

Rozdział I. Sprawa o zwrot środków jako sprawa unijna

§ 1. Budżet Unii Europejskiej

Unia Europejska realizuje zadania wskazane w TFUE przy pomocy budżetu UE. Przepisy odnoszące się do jego przyjmowania uregulowano w art. 310–325 TFUE oraz – w ograniczonym zakresie – w art. 41 TUE. W przepisach TFUE ustanowiono reguły dotyczące finansowania dochodów budżetu Unii z zasobów własnych (art. 311 TFUE), jego uchwalania (art. 310–314 i 320 TFUE), wykonywania (art. 317 TFUE) i kontroli (art. 318–319 TFUE), a także przepisy o ochronie interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi i innymi działaniami nielegalnie naruszającymi je (art. 325 TFUE). Artykuły 310–324 TFUE są stosowane przez instytucje Unii, którym powierzono wykonywanie określonych zadań w toku przyjmowania, wykonywania i kontroli budżetu Unii, natomiast art. 325 TFUE jest stosowany również przez państwa członkowskie.

Przepisy odnoszące się do budżetu Unii ustanowione zostały także w aktach prawa wtórnego, wśród których najbardziej istotną rolę odgrywają: rozporządzenia finansowe, decyzje w sprawie zasobów własnych Unii i porozumienia międzyinstytucjonalne¹.

Zgodnie z treścią art. 325 TFUE Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszący i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii. Co istotne interesy finansowe Unii mają być chronione przez państwa członkowskie na zasadach stosowanych przez nie do ochrony ich własnych interesów finansowych (zasada asymilacji), poziom ochrony ma być równoważny we wszystkich państwach członkowskich, a dzia-

¹ J. Łacny, Ochrona, s. 24.

łania prowadzone w tym celu przez państwa członkowskie i Unię mają być skuteczne².

Państwa członkowskie bezpośrednio zarządzają ok. 80% środków finansowych budżetu Unii, które w głównej mierze przeznaczone są na wdrażanie dwóch unijnych polityk, tj. wspólnej polityki rolnej i polityki spójności. Oznacza to, że Komisja, mimo że ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonywanie budżetu Unii, tylko w niewielkim stopniu bezpośrednio wydatkuje uwzględniane w nim środki. Uwzględniając ten schemat wydatkowania środków finansowych budżetu Unii, w prawie unijnym ustanowiono dostosowaną do niego metodę wykonywania tego budżetu, określaną mianem podziału zarządzania (art. 53 ust. 1 lit. b rozporządzenia finansowego). Metoda ta, podobnie jak inne metody wykonywania budżetu Unii, powinna gwarantować ochronę unijnych środków finansowych, realizowaną niezależnie od podmiotu odpowiedzialnego za ich wydatkowanie, a także zapewniać przejęcie przez Komisję ostatecznej odpowiedzialności za wykonywanie budżetu Unii (pkt 16 preambuły rozporządzenia finansowego). Podział zarządzania polega z jednej strony na realizacji przez państwa członkowskie prawnie określonych obowiązków, związanych z wydatkowaniem środków finansowych budżetu Unii, a z drugiej strony na wypełnianiu przez Komisję funkcji nadzorczych, przy wykorzystaniu instrumentów, które mogą być zastosowane w przypadku naruszenia przez państwa członkowskie nałożonych na nie obowiązków. Podział zarządzania wyznacza zatem zakres obowiązków nałożonych na państwa członkowskie i na Komisję, wykonywanych w ramach wydatkowania środków finansowych budżetu Unii na cele wdrażania wspólnej polityki rolnej i polityki spójności, w tym również obowiązków zmierzających do zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii.

Budżety Unii są ustanawiane na podstawie założeń finansowych, które wyznaczają na okresy kilkuletnie maksymalne limity dochodów i wydatków budżetów rocznych Unii i ich strukturę. Założenia te nazywane są wieloletnimi ramami finansowymi. Podstawy prawne dla przyjmowania wieloletnich ram finansowych zostały uwzględnione w art. 312 TFUE, który określa ich moc prawnie wiążącą, formę prawną i procedurę przyjęcia. Zgodnie z tym przepisem, wieloletnie ramy finansowe mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych, a roczne budżety Unii mają być z nimi zgodne. Wieloletnie ramy finansowe przyjmuje Rada w formie rozporządzenia, stanowiąc jednomyślnie, zgodnie

² *Ibidem*, s. 25 i n.

ze specjalną procedurą prawodawczą, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej większością głosów. Rada Europejska została upoważniona do jednomyślnego podjęcia decyzji upoważniającej Radę do przyjmowania rozporządzenia ustanawiającego wieloletnie ramy finansowe kwalifikowaną większością głosów.

