oddalonych powództw – tak jak wskazano powyżej, postępowanie cywilne w sprawach o dofinansowanie wymaga zarówno odpowiedniego przygotowania w tym zakresie strony powodowej, jak również samych składów orzekających. Te ostanie jednakże, co wynika z ostatnich doświadczeń praktycznych, zdają się z coraz większa atencją traktować specyfikę postępowań z zakresu funduszy unijnych, co wydaje się być pozytywną perspektywą na przyszłość drogi cywilnej w zakresie sporów pomiędzy organami a beneficjentami. Ostateczna odpowiedź na to zagadnienie będzie natomiast możliwa najprawdopodobniej po zakończeniu obecnej perspektywy i pozyskaniu szerszych danych dotyczących wszczętych postępowań cywilnych, czasu ich trwania i rezultatów.



V. Egzekucja i odpowiedzialność członków zarządu beneficjenta

Małgorzata Woźniak

1 Bezskuteczność egzekucji a odpowiedzialność członków zarządu beneficjenta

Żądanie ze strony instytucji zwrotu dotacji bardzo często ma istotny wpływ na utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstwa, a nawet może doprowadzić do jego niewypłacalności, a w dalszej kolejności upadłości. Ostateczna decyzja zwrotowa organu umożliwia bowiem wszczęcie egzekucji w stosunku do beneficjenta, która, jeżeli okaże się bezskuteczna, może doprowadzić do wyegzekwowania odpowiedzialności majątkowej za niezwróconą dotację od członka zarządu beneficjenta. Jest to możliwe z uwagi na brzmienie art. 67 UFP, z którego wynika, iż do spraw dotyczących należności z tytułu zwrotu środków unijnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji Podatkowej. To właśnie w nim znajduje się art. 116 Ordynacji Podatkowej, który stanowi, iż za zaległości podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, spółki akcyjnej lub spółki akcyjnej w organizacji odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jej zarządu, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna. Z kolei zgodnie z art. 116a ust. 1 Ordynacji Podatkowej, za zaległości podatkowe innych osób prawnych niż wymienione w art. 116 Ordynacji Podatkowej odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie organów zarządzających tymi osobami, a przepis art. 116 Ordynacji Podatkowej stosuje się odpowiednio. Ponadto, zgodnie z art. 116 § 2 Ordynacji Podatkowej odpowiedzialność członków zarządu obejmuje zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań, których termin płatności upłynął w czasie pełnienia przez nich obowiązków członka zarządu. Natomiast zgodnie z art. 116 § 4 tej ustawy przepisy § 1-2 stosuje się również do byłego członka zarządu.

Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych[43] , organ, który chce pociągnąć do odpowiedzialności członka zarządu, powinien wykazać, że po pierwsze, zobowiązanie postało w czasie pełnienia przez daną osobę funkcji członka zarządu, po drugie, że egzekucja w stosunku do beneficjenta była bezskuteczna w całości lub w części – obie przesłanki muszą zaistnieć, a także zostać udowodnione przez organ, łącznie[44] . Członek zarządu może się jednak zwolnić od odpowiedzialności, jeśli wykaże (co oznacza, iż na nim spoczywa ciężar dowodu), że:

- we właściwym czasie złożono wniosek o ogłoszenie upadłości, otwarto postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu, albo
- nie zgłoszono wniosku o ogłoszenie upadłości bez winy członka zarządu, albo,
- wskaże mienie spółki, które umożliwi zaspokojenie zaległości w znacznej części.

Wystąpienie i wykazanie jednej z tych trzech sytuacji pozwala na uwolnienie się od odpowiedzialności.

[43] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt I GSK 3386/18.
[44] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 634/19.

2 Przesłanki odpowiedzialności

Na tym etapie zagadnienie odpowiedzialności członków zarządu może wydawać się proste – są przesłanki pozwalające taką odpowiedzialność egzekwować, a także te, które umożliwiają uwolnienie się od niej. Niestety, kwestia sporna pojawia się przy interpretacji ww. przepisów, w szczególności określenia, jaki czas jest „właściwym" na zgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości – różne koncepcje przyjmują w tym zakresie zarówno przedstawiciele doktryny, jak również orzecznictwo sądów, co niewątpliwie przekłada się na „popularność" i skuteczność tego środka egzekwowania zwrotu dotacji. W tej kwestii, oprócz zagadnień takich jak zasadność sięgania po przepisy Prawa upadłościowego przy ocenie „właściwego czasu", którą wydaje się ostatecznie potwierdził NSA, pojawia się problem wymagalności zobowiązania związanego ze zwrotem dotacji – skoro bowiem moment niewypłacalności według Prawa upadłościowego oznacza, wg jednej z przesłanek, utratę możliwości wykonywania wymagalnych zobowiązań pieniężnych, konieczne jest zidentyfikowanie tego momentu. A to pojęcie organy administracyjne zdają się traktować w zależności od tego, jaka chwila jest z ich perspektywy najbardziej korzystna – moment przekazania środków beneficjentowi, moment doręczenia decyzji zwrotowej, moment wystąpienia nieprawidłowości? Problematycznym zagadnieniem pozostawać może także ocena winy członka zarządu w niezgłoszeniu wniosku o ogłoszenie upadłości, jak również fakt, iż wierzytelność jest sporna.

