Studia Iuridica Lublinensia vol. 31, 3, 2022
DOI: 10.17951/sil.2022.31.3.307-320

Rafał Poździk
Maria Curie-Skłodowska University, Poland
rafal.pozdzik@umcs.pl
ORCID: 0000-0001-5220-840X

# Nieprawidłowości ciągłe lub powtarzające się w projektach współfinasowanych z funduszy unijnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2021 r. (I GSK 1706/20)

## *Continuous or Repeated Irregularities in Projects Co-financed by EU Funds: Commentary on the Judgment of the Supreme Administrative Court of 16 February 2021 (I GSK 1706/20)*

ABSTRAKT

Glosowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy zagadnienia przedawnienia nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się. W praktyce krajowej pojawiła się wątpliwość co do znaczenia nieprawidłowości ciągłej na gruncie art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Interpretacja tego pojęcia ma znaczenie dla prawidłowego ustalenia początku biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości wynikających z umów zawartych z naruszeniem przepisów prawa o zamówieniach publicznych. W ramach niniejszej glosy autor częściowo krytycznie odniósł się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, a jednocześnie przedstawił prawidłowy sposób interpretacji przepisów unijnych w zakresie przedawnienia tego rodzaju nieprawidłowości.

**Słowa kluczowe:** projekty unijne; fundusze unijne; nieprawidłowość ciągła lub powtarzająca się; przedawnienie

CORRESPONDENCE ADDRESS: Rafał Poździk, PhD, Dr. habil., Professor of the Maria Curie-Skłodowska University (Lublin), Faculty of Law and Administration, Institute of Legal Sciences, Plac Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, Poland.

## TEZA WYROKU

W przypadku nieprawidłowości wynikających z umów zawartych z naruszeniem przepisów prawa o zamówieniach publicznych, naruszenie trwa przez cały okres wykonywania umowy zawartej przez beneficjenta, z tym skutkiem, że tego rodzaju nieprawidłowość winna być traktowana jako „nieprawidłowość ciągła".

## STAN FAKTYCZNY

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), a wcześniej Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) we Wrocławiu orzekały w następującym stanie faktycznym. Beneficjentka w dniu 25 października 2012 r. zawarła z Instytucją Zarządzającą umowę o dofinansowanie projektu, realizowanego w Działaniu 9.1. Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego (RPO WD) na lata 2007–2013. W wyniku kontroli na miejscu rzeczowo-finansowej realizacji projektu Instytucja Zarządzająca stwierdziła, że zaistniały okoliczności, o których mowa w art. 207 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,[1] bowiem środki wykorzystano z naruszeniem procedur. W konsekwencji tego w dniach od 26 kwietnia 2015 r. do 15 czerwca 2015 r. została przeprowadzona przez Instytucję Zarządzającą kontrola planowa na dokumentach, w trakcie rzeczowo-finansowej realizacji projektu, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych. Zastrzeżenia beneficjentki do informacji o wynikach kontroli nie zostały uwzględnione. Instytucja Zarządzająca wezwała beneficjentkę, na podstawie art. 207 ust. 8 w zw. z art. 207 ust. 1 u.o.f.p. z 2009 r., do zwrotu kwoty 414 359,91 zł dofinansowania otrzymanego w ramach RPO WD 2007–2013, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego wezwania, a po bezskutecznym upływie tego terminu wszczęła z urzędu postępowanie administracyjne, zakończone wydaniem decyzji administracyjnej z 2 marca 2016 r., zobowiązującej beneficjentkę do zwrotu ww. kwoty.

W powyższej decyzji wskazano, że postępowanie o udzielenie pierwszego zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w trybie z wolnej ręki z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych,[2] który przewiduje udzielenie zamówienia z wolnej ręki z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów.

W odniesieniu do drugiego zamówienia publicznego organ wskazał, że postępowanie zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 p.z.p., w wyniku rozstrzygnięcia którego beneficjentka zawarła

[1] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), dalej: u.o.f.p. z 2009 r.