Zgodnie z art. 317 TFUE Komisja wykonuje budżet Unii we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego, na własną odpowiedzialność, w granicach przyznanych środków i zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Podkreśleniu roli państw członkowskich w toku wykonywania budżetu Unii świadczy również art. 317 TFUE stanowiący o rozporządzeniu przewidującym obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu Unii oraz o wynikającej z nich odpowiedzialność. Za rozporządzenie, o którym mowa w tym przepisie może być uznane rozporządzenie ogólne, w którym określono obowiązki kontroli i audytu spoczywające na państwach członkowskich wydających środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także związane z tym zadania instytucji Unii.

Budżet UE składa się z dochodów i wydatków ujętych w ogólnym zestawieniu dochodów i wydatków oraz z oddzielnych działów przedstawiających zestawienia dochodów i wydatków każdej instytucji Unii.

Dochody budżety UE pochodzą z zasobów własnych Unii oraz z innych źródeł (m.in. podatki od wynagrodzeń urzędników i pracowników instytucji UE, nadwyżki budżetowe, kary i grzywny nakładane przez KE, darowizny), przy czym z zasobów własnych Unii finansowanych jest ok. 99% dochodów tego budżetu, natomiast pozostałe źródła finansują ten budżet w ok. 1%. Zasoby własne Unii są to środki finansowe przekazywane przez państwa członkowskie do budżetu Unii na cele finansowania jego wydatków, przy czym obowiązek udostępniania tych kwot ma charakter nieodwołalny.

Struktura wydatków budżetu Unii odzwierciedla założenia polityk unijnych. Do głównych tendencji w tym zakresie należy zaliczyć rosnące, w początkowych latach funkcjonowania UE, koszty finansowania wspólnej polityki rolnej, które w szczytowym momencie sięgały ok. 90% wydatków budżetowych, lecz stopniowo malały osiągając w 1985 r. poziom 73% i 42% w 2004 r. Od końca lat 80. zwiększane były wydatki na politykę spójności, głównie kosztem ograniczenia wydatków dokonywanych w ramach wspólnej polityki rolnej.

Dnia 17.12.2020 r. Rada przyjęła rozporządzenie WRF ustanawiające budżet UE na lata 2021–2027. Rozporządzenie WRF przewiduje długoterminowy budżet w wysokości 1074,3 mld EUR (w cenach z 2018 r.) oraz włączenie

do niego Europejskiego Funduszu Rozwoju. Wraz z unijnym instrumentem odbudowy Next Generation EU o wartości 750 mld EUR Unia ma uzyskać na nadchodzące lata środki w kwocie 1,8 bln EUR.

Struktura budżetu UE na lata 2021–2027 przedstawia się następująco:

Tabela 1. WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE (UE-27)³

(w mln EUR – ceny z 2018 r.)								
Środki na zobowiązania	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Łącznie 2021–2027
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Spójność, odporność i wartości	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Odporność i wartości	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Zasoby naturalne i środowisko	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
z czego: Wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migracja i zarządzanie granicami	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Bezpieczeństwo i obrona	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Sąsiedztwo i świat	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Europejska administracja publiczna	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
z czego: Wydatki administracyjne instytucji	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
ŚRODKI NA ZOBOWIĄZANIA OGÓŁEM	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
ŚRODKI NA PŁATNOŚCI OGÓŁEM	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

³ Załącznik Nr 1 do rozporządzenia WRF.

Na politykę spójności w okresie programowania 2021–2027 przewidziano wydatkowanie 377 mld euro w przeciągu 7 lat.

§ 2. Rozporządzenie finansowe

I. Wprowadzenie

Podstawowe zasady funkcjonowania budżetu UE zostały określone w rozporządzeniu finansowym. Zastąpiło ono rozporządzenie 966/2012, które z kolei poprzedzało rozporządzenie 1605/2002. Kolejne rozporządzenia finansowe mają istotne znaczenie z perspektywy zadania ochrony interesów finansowych UE, której elementem jest postępowanie w przedmiocie wykrywania korygowania nieprawidłowości.

Rozporządzenie finansowe określa zasady realizacji budżetu UE⁴, sposób jego wykonania a także prawa i obowiązki Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Określa ono również zasady i procedury dotyczące ochrony interesów finansowych UE.