Jak w takim razie, mając na horyzoncie wskazywany brak jednoznacznych regulacji po stronie ustawodawcy oraz wątpliwości orzecznicze, kształtuje się w praktyce egzekwowanie i skuteczność tego środka przez organy ? Dla celów raportu do instytucji wpłynęły dwa pytania w tym zakresie – (1) o liczbę postępowań prowadzonych w stosunku do członków zarządów Beneficjentów w związku z bezskuteczną egzekucją zwrotu środków za okres od dnia uruchomienia PO do dnia złożenia wniosku oraz (2) o sposób rozstrzygnięcia postępowań prowadzonych w stosunku do członków zarządów z podziałem na przypadki oddalenia/umorzenia/uwzględnienia takich powództw.

W perspektywie finansowej 2007 – 2013 widoczna jest aktywność instytucji w stosunku do perspektywy obecnej, tj. 2014 - 2020. Jest to zrozumiałe, gdyż z uwagi na ww. charakter przesłanek pozwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności członków zarządu beneficjenta, najpierw organ musi wykazać, iż egzekucja w stosunku do beneficjenta była bezskuteczna w całości lub w części. Biorąc pod uwagę, iż już samo wszczęcie egzekucji wobec przedsiębiorstwa trwa określoną ilość czasu, stąd oczywiste jest, że w stosunku do odleglejszej perspektywy finansowej, wartości te będą odpowiednio wyższe. Dla perspektywy finansowej 2014 - 2020 MFiPR wskazał, iż w ramach programu POWER wszczęto 1 takie postępowanie, które obecnie jest w toku. Również o jednym wszczętym postępowaniu w ramach RPO poinformował Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Pozostałe organy nie wszczęły tego typu postępowań lub nie wskazały takich danych.

Ze względu na powyższe szczątkowe informacje dotyczące aktualnej perspektywy, zasadne jest sięgnięcie do danych dotyczących poprzedniej, dla PO na lata 2007 - 2013.

PARP poinformowała o 131 takich postępowaniach w ramach POIG, w tym 45 cywilnych i 86 administracyjnych oraz 7 administracyjnych w ramach PKL, przy czym nie wskazała odpowiedzi na drugie z zadanych pytań, uznając je za informację przetworzoną. 15 postępowań (z czego 7 utrzymano w mocy, 2 uchylono w części i w części utrzymano w mocy, 1 uchylono i umorzono postępowanie, 5 umorzono) zostało wszczętych w ramach PKL przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. 3 postępowania wszczął ten organ w tamach RPO 2007. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego zainicjował w PKL 10 takich postepowań, z których 2 umorzono i 3 uwzględniono oraz 1 postępowanie w ramach RPO 2007, które zakończyło się uwzględnieniem.

Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze wskazał na 5 postępowań ramach PKL, przy czym 2 zakończyły się odzyskaniem należności, 2 postępowania są w toku, a jedno zostało umorzone. O 10 postępowaniach w tym samym programie poinformował Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, z czego 1 podlegało oddaleniu, a 1 uwzględnieniu. 8 postępowań w ramach PKL, w tym 3 w toku, 2 umorzone i 3 uwzględnione toczyło się z inicjatywy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, a z inicjatywy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu było to 9 postępowań w ramach PKL (sprawy nie zostały jeszcze rozstrzygnięte przez organ II instancji). 5 postępowań w ramach PKL, z których wszystkie umorzono wskazał Wojewódki Urząd Pracy w Olsztynie, 4 postępowania w tym samym programie Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, 3 (w tym jedno uwzględnione w całości) Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie, 3 postępowania, które są w toku w ramach PKL zainicjował Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Co wynika z powyższych danych? Na pewno nie można nie zauważyć, iż organy faktycznie sięgają po ten środek w celu uzyskania zwrotu dotacji – jest to zrozumiałe, gdyż jest to jedyna droga odzyskania dofinansowania w przypadku, w którym egzekucja majątku przedsiębiorstwa okazała się bezskuteczna. Średnie wartości wszczętych postępowań wynoszą od kilku do kilkunastu dla organów lokalnych, co przy liczbie wydawanych decyzji zwrotowych (od kilkunastu do kilkudziesięciu) wskazuje na dość wysoki wskaźnik sięgania po tego typu środek. Podobną zależność widać na przykładzie PARP, gdzie na wydanych 1147 decyzji zwrotowych, 138 skończyło się wszczęciem postępowania w stosunku do członków zarządu beneficjentów. Z perspektywy beneficjentów, a w szczególności członków ich zarządów, interesujące są na pewno dane dotyczące sposobu rozstrzygnięcia tych postępowań. Tutaj jednak, podobnie jak przy komentowaniu nie w pełni jednoznacznych przepisów stanowiących podstawę do wszczęcia postępowania wobec beneficjentów, trudno wskazać na konkretny, przeważający rezultat tychże postępowań. Zapewne ma na to wpływ wskazywany niejasny i niespójny reżim odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania do zwrotu dotacji, możliwość różnej interpretacji przesłanek tejże odpowiedzialności i od niej uwalniających, jak również brak jednolitej linii orzeczniczej dla tego zagadnienia. Niemniej jednak, wydaje się, iż mimo powyższych niedoskonałości, dla instytucji finansujących projekty, wciąż jest to realny środek egzekwowania zwrotu dotacji, co powinno stanowić lampkę ostrzegawczą dla kadry menedżerskiej przedsiębiorców, którzy aplikują o dofinansowanie ze środków unijnych, realizują tak wspierane projekty, jak również są ich beneficjentami w przeszłości.

VI. Podsumowanie

Krzysztof Brysiewicz, dr Magdalena Porzeżyńska, dr hab. prof. ucz. Rafał Poździk

Przygotowany przez nas raport miał na celu nie tylko kompleksowo zaprezentować model funkcjonującego w Polsce mechanizmu zwrotu środków i założenia, jakie legły u jego podstaw, ale przede wszystkich skonfrontować teorię z praktyką.

Wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy jasno pokazują, że założenia te znacząco rozmijają się z praktyką funkcjonowania procedur zwrotowych, w tym działań samych instytucji zaangażowanych w dystrybucję środków unijnych w Polsce.

Skalę problemów związanych z odzyskiwaniem środków pozwoliły w pierwszej kolejności określić dane pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej. W tym miejscu odnotować trzeba, że znaczna część instytucji, do których skierowaliśmy zapytania, odmówiła udzielenia odpowiedzi na zadane pytania, wskazując (niezasadnie), że żądane informacje stanowią informację przetworzoną. Mimo współpracy w trakcie przygotowania raportu z jednostką naukową, nie udało się pozyskać wszystkich informacji, gdyż część instytucji publicznych przyjęła, że udzielenie informacji publicznej nie jest "szczególnie istotne" dla interesu publicznego. Choć zatem informacje zawarte w niniejszym raporcie mogą odbiegać od pełnych danych, które nie zostały nam udostępnione, a tym samym skala omawianego problemu z praktyką funkcjonowania procedur zwrotowych może mieć znacznie większe rozmiary, to niewątpliwie pozyskane informacje pozwalają uchwycić pewne generalne tendencje i kierunki.

W ramach kierowanych przez nas pytań w trybie dostępu do informacji publicznej, pozyskaliśmy od właściwych instytucji dane za okres od dnia uruchomienia Programów Operacyjnych do dnia złożenia wniosków (tj. do sierpnia/września 2020 r.) Z informacji uzyskanych od instytucji, które udzieliły odpowiedzi na skierowane przez nas zapytania wynika, że łączna liczba postępowań zwrotowych w okresach programowania uwzględniających lata 2007-2020 wyniosła w sumie 4688 (z czego aż 4058 przypada na perspektywę 2007-2013, a jedynie 610 na perspektywę 2014-2020).

Tak duża rozbieżność danych między ww. perspektywami finansowymi nie powinna jednak szczególnie dziwić – projekty realizowane w okresie przypadającym na lata 2014-2020 w przeważającym zakresie są nadal realizowane bądź zostały ukończone, ale znajdują się w okresie trwałości. Zatem ostateczna liczba postępowań zwrotowych dotyczących projektów realizowanych przy wsparciu z RPO/PO 2014-2020 może w najbliższych latach ulec znaczącemu wzrostowi, zwłaszcza patrząc na odnośne dane poprzedniej perspektywy.

Z ogółu danych pozyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej wynika, że w ramach ww. postępowań właściwe instytucje dochodziły środków na łączną kwotę prawie 1,7 miliarda złotych (1 692 325 674 zł), w tym 1 671 803 392 zł dla projektów realizowanych w ramach RPO/PO 2007-2013, a 20 522 282 zł w perspektywie 2014-2020.