[2] Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655, z późn. zm., dalej: p.z.p.

w dniu 1 czerwca 2010 r. ze spółką A. umowę o inwestorstwo zastępcze, przy czym zamawiający – podpisując kolejno aneksy do umowy nr 1 i 2 – naruszył art. 144 ust. 1 p.z.p. poprzez zmianę warunków umowy, pomimo niezaistnienia warunków określonych w ogłoszeniu i SIWZ (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia) oraz przekroczenie dopuszczalnego terminu na zawarcie umowy z wykonawcą robót budowlanych, a także zmianę czasu trwania umowy z 28 na 20 miesięcy.

Postępowanie o udzielenie trzeciego zamówienia publicznego również zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 p.z.p. W wyniku rozstrzygnięcia postępowania w dniu 1 czerwca 2011 r. została zawarta umowa z B. Sp. z. o.o. w L. na kwotę 11 721 805,81 zł. Zdaniem organu w tym przypadku nieprawidłowość wynikała z naruszenia art. 29 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1 p.z.p., jako że zamawiający, opisując przedmiot postępowania w SIWZ oraz w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, posłużył się nazwami własnymi i znakami towarowymi bez dopuszczenia do stosowania rozwiązań równoważnych.

Zdaniem organu w powyższych postępowaniach doszło do naruszeń spełniających wszystkie przesłanki niezbędne do stwierdzenia nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.[3]

## PODSTAWY PRAWNE

Teza glosowanego wyroku nie zasługuje na bezwarunkową akceptację. Weryfikując, czy upłynął termin przedawnienia nieprawidłowości, NSA prawidłowo wziął pod uwagę normy unijne, mające pierwszeństwo zastosowania przed przepisami krajowymi.[4] Pojęcie nieprawidłowości[5] zostało bowiem inkorporowane do prawa

[3] Dz.Urz. UE L 210/25, 31.7.2006, dalej: rozporządzenie 1083/2006.

[4] Por. wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ECR 1978, s. 00629.

[5] Definicja pojęcia nieprawidłowości znajduje się w art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1083/2006, art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347/320, 20.12.2013, dalej: rozporządzenie 1303/2013) oraz w art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 312/1, 23.12.1995, dalej: rozporządzenie 2988/95). Identyczna definicja została przyjęta

krajowego bezpośrednio z przepisów unijnych. Mimo że w treści art. 207 ust. 1 u.o.f.p. z 2009 r. nie użyto terminu „nieprawidłowości", zdarzenia określone w tym przepisie są związane z koniecznością podejmowania działań przez organy krajowe w interesie budżetu ogólnego Unii Europejskiej (UE). Celem tych działań jest odzyskanie środków publicznych pochodzących z budżetu unijnego, które zostały wydatkowane niezgodnie z prawem krajowym lub unijnym, a więc stanowiących nieprawidłowości w rozumieniu przepisów unijnych.

W uzasadnieniu glosowanego orzeczenia NSA przyjął, że zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 „nieprawidłowość ciągła" występuje przez cały okres trwania umowy zawartej przez beneficjenta z naruszeniem przepisów prawa o zamówieniach publicznych. Należy podkreślić, że wykładnia przyjęta przez NSA w ramach glosowanego orzeczenia znajdzie zastosowanie także do innych naruszeń występujących w traktacie zawierania umów z wykonawcami w ramach projektów współfinasowanych z środków UE, w szczególności naruszenia zasady konkurencyjności. Wykładnia przyjęta przez NSA znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), ale w ocenie glosatora nie może stanowić podstawy do tak bezwarunkowego stanowiska. Podzielając co do zasady pogląd wyrażony w tezie wyroku NSA, warto uzupełnić go dodatkowymi argumentami i dyrektywami interpretacyjnymi.