Szczegółowe zasady funkcjonowania budżetu Unii określają przepisy Tytułu IV (art. 56–123) rozporządzenia finansowego, które wyznaczają metody jego wykonywania, podmioty działające w sferze finansów, wskazują zasady dokonywania operacji po dochodowej i wydatkowej stronie tego budżetu, oraz ustalają obowiązki audytu wewnętrznego, a także regulują obowiązki w zakresie ochrony interesów finansowych UE w tym sposób odzyskiwania środków, odsetki oraz przedawnienie roszczeń.

Komisja wykonuje budżet Unii według jednej z następujących metod: na zasadzie scentralizowanej, poprzez podział lub decentralizację zarządzania, albo poprzez wspólne zarządzanie z organizacjami międzynarodowymi. W przypadku wykonywania przez Komisję budżetu Unii na zasadzie scentralizowanej, zadania wykonawcze są realizowane przez jej służby bezpośrednio lub pośrednio. Przekazywane zadania wykonawcze muszą być jasno określone, a sposób ich wykonywania nadzorowany, przy czym Komisja nie może przekazywać kompetencji wykonawczych, z jakich korzysta na mocy traktatów, jeżeli kompetencje te wiążą się z dużym zakresem swobody związanej z wyborami politycznymi. Komisja może delegować realizację zadań wykonawczych agencjom podlegającym prawu unijnemu, organom utworzonym przez Unię,

⁴ Art. 6 rozporządzenia finansowego.

innym wyspecjalizowanym organom unijnym, takim jak Europejski Bank Inwestycyjny czy Europejski Fundusz Inwestycyjny oraz krajowym lub międzynarodowym organom sektora publicznego lub prywatnego, a także osobom odpowiedzialnym za wykonywanie określonych działań na mocy Tytułu V TFUE.

Na szczególną uwagę zasługuje wykonywanie budżetu Unii metodą podziału zarządzania, w którym zadania wykonawcze przekazywane są przez Komisję państwom członkowskim. Metoda ta ma zastosowanie do wydatkowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które finansują wdrażanie polityki spójności, a także Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego, które pokrywają koszty wdrażania wspólnej polityki rolnej i polityki rybołówczej. Przywołując strukturę wydatków budżetu Unii należy wskazać, że znakomita większość jego środków finansowych jest wydatkowana metodą podziału zarządzania przez państwa członkowskie.

Kolejna metoda wykonywania budżetu Unii to decentralizacja zarządzania, która polega na delegowaniu zadań państwom trzecim i jest stosowana w przypadku finansowania z tego budżetu działań zewnętrznych, prowadzonych przez Unię w ramach działań pomocowych, w związku z zawarciem umów z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Ostatnia metoda wykonywania budżetu Unii to zarządzanie wspólne, które polega na przekazaniu realizacji zadań organizacjom międzynarodowym.

Metody podziału zarządzania, decentralizacji zarządzania i zarządzania wspólnego polegają de facto na przekazaniu przez Komisję zadań związanych z wykonywaniem budżetu Unii państwom członkowskim, państwom trzecim lub organizacjom międzynarodowym. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Unii, Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji zrealizowanych w tych ramach (art. 317 TFUE).

Rozporządzenie finansowe zawiera szereg istotnych przepisów i definicji z punktu widzenia badań prowadzonych w ramach tej pracy np. projektu, instrumentów finansowych, dotacji, beneficjenta, kontroli. Chociaż przepisy rozporządzenia finansowego nie dotyczą bezpośrednio sposobu realizacji projektów realizowanych w polityce spójności – jako że na jej potrzeby ustanowiono rozporządzenie ogólne, a dodatkowo w ramach poszczególnych państw członkowskich przyjmowane są przepisy krajowe, ich analiza jest wskazana. Przedmiotowe regulacje określają w jaki sposób UE zapewnia ochronę interesów w ramach programów realizowanych bezpośrednio przez Komisję Euro-