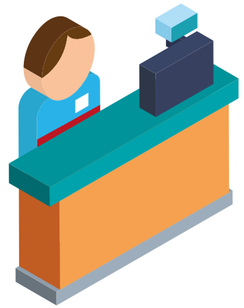
1 692 325 674 PLN

2007-2013

1 671 803 392 PLN

2014-2020

20 522 282 PLN



Na tle powyższych danych, w pierwszej kolejności powstaje pytanie o rzetelność tych postępowań. W pewnym uproszczeniu pozwala to określić stosunek wydanych przez instytucje decyzji nakazujących zwrot środków, do liczby umorzonych przez instytucje postępowań w sprawie zwrotu środków. Pomimo iż wszczęcie postępowania zwrotowego nie skutkuje automatycznie wydaniem decyzji w przedmiocie zwrotu środków, to z praktyki instytucji jednoznacznie wynika, że dzieje się tak w przeważającej liczbie przypadków.

Informacje przekazane nam przez instytucje wskazują, że w okresach programowania uwzględniających lata 2007-2020 umorzone postępowania w sprawie zwrotu środków przez beneficjentów stanowiły niespełna 12% w stosunku do liczby wydanych decyzji nakazujących zwrot przez beneficjentów. Z pozyskanych odpowiedzi wynika, że w perspektywie finansowej 2007-2013 liczba decyzji nakazujących zwrot środków wyniosła bowiem 3184 przy 352 decyzjach umarzających postępowanie, zaś dla projektów realizowanych w ramach RPO/PO 2014-2020 instytucje wydały 432 decyzje w przedmiocie zwrotu dofinansowania przy 71 decyzjach o umorzeniu postępowania.

Jak zatem pokazują powyższe dane, **za marginalne należy uznać sytuacje, w których prowadzone przez instytucje postępowania zwrotowe kończą się umorzeniem.** Oczywiście można spierać się o przyczyny tego stanu rzeczy – czy niewielki odsetek rozstrzygnięć o umorzeniu wynika rzeczywiście z faktu wystąpienia i udowodnienia przez instytucje nieprawidłowości, czy raczej z braku woli do kwestionowania swoich wstępnych ustaleń i stwierdzenia, że wszczęte postępowanie okazuje się finalnie bezprzedmiotowe.

Nasze doświadczenia zdobyte na polu sporów beneficjentów z instytucjami jednoznacznie wskazują jednak, że w praktyce dominuje ta druga kategoria sytuacji.

1

Po pierwsze, niewielki odsetek rozstrzygnięć umarzających postępowanie zwrotowe wynika często z pominięcia przez instytucje faktu, że to na nich spoczywa ciężar dowodu i wykazania nieprawidłowości w kontekście wszystkich jej przesłanek. Praktyka pokazuje, że instytucje często nie są w stanie udowodnić, że wszystkie te warunki zostały spełnione – dotyczy to zwłaszcza przesłanki związanej ze szkodliwym wpływem uchybienia na budżet UE. Nie każde bowiem uchybienie przy realizacji projektu przez beneficjenta stanowi o nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego. Tym samym brak możliwości wykazania przez instytucję choćby jednej z przesłanek świadczących o nieprawidłowości, powinien prowadzić do umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego.

2

Po drugie, nasza praktyka wskazuje, że niski wskaźnik decyzji umarzających postępowanie wynika również ze sposobu ukształtowania samej procedury zwrotowej, w ramach której instytucja staje się de facto sędzią we własnej sprawie. To zaś w naturalny sposób może mieć wpływ na okoliczność, którą obserwujemy od lat – nierzadko pomijanie przez instytucje argumentacji i wniosków dowodowych przedstawianych przez beneficjentów w toku postępowania. To z kolei rodzi oczywistą wątpliwość, na ile przyjęty przez polskiego ustawodawcę model postępowania w przedmiocie zwrotu środków pozwala realizować prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych.

Wątpliwość ta staje się jeszcze bardziej zasadna, gdy weźmie się pod uwagę **realną skuteczność środków odwoławczych w procedurach zwrotowych.** W pierwszej kolejności warto zauważyć, że na wynikającą z odpowiedzi instytucji całościową liczbę decyzji nakazujących zwrot środków (3580) w okresach programowania uwzględniających lata 2007-2020, odwołania od decyzji nakazujących zwrot środków zostały złożone w niewiele ponad połowie przypadków (1885), z czego 1701 w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, a 184 w perspektywie 2014-2020.