## ORZECZNICTWO TSUE

W uzasadnieniu glosowanego orzeczenia NSA w dużej mierze oparł swoją argumentację o orzecznictwo TSUE. Należy podkreślić, że w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału zapadło kilka wyroków dotyczących zagadnień związanych z nieprawidłowościami w zakresie zastosowania prawa zamówień publicznych współfinasowanych z funduszy UE. W jednym z orzeczeń, w sprawie C-465/10,[6] na które powołał się NSA, Trybunał przyjął wystąpienie „nieprawidłowości ciągłej" w sytuacji, gdy beneficjent subwencji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, będący instytucją zamawiającą, nie przestrzegał przepisów

na potrzeby perspektywy finansowej na lata 2021–2027 w art. 2 pkt 31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231/159, 30.6.2021).

[6] Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, EU:C:2011:867.

dyrektyw unijnych regulujących udzielanie zamówień publicznych. W drugim orzeczeniu, w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14,[7] Trybunał uznał, że nieprawidłowość stanowi również naruszenie prawa krajowego w ramach zamówień publicznych, do których nie stosuje się dyrektyw unijnych.[8] Ponadto Trybunał potwierdził, że stosowanie przez państwo członkowskie korekt finansowych na podstawie krajowego aktu normatywnego, który wszedł w życie po zaistnieniu domniemanego naruszenia przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, nie jest sprzeczne z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, pod warunkiem że chodzi o stosowanie nowych przepisów do przyszłych skutków okoliczności powstałych pod rządami przepisów poprzednio obowiązujących.[9]

## POCZĄTEK BIEGU PRZEDAWNIENIA

Należy podkreślić, że instytucja przedawnienia ma bardzo duże znaczenie nie tylko z punktu widzenia beneficjentów, ma bowiem na celu przede wszystkim stabilizację obrotu prawnego poprzez ograniczenie lub wyłączenie możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej po upływie określonego czasu. Trybunał wyjaśnił, że ustalając terminy przedawnienia nieprawidłowości, prawodawca unijny przyjął, iż po ich upływie UE rezygnuje z możliwości odzyskiwania kwot wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości i nakładania z tego tytułu sankcji.[10]

W ramach glosowanego orzeczenia NSA rozstrzygnął bardzo ważną kwestię, która budziła wątpliwości w praktyce. Chodzi o ustalenie, kiedy dochodzi do wystąpienia nieprawidłowości. Moment ten jest istotny dla wyznaczenia początku biegu przedawnienia. Jak trafnie przyjął NSA, wystąpienie nieprawidłowości jest uzależnione od łącznego spełnienia dwóch warunków: naruszenia prawa i powstania szkody dla budżetu UE lub potencjalnego ryzyka jej wystąpienia.

Data dopuszczenia się naruszenia prawa (w przypadku nieprawidłowości jednorazowych) lub jego zaprzestania (dla ciągłych lub powtarzających się nieprawidłowości) jest zatem tylko jednym z elementów decydujących ostatecznie o powstaniu nieprawidłowości i w konsekwencji o początkowym momencie biegu

---

[7] Wyrok TSUE z dnia 26 maja 2016 r. w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14, *Judeţul Neamţ (C-260/14), Judeţul Bacău (C-261/14) przeciwko Ministerul Dezvoltării Regionale şş Administraţiei Publice*, ECLI:EU:C:2016:360.

[8] *Ibidem*, pkt 37, 46.

[9] *Ibidem*, pkt 57.

[10] Zob. wyrok TSUE z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07, *Josef Vosding Schlacht- Kühl- und Zerlegebetrieb*, EU:C:2009:38. Szerzej zob. R. Poździk, *Przedawnienie nieprawidłowości w projektach współfinasowanych z funduszy unijnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2017 r. (II GSK 4503/16)*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(3), s. 301–311.

terminu przedawnienia.[11] Właśnie ocena zachowania beneficjenta z punktu widzenia tego, czy naruszenie prawa miało skutek jednorazowy czy też ciągły lub powtarzający się, stanowiła główną wątpliwość prawną, którą musiał rozstrzygnąć NSA w ramach glosowanego orzeczenia. Należy podkreślić, że nie można utożsamiać ze sobą nieprawidłowości ciągłych oraz powtarzających się, gdyż stosujemy do nich różne reguły. Natomiast z punktu widzenia rozpoczęcia biegu przedawnienia nieprawidłowości nie ma znaczenia, jaki rodzaj nieprawidłowości przyjmiemy („ciągłej" czy „powtarzającej się"), co wynika z treści art. 3 ust. 1 tiret 2 rozporządzenia 2988/95, w którym prawodawca posługuje się słowem „lub", będącym spójnikiem alternatywy zwykłej.[12]