pejską, w tym w jaki sposób ukształtowana jest procedura wyboru projektów, a także ich kontroli. Państwa członkowskie przyjmując systemy zarządzania i kontroli funduszy powinny w granicach autonomii proceduralnej i zasady asymilacji uwzględniać również przepisy unijne – zwłaszcza jeżeli dotyczą podobnych sytuacji, a w odpowiednich przepisach prawa krajowego brak przepisów regulujących sytuację prawną podmiotów znajdujących się w podobnych sytuacjach. W związku z tym analizując system prawny odzyskiwania środków przyjęty w Polsce nie można, zdaniem autora, pomijać przepisów rozporządzenia finansowego. Jeżeli system prawa krajowego nie zawiera innych regulacji stosowanych w podobnych sytuacjach (zasada asymilacji), to w ramach zasady lojalności krajowy ustawodawca powinien korzystać z rozwiązań przyjętych przez samą Unię w celu zapewnienia rozwiązań stosowanych na poziomie UE. W związku z tym autor omawia poniżej przepisy unijne regulujące zagadnienia przyznawania dotacji, a także kontroli projektów i odzyskiwania środków bezpośrednio przez instytucje UE. Odwołanie do tych przepisów przy ocenie rozwiązań przyjętych w prawie krajowym należy uznać za uzasadnione ponieważ wskazuje w jaki sposób sama UE zapewnia ochronę interesów finansowych w ramach zarządzania bezpośredniego. W ocenie autora w ramach autonomii proceduralnej nie jest zasadne szukanie innych rozwiązań, odbiegających – zwłaszcza w sposób istotny – od przepisów przyjętych przez samą Unię dotyczącą podobnych sytuacji, zwłaszcza gdy przyjęty w prawie krajowym system odzyskiwania środków opiera się na przepisach nowych, nie funkcjonujących wcześniej w prawie krajowym i przyjętych wyłącznie dla potrzeb realizacji polityki spójności.

W art. 33 rozporządzenia finansowego zdefiniowano zasadę należytego zarządzania finansami, na którą składają się zasady oszczędności, efektywności i skuteczności. Zasada oszczędności wymaga, aby zasoby wykorzystywane przez zainteresowaną instytucję Unii w celu wykonywania jej działalności były udostępniane w należyтым czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Zasada efektywności dotyczy jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami. Zaś zasada skuteczności dotyczy stopnia, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom. Zasada należytego zarządzania finansami obejmuje także wydatkowanie środków na ściśle określone, dające się zmierzyć cele.

Rozporządzenie finansowe znajduje zastosowanie bezpośrednio do państw członkowskich, w przypadkach, w których budżet UE jest wykonywany w trybie zarządzania dzielonego, tj. w przypadku gdy część zadań jest delegowana

bezpośrednio na państwa członkowskie (co ma miejsce w przypadku dystrybucji środków unijnych). Zgodnie z art. 63 rozporządzenia finansowego w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet w trybie zarządzania dzielonego, zadania związane z wykonaniem budżetu delegowane są na państwa członkowskie. Zarządzając środkami finansowymi Unii, Komisja i państwa członkowskie muszą przestrzegać zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji oraz zapewniać widoczność działań Unii. W tym celu Komisja i państwa członkowskie wypełniają swoje odpowiednie obowiązki w zakresie kontroli i audytu oraz przyjmują wynikające z tych obowiązków zadania określone w rozporządzeniu finansowym. Przepisy uzupełniające ustanawia się w przepisach sektorowych. Takie przepisy sektorowe w postaci rozporządzenia ogólnego zostały ustanowione na potrzeby wdrażania polityki spójności.

Rozporządzenie finansowe reguluje procedurę przyznawania dotacji z budżetu unijnego. Dotacje udzielane w ramach zarządzania bezpośredniego tj. przez samą Komisję Europejską przekazywane są na działania mające przyczynić się do osiągnięcia jednego z celów polityki Unii („dotacje na działania”) lub na funkcjonowanie organu, który realizuje cel należący do polityki Unii i wspierający tę politykę („dotacje na działalność”)⁵. Rozporządzenie finansowe określa też wydatki kwalifikowalne na które mogą być przeznaczone dotacje⁶, a także sposób ich finansowania⁷.

Warto podkreślić, że w rozporządzeniu finansowym szczegółowo uregulowane są także płatności na rzecz beneficjentów, przy czym określone w rozporządzeniu terminy na dokonanie płatności obejmują poświadczanie zasadności wydatków, ich zatwierdzanie oraz płatność⁸.

Z punktu widzenia systemu zarządzania środkami z budżetu UE istotne są również zasady w oparciu o które odbywa się przyznawanie i rozliczanie dotacji. Rozporządzenie finansowe wymienia tutaj zasadę równego traktowania, przejrzystości, współfinansowania, nielączenia dotacji oraz zakazu podwójnego finansowania, niedziałania wstecz, niedochodowości⁹. Przejrzystość przy przekazywaniu dotacji polega na udzielaniu dotacji w następstwie publikacji zaproszenia do składania wniosków¹⁰. Współfinansowanie oznacza, że zasoby

⁵ Art. 180 rozporządzenia finansowego.

⁶ Art. 186 rozporządzenia finansowego.

⁷ Art. 181 rozporządzenia finansowego.

⁸ Art. 116 rozporządzenia finansowego.

⁹ Art. 188 rozporządzenia finansowego.