To pokazuje, że w prawie połowie przypadków beneficjenci całkowicie rezygnują z zainicjowania procedury odwoławczej. Jakie są przyczyny tego stanu rzeczy? O to z pewnością warto by było zapytać samych zainteresowanych. Niemniej, opisane wcześniej potencjalne negatywne doświadczenia beneficjenta z toku postępowania, dodatkowe obciążenia wynikające z procedury odwoławczej (w tym często koszty obsługi prawnej), jak i długotrwałość postępowania (o czym niżej) z pewnością mogą powodować, że w wielu przypadkach beneficjenci – jakkolwiek nie zgadzający się z rozstrzygnięciem – nie będą decydować się na inicjowanie procedury odwoławczej. W rezultacie gwarantowany przepisami środek odwoławczy w opisanych okolicznościach zdaje się jawić jako jedynie środek prowizoryczny.

Ten wniosek okazuje się być szczególnie trafny, kiedy zestawi się powyższe uwagi z liczbą rozstrzygnięć uwzględniających złożone odwołania. Z odpowiedzi instytucji na nasze zapytania wynika, że w okresach programowania uwzględniających lata 2007-2020 decyzje uwzględniające odwołania stanowiły jedynie ok. 25% rozstrzygnięć względem tych oddalających (w tym w perspektywie finansowej 2007-2013 liczba pozytywnych dla beneficjentów rozstrzygnięć wyniosła 428 na 1701 wniesionych odwołań, zaś w ramach RPO/PO 2014-2020 odwołania zostały uwzględnione w 56 przypadkach na 184 odwołania beneficjentów).

Wnioski z tego płynące nie napawają optymizmem. Skoro w prawie 75% przypadków instytucje oddalają odwołania wnioskodawców powstaje pytanie, **czy gwarantowana przepisami procedura odwoławcza od decyzji nakazującej zwrot środków nie jest de facto iluzoryczna, a tym samym nie narusza przysługującego beneficjentom prawa do skutecznego środka prawnego.** Zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę opisane we wcześniejszej części niniejszego raportu rozstrzygnięcia sądowe.

Z danych pozyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej (ale również z naszych doświadczeń) wynika, że jednym z głównych problemów dotyczących postępowań w przedmiocie zwrotu środków jest ich przewlekłość. Na nasze pytanie dotyczące długości trwania postępowań zwrotowych (licząc od dnia wszczęcia postępowania do chwili wydania decyzji w tym przedmiocie) przeważająca liczba instytucji nie udzieliła odpowiedzi, powołując się na przetworzony charakter tej informacji. Z danych, które udało nam się uzyskać wynika, że średni czas trwania postępowania zwrotowego dla projektów realizowanych przy wsparciu w ramach RPO/PO 2007-2013 wynosił ok. 100 dni, a w odniesieniu do perspektywy finansowej 2014-2020 aż 120 dni.

Kolejną istotną kwestią problemową w sprawach dotyczących zwrotu środków – którą szczególnie wyeksponowały odpowiedzi instytucji na skierowane do nich zapytania – jest marginalne wręcz wykorzystywanie przez organy ścieżki cywilnej (w ramach realizacji roszczeń np. z weksla, stanowiącego zabezpieczenie umowy o dofinansowanie). Z odpowiedzi instytucji wynika, że w okresach programowania uwzględniających lata 2007-2020 postępowania cywilne z powództwa instytucji stanowiły jedynie ok. 4% przy sprawach związanych ze zwrotem środków. Pozyskane odpowiedzi wskazują, że w perspektywie finansowej 2007-2013 **liczba postępowań cywilnych z powództwa instytucji wyniosła jedynie 178 na 4058 administracyjnych procedur zwrotowych, zaś w perspektywie 2014-2020 jedynie 3 na 610 wskazanych postępowań.**

Zgodnie z poczynionymi już uwagami, w teorii droga cywilna powinna się z perspektywy organów wydawać atrakcyjną ścieżką, która pozwala szybciej uzyskać zwrot dofinansowania, przy czym nie wyłącza „tradycyjnej" administracyjnej drogi. Co więcej, wydaje się być to ścieżka pozwalająca zapewnić większą efektywność procedur zwrotu środków, jako że sądy cywilne często oceniają takie elementy umowy jak np. brak współdziałania stron przy realizacji umowy, a także biorąc pod uwagę jej stopień skomplikowania, rangę i rodzaj uchybień oraz powody, dla których dane zobowiązanie nie zostało dotrzymane. Co więcej, sądy administracyjne, jako sądy dokonujące oceny podjętej decyzji z punktu widzenia jej legalności, nie mogą korzystać z pomocy biegłych, która to nierzadko jest nieoceniona – zwłaszcza w tak specyficznej materii, do jakich należy ocena prawidłowości realizacji projektów z dofinansowaniem unijnym. Jak jednak pokazuje praktyka, instytucje są niechętne korzystaniu ze ścieżki cywilnej, w tym w ramach dochodzenia roszczeń z zabezpieczeń umownych, co niewątpliwie osłabia efektywność procedur zwrotowych.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza postępowań prowadzonych w stosunku do członków zarządu podmiotów realizujących projekty unijne w sposób nieprawidłowy. Z danych uzyskanych od instytucji wynika, że w okresach programowania uwzględniających lata 2007-2020 postępowania w stosunku do członków zarządu stanowiły element niespełna 10% wszystkich postępowań zwrotowych. W perspektywie finansowej 2007-2013 liczba postępowań przeciw członkom zarządu wyniosła 456 w ogólnej skali 4058 postępowań zwrotowych w tym czasie, zaś w ramach RPO/PO 2014-2020 jedynie 2 na zidentyfikowanych 610 procedur zwrotowych).