Drugim istotnym elementem jest moment zaistnienia szkody w budżecie UE, ponieważ dopiero z tą chwilą można mówić o ostatecznym powstaniu nieprawidłowości. Stosunkowo prosta sytuacja ma miejsce w razie wypłaty dofinasowania unijnego w formie zaliczki. Z uwagi na płatność z góry potencjalna szkoda wystąpi w momencie wypłaty odpowiedniej kwoty na podstawie złożonego i zatwierdzonego wniosku o płatność.[13] W przypadku wydatków ponoszonych przez beneficjenta w ramach zaliczki potencjalna szkoda w budżecie UE wystąpi zatem wcześniej niż naruszenie prawa przez beneficjenta.

Jak słusznie stwierdził NSA, w sytuacji otrzymania przez beneficjenta środków z funduszy unijnych w drodze refundacji może dojść do tego, że moment otrzymania korzyści finansowej[14], a co za tym idzie moment powstania szkody w budżecie UE, będzie późniejszy niż moment dopuszczenia się naruszenia prawa przez beneficjenta.[15] W ramach refundacji wydatków beneficjent uzyskuje bowiem korzyść finansową dopiero z chwilą zatwierdzenia wniosku o płatność przez właściwą instytucję. Tutaj może pojawić się problem czasu, w jakim instytucja powinna

[11] Por. wyrok TSUE z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und –export przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2015:660, pkt 24, 26.

[12] Zdanie złożone zbudowane za pomocą funktora alternatywy nierozłącznej (zwykłej) jest prawdziwe, jeśli chociaż jeden argument zdaniowy jest prawdziwy. Warunkiem wystarczającym i koniecznym fałszywości alternatywy zwykłej jest fałszywość obu zdań składowych.

[13] Zob. art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2016, poz. 217, z późn. zm.), dalej: stara ustawa wdrożeniowa; art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. 2022, poz. 1079), dalej: nowa ustawa wdrożeniowa.

[14] Należy podkreślić, że nie zawsze w wyniku nieprawidłowości dochodzi do uzyskania korzyści przez beneficjenta. Dlatego z art. 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia 2988/95 wynika, że korekty finansowe powinny być orzekane z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności, a także powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii.

[15] Por. wyrok TSUE z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France v. Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, EU:C:2017:160, pkt 48.

zweryfikować i zatwierdzić wniosek o płatność. Ani nowa, ani stara ustawa wdrożeniowa nie wskazuje w tym zakresie żadnego terminu, co oznacza, że ten termin wynika z treści umowy o dofinasowanie. W praktyce termin ten wynosi od 15 do 30 dni. Naruszenie tego terminu przez właściwą instytucję stanowi nienależyte wykonanie umowy o dofinasowanie, a jednocześnie ma wpływ na rozpoczęcie biegu przedawnienia. W takich sytuacjach należy kierować się unijną zasadą pewności prawnej i przyjąć, że rozpoczęcie biegu następuje w terminie, kiedy właściwa instytucja powinna bez zbędnej zwłoki zweryfikować wniosek o płatność. Oczywiście jeżeli mimo opóźnienia w weryfikacji wniosku o płatność właściwa instytucja zgłosi uzasadnione uwagi, to termin przedawnienia rozpocznie swój bieg z chwilą upływu ostatecznego terminu na weryfikacje prawidłowego wniosku o płatność.