¹⁰ Art. 189 rozporządzenia finansowego.

niezbędne do realizacji działania lub programu prac nie mogą pochodzić w całości z dotacji. Przy czym środki własne mogą być zapewnione w różnorodnej formie np. w postaci zasobów własnych beneficjenta, dochodów wygenerowanych przez dane działanie lub program prac, lub wkładów finansowych lub wkładów rzeczowych od osób trzecich¹¹.

Zasada niełączenia dotacji oznacza, że każde działanie może być podstawą przyznania tylko jednej dotacji z budżetu jednemu beneficjentowi, chyba że odpowiednie akty podstawowe stanowią inaczej¹². Zakaz podwójnego finansowania oznacza, że w żadnych okolicznościach te same koszty nie mogą być dwukrotnie finansowane z budżetu¹³.

Dodatkowo rozporządzenie finansowe wprowadza zasadę niedochodowości finansowanych działań wskazując, że celem ani skutkiem dotacji nie może być osiągnięcie zysku w ramach działania lub programu prac beneficjenta. Zasada ta doznaje jednak wielu wyjątków na gruncie rozporządzenia finansowego¹⁴.

Ostatnia z zasad udzielania dotacji to zasada niedziałania wstecz, która przewiduje, że dotacji nie udziela się z mocą wsteczną za wyjątkiem sytuacji, w których wnioskodawca może wykazać potrzebę rozpoczęcia działania przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji¹⁵.

Rozporządzenie finansowe w sposób szczegółowy reguluje sam proces ubiegania się o dotację¹⁶ a także oceny wniosków¹⁷, który kończy się decyzją o przyznaniu lub odmowie przyznania dotacji. Dotacji udziela się na podstawie umowy¹⁸. W przepisach unijnych zatem wyraźnie odróżnia się dwa etapy związane z dotacjami pochodzącymi z unijnego budżetu. Pierwszy etap związany jest z podjęciem decyzji o przyznaniu dofinansowania. Drugi etap stanowi realizację tej decyzji, a więc przekazanie wcześniej przyznanego dofinansowania na podstawie umowy. W żadnym przepisie unijnym nie wskazano, jaki charakter ma decyzja o przyznaniu dofinansowania. Stąd można postawić tezę, iż pozostawiono tę kwestię do uregulowania w przepisach każdego z państw członkowskich. Analogicznie w kompetencjach państw członkow-

¹¹ Art. 190 rozporządzenia finansowego.

¹² Art. 191 ust. 1 rozporządzenia finansowego.

¹³ Art. 191 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

¹⁴ Art. 192 rozporządzenia finansowego.

¹⁵ Art. 193 rozporządzenia finansowego.

¹⁶ Art. 194 i n. rozporządzenia finansowego.

¹⁷ Art. 200 i n. rozporządzenia finansowego.

¹⁸ Art. 201 rozporządzenia finansowego.

skich pozostawiono uregulowanie formy i treści umowy, na podstawie której nastąpi przekazanie dofinansowania.

W kontekście realizacji projektów finansowanych w ramach zarządzania bezpośredniego warto odnotować, że kwota dotacji nie jest ostateczna do momentu zatwierdzenia przez właściwego urzędnika zatwierdzającego końcowych sprawozdań oraz, w stosownych przypadkach, sprawozdań finansowych, bez uszczerbku dla późniejszych audytów, kontroli i dochodzeń przeprowadzanych przez daną instytucję Unii, OLAF lub Trybunał Obrachunkowy¹⁹.

Urzędnik zatwierdzający może zawiesić wykonywanie umowy o udzielenie dotacji lub rozwiązać umowy o udzielenie dotacji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości systemowych lub powtarzających się lub naruszenia przez beneficjenta obowiązków, które mogą mieć istotny wpływ na inne udzielone mu dotacje. Zastosowanie tych środków jest uzależnione od wag ustaleń²⁰. W takich sytuacjach dotacja może być obniżona, koszty niekwalifikowalne podlegają odrzuceniu, a kwoty wypłacone nienależnie w odniesieniu do wszystkich dotacji, których dotyczą systemowe lub powtarzające się nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków podlegają odzyskaniu²¹.

Określenie kwot przypadających do zwrotu następuje – o ile jest to możliwe i wykonalne – na podstawie kosztów nienależnie zadeklarowanych jako kwalifikowalne w odniesieniu do każdej odnośnej dotacji, po zatwierdzeniu poprawionych sprawozdań i sprawozdań finansowych przedłożonych przez beneficjenta²².