Niewielki odsetek postępowań skierowanych przeciwko członkom zarządu wynika w praktyce m.in. z przyjętego modelu zabezpieczeń umów o dofinansowanie. Zgodnie z poczynionymi już uwagami, jedną z najpopularniejszych form zabezpieczenia zobowiązań umownych jest weksel wystawiony przez beneficjenta (spółkę). Do rzadkości należą jednak poręczenia wekslowe od samych członków zarządu, zwłaszcza w przypadku projektów, których realizacja opiera się na systemie zaliczkowym. To zaś poddaje w wątpliwość, czy funkcjonujący w obrocie instytucji system zabezpieczeń jest odpowiedni, pozwalając na efektywne wyegzekwowanie należnych środków – zwłaszcza mając na uwadze nieodłączne w tym kontekście ryzyko bezskuteczności egzekucji.

VII. Wnioski

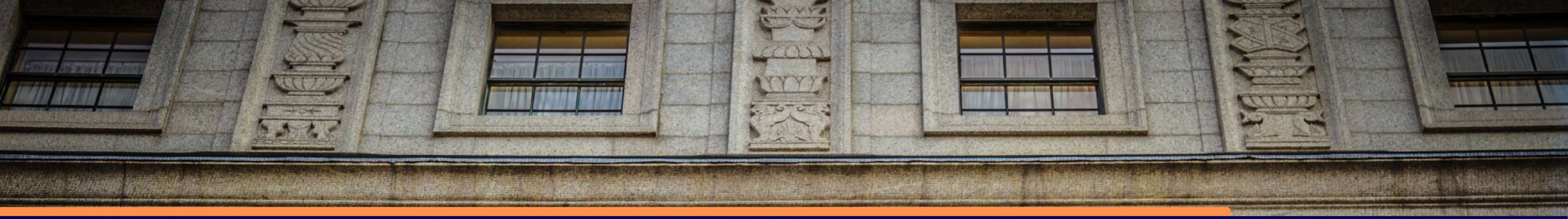
Krzysztof Brysiewicz, dr Magdalena Porzeżyńska,
dr hab. prof. ucz. Rafał Poździk

We wstępie niniejszego raportu wskazaliśmy, że do najczęstszych zarzutów kierowanych w stronę państw członkowskich UE w kontekście kształtowania modelu odzyskiwania środków unijnych, należy brak wszczęcia egzekucji w terminie, przedawnienie roszczeń, brak skutecznych zabezpieczeń należności wobec beneficjentów czy nieprawidłowe lub nieskuteczne procedury egzekucyjne.

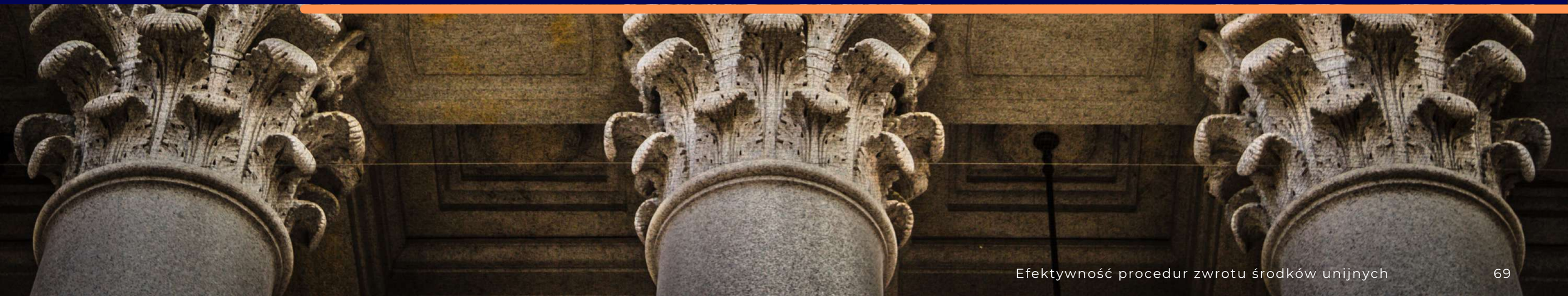
Okazuje się, że wszystkie te bolączki nie ominęły funkcjonującego w Polsce modelu postępowania zwrotowego, które – co wynika z niniejszej analizy – trudno uznać za efektywny system odzyskiwania środków.