Należy podkreślić, że na właściwej instytucji, a nie na sądzie administracyjnym, ciąży obowiązek ustalenia, czy korzyść została ostatecznie przyznana przed czynnością lub zaniechaniem stanowiącym naruszenie prawa. Ponadto zarówno termin przedawnienia należności głównej, jak i odsetek rozpoczyna swój bieg w tym samym momencie, czyli od chwili czynności albo zaniechania stanowiącego naruszenie prawa. Jeśli korzyść tę przyznano po tej czynności, względnie po tym zaniechaniu, *dies a quo* odpowiada dacie przyznania tej korzyści, a więc przypada na dzień odpowiadający początkowi również obliczania odsetek.[16] Mając na uwadze powyższe, art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia 2988/95 należy interpretować w ten sposób, iż termin przedawnienia przewidziany w tym przepisie rozpoczyna bieg od dnia, w którym doszło do naruszenia skutkującego odzyskaniem pomocy i kwot nienależnych, na podstawie których obliczono odsetki, tj. w dniu wystąpienia czynnika świadczącego o tym naruszeniu, czyli albo czynności, albo zaniechania, albo szkody, które następują jako ostatnie. W konsekwencji właściwy organ w celu odzyskania odsetek i uniknięcia ich przedawnienia musi w terminie przewidzianym w art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia 2988/95 wydać decyzję zarówno co do należności głównej, jak i co do odsetek.[17]

## NIEPRAWIDŁWOŚĆ CIĄGŁA LUB POWTARZAJĄCA SIĘ

W treści przepisu art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2988/95 prawodawca unijny oprócz „nieprawidłowości jednorazowych" wyróżnia „nieprawidłowości ciągłe" lub „nieprawidłowości powtarzające się". Użycie spójnika „lub" w tym przepisie oznacza, że jego dyspozycję spełnia wystąpienie jednego z członów alternatywy. Zastosowanie funktora alternatywy nierozłącznej oznacza również, że beneficjent

[16] *Ibidem*, pkt 50.
[17] *Ibidem*, pkt 51, 61.

swym zachowaniem może dopuścić się naruszenia prawa spełniającego jednocześnie cechy nieprawidłowości ciągłej i powtarzającej się.

W stanie faktycznym, który legł u podstaw glosowanego orzeczenia NSA, nie mamy do czynienia z nieprawidłowością powtarzającą się. „Powtarzający się" oznacza bowiem, że uchybienie/naruszenie prawa przez beneficjenta związane jest z jego cyklicznym występowaniem w pewnych odstępach czasu, np. kwalifikowalność VAT w projekcie mimo braku podstaw czy też miesięczne błędne rozliczenie wynagrodzenia personelu w projekcie itp. Jak trafnie stwierdził Rzecznik Generalny w opinii w sprawie *Vonk Dairy Products*,[18] nieprawidłowość ma charakter powtarzający się w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2988/95, jeżeli popełniana jest przez przedsiębiorcę, który czerpie korzyści ekonomiczne z ogółu podobnych operacji, które naruszają ten sam przepis prawa unijnego.[19]

W uzasadnieniu glosowanego orzeczenia NSA słusznie podkreślił, że dokonując wykładni przepisu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2988/95, należy uwzględnić jednocześnie jego treść, kontekst i cele.[20] Jako główny cel tego przepisu NSA wskazał konieczność skutecznej ochrony interesów finansowych UE. Jednocześnie jednak nie możemy tracić z pola widzenia zasady pewności prawa. Zasada pewności prawa należy do katalogu zasad unijnych, których przestrzeganie przez organy krajowe i unijne ma na celu zagwarantowanie przewidywalności stosunków prawnych powstających na gruncie prawa unijnego.[21] Zasada pewności prawa wymaga, aby zasady i przepisy prawa unijnego były stosowane w sposób zrozumiały i precyzyjny.[22] Pewność prawa to zatem pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają uczestnikom obrotu prawnego poczucie bezpieczeństwa, co stanowi fundament zaufania jednostki do UE. Właśnie ze względu na konieczność zapewnienia pewności obrotu wprowadzono instytucję przedawnienia nieprawidłowości. W konsekwencji terminy przedawnienia wynikające z rozporządzenia 2988/95 nie powinny być sztucznie wydłużane poprzez przyjęcie zbyt szerokiej wykładni pojęcia nieprawidłowości ciągłej czy nieprawidłowości powtarzającej się. Chodzi bowiem o zwiększenie pewności prawnej u podmiotów indywidualnych, tak aby przedawnienie danej nieprawidłowości nie mogło być przeciągane w nieskoń-

---

[18] Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie C-279/05, *Vonk Dairy Products BV v. Productschap Zuivel*, EU:C:2006:373, pkt 82.