Rozporządzenie finansowe wprowadza nową metodę określenia kwot przypadających do zwrotu w oparciu o tzw. ekstrapolację stawki obniżenia lub odzyskania zastosowaną do dotacji, w przypadkach, w których wykazano systemowe lub powtarzające się nieprawidłowości, nadużycia finansowe lub naruszenia obowiązków. Zastosowanie tej metody jest możliwe w przypadku gdy dokładne określenie kwot kosztów niekwalifikowalnych nie jest możliwe lub wykonalne. Metodologię ekstrapolacji określają właściwe przepisy sektorowe. W przypadku polityki spójności sposób ekstrapolacji określa Załącznik XXV do rozporządzenia ogólnego.

¹⁹ Art. 202 ust. 1 rozporządzenia finansowego.

²⁰ Art. 202 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

²¹ Art. 202 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

²² Art. 202 ust. 4 rozporządzenia finansowego.

W przypadku gdy koszty niekwalifikowalne nie mogą posłużyć za podstawę do określenia obniżanych lub odzyskiwanych kwot – stosuje się stawkę zryczałtowaną, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Beneficjentowi umożliwia się zaproponowanie należycie uzasadnionej alternatywnej metody lub stawki przed przystąpieniem do obniżenia dotacji lub odzyskania środków²³. W rozporządzeniu ogólnym nie ma odpowiednika ww. przepisu ujętego w rozporządzeniu finansowym. Niemniej jednak należy przyjąć, że podobnie beneficjent może proponować alternatywną metodę określenia korekty finansowej. Komisja Europejska określając korektę korekty finansowej wobec państwa członkowskiego wzywa je do udziału w przesłuchaniu w przypadku gdy państwo członkowskie nie akceptuje wniosków Komisji²⁴. Należy przyjąć, że brak akceptacji może dotyczyć również proponowanej metody obliczenia korekty lub jej stawki.

Podobnie jak w poprzednich rozporządzeniach²⁵ również w rozporządzeniu finansowym przewidziano, że przekazanie dotacji powinno nastąpić na podstawie umowy. Dodatkowo omawiane rozporządzenie określa minimalny zakres obowiązków państwa członkowskiego związany z wykonywaniem budżetu UE. Mianowicie państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki, w tym również środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, aby chronić interesy finansowe Unii, w szczególności poprzez:

- a) zapewnianie prawidłowego i skutecznego wykonywania działań finansowanych z budżetu, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi;
- b) wyznaczanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi Unii i za ich kontrolowanie i nadzorowanie takich organów;
- c) zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywanie ich i korygowanie;
- d) współpracę, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i przepisami sektorowymi, z Komisją, OLAF-em, Trybunałem Obrachunkowym oraz, w przypadku państw członkowskich uczestniczących we wzmacnionej współpracy zgodnie z Rozporządzeniem ws. Prokuratury Europejskiej, z Prokuraturą Europejską.

²³ Art. 202 ust. 5 rozporządzenia finansowego.

²⁴ Art. 104 ust. 3 rozporządzenia ogólnego.

²⁵ Np. w art. 108 ust. 1 rozporządzenia 1605/2002.

II. Odzyskiwanie nieprawidłowo wydatkowanych środków

Rozporządzenie finansowe przewiduje rozbudowaną procedurę odzyskiwania środków. Znajduje ono zastosowanie m.in. w sytuacji nałożenia korekt finansowych w celu wykluczenia z finansowania unijnego wydatków dokonanych z naruszeniem przepisów mającego zastosowanie prawa.

Komisja opiera swoje korekty finansowe na wskazaniu kwot wypłaconych nienależnie i na ich skutkach finansowych dla budżetu UE. W przypadku gdy kwot tych nie można dokładnie ustalić, Komisja może zastosować ekstrapolację korekty lub korekty ryczałtowe zgodnie z przepisami sektorowymi²⁶. Podejmując decyzję w sprawie kwoty korekty finansowej, Komisja uwzględnia charakter i wagę naruszenia mającego zastosowanie prawa oraz skutki finansowe dla budżetu, w tym również uchybień w systemach zarządzania i kontroli²⁷.

Należności mogą być bezpośrednio odzyskiwane od podmiotów trzecich. Instytucja Unii może formalnie ustalić, że dana kwota jest należna od osób innych niż państwa członkowskie, w drodze decyzji, która stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 299 TFUE. Właściwą decyzję wydaje Komisja również na wniosek innych instytucji Unii, w sytuacji w której zainteresowana instytucja Unii nie ma szans na odzyskanie długu w drodze płatności dobrowolnej lub przez potrącenie²⁸. Odzyskiwanie należności może nastąpić w drodze dobrowolnej płatności lub przez potrącenie²⁹.