Do głównych niedoskonałości procedury zwrotu środków unijnych, które w ostatecznym rozrachunku znacząco osłabiają jej skuteczność, zaliczyć należy przede wszystkim przewlekłość postępowania (w konsekwencji rodząca m.in. ryzyko przedawnienia roszczeń czy niemożność odzyskania środków z uwagi na upadłość/likwidację beneficjenta), ryzyko bezskuteczności egzekucji z uwagi na brak odpowiednich zabezpieczeń roszczeń wynikających z umów o dofinansowanie czy skomplikowany charakter samej procedury zwrotowej, związanej z ograniczeniami postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Nie sposób też nie wspomnieć o samym modelu postępowania odwoławczego w przedmiocie zwrotu środków, zdającego się być nierzadko procedurą iluzoryczną, a tym samym naruszającą prawo beneficjenta m.in. do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób ograniczyć ryzyko zakwestionowania funkcjonującego w Polsce modelu odzyskiwania środków i zwiększyć efektywność istniejących rozwiązań?



Jak pokazuje praktyka, procedura administracyjna jest nieefektywna i potrafi trwać latami. W naszej ocenie przewlekłość istniejących postępowań wynika w dużej mierze z niedostatków kadrowych w instytucjach zajmujących się dystrybucją funduszy unijnych – niedostatkach tak ilościowych, jak i jakościowych. Stąd do poprawy skuteczności systemu odzyskiwania środków przyczyniłoby się z pewnością wzmocnienie kadr, a tym samym zwiększenie potencjału urzędniczego. Na istotny wzrost efektywności procedur niewątpliwie mogłoby wpłynąć również powołanie specjalnych sądów (na wzór np. sądów do spraw własności intelektualnej), wyspecjalizowanych do rozpatrywania spraw z zakresu funduszy unijnych. Nasze doświadczenia (zwłaszcza w sądach administracyjnych) pokazują, że sędziowie nierzadko nie są zaznajomieni ze specyfiką spraw dotacyjnych, co w praktyce osłabia skuteczność procedur odzyskiwania środków.



Mając na uwadze powyższe, kluczowym w tym kontekście postulatem jest potrzeba uplasowania postępowań zwrotowych wyłącznie w reżimie cywilnoprawnym. Takie rozwiązanie funkcjonowało na gruncie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[45] , zgodnie z którym w sprawach dotyczących ustalenia nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych, które zostały przekazane przez Agencję na podstawie umowy, stosowało się przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Zatem ewentualne roszczenia Agencji wynikające z zawartej umowy o dofinansowanie projektu, podlegały dochodzeniu na drodze postępowania cywilnego[46]. Za takim ukształtowaniem procedury zwrotu przemawia przede wszystkim cywilnoprawna forma przekazania dofinansowania na podstawie umowy o dofinansowanie. Przyjęcie modelu cywilnoprawnego wyeliminuje problemy związane z przejściem z trybu cywilnoprawnego na administracyjny. Po drugie, wyłączone zostanie ryzyko podnoszone od dawna w doktrynie[47] związane z wszczęciem równolegle postępowań sądowych w tej samej sprawie przed sądami powszechnymi (powództwa beneficjentów w związku z korektą finansową lub rozwiązaniem umowy o dofinansowanie) i administracyjnymi (odwołanie od decyzji właściwej instytucji o zwrocie dofinansowania). Po trzecie, sądy administracyjne z uwagi na charakter sprawowanej kontroli, nie dają w sprawach zwrotu dofinansowania gwarancji skuteczności tej kontroli. Bowiem zakres „kontroli merytorycznej" obowiązku zwrotu dofinansowania jest ograniczony poprzez ogólną formułę kontroli wykonywania administracji publicznej na podstawie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która sprowadza się do kontroli zgodności z prawem. Skutkiem takiej kontroli może być uchylenie kontrolowanego aktu, a nie jego zastąpienie nowym. Reforma sądownictwa administracyjnego z 2015 r. rozszerzyła zakres merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych przez sądy administracyjne, niemniej zachowany został generalny model kasatoryjny. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne z dużą rezerwą podchodzą do nowych instrumentów prawnych, niechętnie z nich korzystając. Zasadniczo szersze zastosowanie znalazła jedynie instytucja umorzenia przez sąd administracyjny postępowania administracyjnego.