[19] Zob. wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-279/05, *Vonk Dairy Products BV v. Productschap Zuivel*, EU:C:2007:18.

[20] Wyrok TSUE z dnia 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-477/13, *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v. Hansowi Angererowi*, EU:C:2015:239, pkt 26.

[21] Por. wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-141/99, T-142/99, T-150/99 i T-151/99, *Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb.Orz. 2002, s. II-4547.

[22] J. Usher, *General Principles of EU Law*, Oxford 1998, s. 37; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2012, s. 175.

czoność.[23] Z tego powodu trudno w pełni zgodzić się ze stanowiskiem NSA w ślad za orzecznictwem TSUE, że zawsze naruszenie prawa zamówień publicznych trwa przez cały okres wykonywania umowy zawartej przez beneficjenta i każdorazowo należy tego typu naruszenie traktować jako nieprawidłowość ciągłą.

W ramach sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia przez NSA nie budził wątpliwości fakt naruszenia prawa przez beneficjenta. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych zostały bowiem przeprowadzone z naruszeniem art. 29 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1, art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 144 ust. 1 p.z.p. Natomiast sporna była kwalifikacja takiego naruszenia prawa jako nieprawidłowości ciągłej. Trybunał przyjął, że nieprawidłowość ma charakter „ciągły" w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2988/95, jeżeli popełniana jest przez podmiot, który czerpie korzyści ekonomiczne z całokształtu podobnych operacji, które naruszają ten sam przepis prawa UE.[24]

Z reguły naruszenie przepisów prawa zamówień publicznych czy zasady konkurencyjności następuje jednorazowo, czyli nie ma charakteru długotrwałego. W jego wyniku oczywiście następuje nieprawidłowy wybór wykonawcy, nieuprawniona zmiana umowy z wykonawcą czy też naruszenie reguł konkurencji itp. Natomiast kluczowa jest ocena, czy faktycznie takie naruszenie przepisów rozciąga się na cały okres wykonywania umowy oraz czy „trwanie umowy" obejmuje tylko wykonanie przedmiotu zamówienia. Czy należy również objąć tą oceną zobowiązania dodatkowe, np. gwarancję lub rękojmie, które mogą trwać nawet kilka lat po realizacji przedmiotu umowy?

Odwołując się do orzecznictwa TSUE, NSA przypomniał, że o ciągłym lub powtarzającym się charakterze nieprawidłowości przesądza ocena całokształtu zachowań beneficjenta, polegających na utrzymującym się lub powtarzającym się naruszaniu prawa UE, z których podmiot ten czerpie korzyści. Trybunał wskazał, że konieczna jest każdorazowa wszechstronna ocena zachowania stanowiącego nieprawidłowość. Nie można zatem podchodzić do nieprawidłowości ciągłych czy powtarzających się w sposób zero-jedynkowy. Nie jest wystarczające samo udowodnienie naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych czy zasady konkurencyjności. Ważna jest zatem odpowiednia kwalifikacja prawna zachowań beneficjenta, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności danej sprawy.

„Czerpanie korzyści" oznacza, że dany podmiot korzysta z dóbr czy usług nabytych w ramach zawartej umowy. W tym względzie NSA powołał się na orzeczenie w sprawie C-465/10,[25] w którym TSUE wyraził pogląd, że naruszenie trwa przez

[23] Por. wyrok TSUE z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:2015:381, pkt 64.

[24] *Ibidem*, pkt 49 i przytoczone tu orzecznictwo.