Rozporządzenie reguluje również termin przedawnienia roszczeń osób trzecich wobec Unii, który rozpoczyna się w dniu, w którym płatność należności osoby trzeciej staje się wymagalna zgodnie z odpowiednim zobowiązaniem prawnym³⁰. Bieg okresu przedawnienia należności Unii od osób trzecich zostaje przerwany w wyniku jakiegokolwiek zgłoszonego osobie trzeciej działania instytucji Unii lub państwa członkowskiego działającego na wniosek instytucji Unii, mającego na celu odzyskanie należności³¹.

Rozporządzenie precyzuje obowiązki państw członkowskich w zakresie kontroli *ex ante* i *ex post* projektów, nakłada na państwa członkowskie obowią-

²⁶ W przypadku polityki spójności takimi przepisami sektorowymi są przepisy rozporządzenia ogólnego, w tym Załącznik XXV do tego rozporządzenia.

²⁷ Art. 101 ust. 8–9 rozporządzenia finansowego.

²⁸ Art. 100 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

²⁹ Art. 102 rozporządzenia finansowego.

³⁰ Art. 105 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

³¹ Art. 105 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

zek odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków finansowych, w tym również na drodze sądowej, a także nakładanie kar na odbiorców zgodnie z właściwymi przepisami sektorowymi lub krajowymi (art. 63 ust. 2 ak. 2 i 3 rozporządzenia finansowego).

Rozporządzenie finansowe przewiduje także procedury odzyskiwania środków w przypadku nieprawidłowości w realizacji unijnego budżetu. Ma ono charakter horyzontalny to znaczy znajduje zastosowanie do wszystkich polityk UE chyba że w określonej dziedzinie istnieją unormowania szczególne (art. 101 rozporządzenia finansowego).

W przypadku zarządzania dzielonego główny obowiązek i odpowiedzialność w zakresie odzyskiwania środków spoczywa bezpośrednio na państwach członkowskich, które są odpowiedzialne za prowadzenie kontroli, audytów i odzyskiwanie nienależnie wypłaconych kwot zgodnie z przepisami sektorowymi³².

Korekty finansowe wobec państw członkowskich nakładane są w celu wykluczenia z finansowania unijnego wydatków dokonanych z naruszeniem mającego zastosowanie prawa. Komisja opiera swoje korekty finansowe na wskazaniu kwot wypłaconych nienależnie i na ich skutkach finansowych dla budżetu. W przypadku gdy kwot tych nie można dokładnie ustalić, Komisja może zastosować ekstrapolację korekty lub korekty ryczałtowe zgodnie z przepisami sektorowymi³³.

Przy nakładaniu korekt finansowych Komisja uwzględnia charakter i wagę naruszenia mającego zastosowanie prawa oraz skutki finansowe dla budżetu, w tym również uchybień w systemach zarządzania i kontroli³⁴. Kryteria nakładania korekt finansowych w rozporządzeniu finansowym zostały ujęte podobnie jak to było w poprzednich rozporządzeniach³⁵. Pokazuje to, że na poziomie normatywnym zachowano stabilne podejście do tych regulacji. Jednocześnie, z uwagi na tożsame brzmienie przepisów, zasadne jest odwołanie się do sposobu rozumienia ww. pojęć prezentowanego w dotychczasowym orzecznictwie sądów. Jak wskazano na wstępie w niniejszej pracy autor stawia hipotezę, że do wykazania szkody niewystarczające jest odwołanie się do określonej zryczałtowanej stawki korekty przyjętej w odpowiednim taryfikatorze, ale niezbędne jest przeanalizowanie wszystkich istotnych okoliczności konkretnego

³² Art. 63 rozporządzenia finansowego.

³³ Art. 101 ust. 7 rozporządzenia finansowego.

³⁴ Art. 101 ust. 8 rozporządzenia finansowego.

³⁵ Art. 2 ust. 3 rozporządzenia 2988/95.

przypadku. Wykładnia ww. przepisów będzie przedmiotem szczegółowej analizy w kolejnych rozdziałach.