Idąc tym tropem, do zwiększenia efektywności tych postępowań niewątpliwie przyczyniłoby się częstsze, ale i bardziej zróżnicowane korzystanie przez instytucje z zabezpieczeń cywilnoprawnych – i to nie tyle względem spółek, co w stosunku do członków zarządu (poprzez np. wystawiane przez nich poręczenia wekslowe). Jak pokazuje praktyka, w przypadku zabezpieczeń udzielanych wyłącznie od spółek, skuteczne odzyskiwanie środków przez organy może być utrudnione, a niekiedy nawet niemożliwe z uwagi na ich upadłość czy likwidację.

Warto na koniec też odnotować, że obecny funkcjonujący system wdrażania funduszy unijnych nie sprzyja wykrywaniu i likwidacji nieprawidłowości, które oczywiście zdarzały się i będą się zdarzać. Mechanizmy wyłudzenia dotacji, o których obecnie tyle słyszymy (m.in. w związku z licznymi postępowaniami przygotowawczymi i karnymi) pokazują, że wiele nieprawidłowości wykrywanych jest za późno. Kreatywność przedsiębiorców niekiedy zdaje się nie ma granic, a znajdują się też tacy, którzy wykorzystują ewidentne luki w systemie i braki w zakresie doświadczonych kadr. Niestety typową reakcją systemu na te nieuniknione patologie jest np. zaostrzanie kryteriów konkursów czy rozwiązywanie umów z beneficjentami bez dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Podkreślić trzeba, że tego typu środki nie są skuteczne w walce z opisanymi nieprawidłowościami. Dlatego warto, aby w ramach każdej z instytucji funkcjonował dedykowany zespół (złożony zarówno z doświadczonych kontrolerów, ale i prawników), który mógłby na bieżąco reagować na tego typu działania i skutecznie je eliminować na jak najwcześniejszym etapie – z korzyścią tak dla samej instytucji, jak i dla beneficjentów.

[45] Dz. U. nr 98 poz. 634.
[46] Zob. postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie II GSK 1076/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
[47] R. Poździk, „Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.", Warszawa 2013, s. 419, tenże „Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), Samorząd Terytorialny nr 7-8/2013, s. 105-116

VIII. Wykaz skrótów - programy, fundusze

PO	Program Operacyjny
RPO	Regionalny Program Operacyjny
POIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
POWER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
POPT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PKL	Program Kapitał Ludzki
PIG	Program Innowacyjna Gospodarka
PRPW	Program Rozwoju Polski Wschodniej
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PORiM	Program Operacyjny „Rybactwo i Morze”
PORYBY	Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich”
PEWT	Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FS	Fundusz Spójności
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFMiR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki

Uwaga: *Jeśli dany program występował pod tą samą nazwą w perspektywie 2007-2013 oraz 2014-2020 (np. POIŚ), a chcemy zaakcentować jeden z nich, to w ramach opisu PO wskazujemy na pierwszy rok perspektywy programowania (np. POIŚ 2007, POIŚ 2014)*

IX. Wykaz skrótów - akty prawne

Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.)
UFP	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1175 ze zm.)
UDIP	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
KPA	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
PPSA	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
PEA	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
KPC	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
KC	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740)
KSH	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526)
Ordynacja Podatkowa	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
Prawo upadłościowe	Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1228 ze zm.)
Rozporządzenie ogólne	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
Rozporządzenie nr 2988/95	Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
KPP, Karta Praw Podstawowych	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

X. Wykaz skrótów - podmioty

IZ	Instytucja zarządzająca
IP	Instytucja pośrednicząca
IW	Instytucja wdrażająca
IA	Instytucja Audytowa
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dawniej: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju)
MIiR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MF	Ministerstwo Finansów
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MŚ	Ministerstwo Środowiska
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych (dawniej: Ministerstwo Energii)
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MZ	Ministerstwo Zdrowia
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
INiG	Instytut Nafty i Gazu
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MRiPS	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dawniej: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)
MC	Ministerstwo Cyfryzacji (dawniej: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji)
MRPiT	Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (dawniej: Ministerstwo Rozwoju)
PRM	Prezes Rady Ministrów
CPPC	Centrum Projektów Polska Cyfrowa
LAWP	Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
UM	Urząd Marszałkowski
MJWPU	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
GIKS	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
Komitet	Komitet do spraw Umowy Partnerstwa
KM	Komitet Monitorujący

Uwaga: *Jeśli dany program występował pod tą samą nazwą w perspektywie 2007-2013 oraz 2014-2020 (np. POIŚ), a chcemy zaakcentować jeden z nich, to w ramach opisu PO wskazujemy na pierwszy rok perspektywy programowania (np. POIŚ 2007, POIŚ 2014)*

Brysiewicz Bokina Sakławski

KANCELARIA PRAWNA

ul. Dzielna 60
01-029 Warszawa
T: +48 22 299 0970
E: kancelaria@bbs-legal.pl