W art. 105 rozporządzenia finansowego reguluje również okres przedawnienia roszczeń o zwrot środków. Zgodnie z treścią tego przepisu okres przedawnienia należności Unii od osób trzecich oraz należności osób trzecich od Unii ulegają wyznaczeniu 5 lat chyba że co innego zostało wskazane w przepisach sektorowych, przy czym bieg okresu przedawnienia rozpoczyna się wraz z upływem terminu wskazanym w notie debetowej wystawionej przez urzędnika odpowiedzialnego za odzyskiwanie środków³⁶. Wskazany przepis nie znajduje bezpośredniego zastosowania w przypadku programów krajowych, niemniej jednak – zdaniem autora – warto poddać go analizie w niniejszej pracy, aby określić, w jaki sposób okres przedawnienia definiowany jest dla należności trafiających do budżetu unijnego. Należy dodatkowo odnotować, że nota debetowa może być wystawiona natychmiast po ustaleniu należności i nie później niż w terminie 5 lat od momentu, w którym instytucja Unii mogła – w normalnych okolicznościach – dochodzić swojej wierzytelności. Taki okres nie ma zastosowania w przypadkach, gdy właściwy urzędnik zatwierdzający ustali, że pomimo podjętych przez instytucję Unii starań opóźnienie w działaniu wynikało z zachowania dłużnika³⁷.

Należy także zwrócić uwagę na sposób naliczania odsetek od należnych płatności. Rozporządzenie finansowe stopę odsetek różnicuje w zależności od zdarzenia z którego wynika obowiązek zapłaty należności. I tak w przypadku gdy zdarzeniem obligującym jest zamówienie na dostawę lub usługi stopa procentowa odsetek obliczana jest jako stopa stosowana przez Europejski Bank Centralny do jego głównych operacji refinansujących, publikowana w serii C Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, obowiązująca pierwszego dnia kalendarzowego miesiąca, w którym przypada termin płatności, powiększona o osiem punktów procentowych. W pozostałych przypadkach ta stopa procentowa powiększana jest o trzy i pół punktu procentowego³⁸. Bieg terminu odsetek zaczyna się w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin na spłatę należności wynikający z noty debetowej o której mowa była wyżej.

³⁶ Art. 105 w zw. z art. 98 ust. 4 lit. b rozporządzenia finansowego.

³⁷ Art. 98 ust. 2 tiret 2 rozporządzenia finansowego.

³⁸ Art. 99 rozporządzenia finansowego.

§ 3. Polityka spójności UE w okresie programowania na lata 2021–2027

Polityka spójności jest definiowana jako ogół tematycznie uporządkowanych działań prowadzonych przez organy władz publicznych zmierzających do wzmocnienia konwergencji gospodarczej, społecznej i terytorialnej (prze-strzennej) pomiędzy państwami członkowskimi UE poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, ze szczególnym uwzględnieniem regionów najsłabiej rozwiniętych³⁹. Pojęcie spójności gospodarczej odnosi się do procesu wyrównywania relatywnego poziomu zamożności oraz konkurencyjności na określonym obszarze, weryfikowanego najczęściej za pomocą wskaźnika produktu krajowego brutto *per capita*⁴⁰. Z kolei konwergencja o charakterze społecznym polega na redukowaniu poziomu ubóstwa i bezrobocia oraz zmniejszaniu dysproporcji spowodowanych brakiem dostępu do możliwości zatrudnienia i uzyskiwania dochodu, a oceniana jest przez pryzmat wielkości stopy bezrobocia, stopy zatrudnienia, poziomu marginalizacji społecznej bądź wskaźnika ubóstwa. Ze spójnością w wymiarze społeczno-gospodarczym łączy się pojęcie spójności terytorialnej (prze-strzennej), rozumiane jako eliminowanie barier dostępności do obszarów peryferyjnych za sprawą ich korzystniejszego powiązania z regionami centralnymi UE oraz zapobiegania stanom nierównowagi terytorialnej. Spójność należy rozumieć jako politycznie i społecznie akceptowalny stopień zróżnicowania rozwoju regionów, natomiast polityka spójności może być postrzegana jako zasadniczy instrument pogłębiania integracji europejskiej skierowany w szczególności do słabiej rozwiniętych państw członkowskich UE⁴¹.

Polityka spójności ukierunkowana jest na systemowe zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju regionów UE w celu zniwelowania nadmiernych dysproporcji rozwojowych, rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych o charakterze strukturalnym oraz podnoszenie konkurencyjności

³⁹ Por. J. Tkaczyński, M. Świstak, Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich, Warszawa 2013, s. 366–367. Zob. też B. Wieliczko, Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa 2003, s. 7; C. Rumford, European Cohesion? Contradictions in EU Integration, Londyn 2000, s. 21.

⁴⁰ M. Klimowicz wyjaśnia, że przedmiotowy wskaźnik stanowi „sumaryczny wyraz wartości dóbr i usług wytwarzanych na danym obszarze geograficznym i jest substytutem miernika dochodu lub zaspokojenia potrzeb ludności”. Zob. M. Klimowicz, Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Warszawa 2010, s. 8.

⁴¹ Zob. J. Tkaczyński, M. Świstak, Encyklopedia, s. 367.