[25] Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, EU:C:2011:867, pkt 58 i 59.

cały okres „trwania umowy" zawartej z naruszeniem prawa pomiędzy usługodawcą a beneficjentem. Z kolei w orzeczeniu w sprawie C-279/05,[26] które również zostało powołane w uzasadnieniu glosowanego orzeczenia, TSUE podkreślił, że nieprawidłowość ma charakter „ciągły lub powtarzający się", jeżeli popełniana jest przez podmiot, który czerpie korzyści ekonomiczne z ogółu podobnych operacji, które naruszają ten sam przepis prawa UE. Zgodnie z powyższą wykładnią o ciągłym lub powtarzającym się charakterze nieprawidłowości przesądza fakt „utrzymującego się" naruszania prawa, z których podmiot ten czerpie korzyści. Trybunał przyjmuje, że przy nieprawidłowości ciągłej naruszenie prawa trwa dopóki nie przyjmie ostatecznego kształtu, czyli nie wystąpią ostateczne skutki związane z tą nieprawidłowością. Taki utrzymujący się stan naruszenia wystąpi w razie posłużenia się przez beneficjenta sfałszowanym dokumentem finansowym czy też administracyjnym, jak np. pozwolenie na budowę w celu uzyskania dofinasowania. Natomiast w razie naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych skutki naruszenia wystąpią już w dniu wyboru wykonawcy czy niedozwolonej zmiany umowy podpisanej z wykonawcą. Wykonywanie takiej umowy ma charakter następczy i trudno przyjąć, że naruszenie przepisów prawa zamówień publicznych trwa nadal. Właśnie na fakt dłuższego „trwania" naruszenia prawa przy nieprawidłowościach ciągłych zwrócił uwagę TSUE w wyroku w sprawie C-226/03.[27] Chodzi o sytuacje, gdy zaniedbanie (np. poświadczenie nieprawdy, niepoinformowanie właściwej instytucji będące podstawą naruszenia przepisów) prawa trwa dłużej. Pogląd ten został również przyjęty w doktrynie.[28]

„Trwanie umowy" jest sfomułowaniem niejednoznacznym, dlatego NSA zaadaptował to określenie na grunt prawa krajowego, przyjmując, że chodzi o „wykonywanie umowy". W ocenie TSUE tego rodzaju nieprawidłowość ustaje w dniu, w którym zakończono wykonywanie umowy na realizację zamówienia publicznego udzielonego z naruszeniem prawa. Tutaj pojawiają się wątpliwości, biorąc pod uwagę reguły prawa cywilnego, które znajdują zastosowanie do umowy zawartej z wykonawcą. Wykonywanie umowy obejmuje realizację wszystkich zobowiązań, w tym z tytułu rękojmi czy gwarancji. Należy pamiętać, że strony często przyjmują bardzo długie 4–5-letnie okresy rękojmi[29] czy gwarancji, które biegną od dnia odbioru przedmiotu zamówienia. Właśnie za dłuższe okresy rękojmi czy gwarancji

[26] Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-279/05, V*onk Dairy Products BV v. Productschap Zuivel*, EU:C:2007:18, pkt 41.

[27] Wyrok TSUE z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-226/03, *P José Martí Peix*, EU:C:2004:768, pkt 17.

[28] J. Łacny, *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa i orzecznictwa sądów UE (cz. II)*, „Temidium" 2017, nr 4(90), s. 38.

[29] Zgodnie z art. 558 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 13, poz. 93, z późn. zm.) strony mogą wydłużyć okres obowiązywania rękojmi ponad terminy wynikające z art. 568 § 1 k.c.

wykonawcy mogą otrzymać dodatkowe punkty w trakcie przetargów. W praktyce może zatem zaistnieć sytuacja, że umowa będzie nadal wykonywana w zakresie gwarancji mimo końcowego rozliczenia projektu, a nawet zakończenia okresu trwałości projektu. Trudno zatem przyjąć, aby intencją prawodawcy unijnego było tak znaczące przesunięcie momentu wystąpienia nieprawidłowości. Przyjęcie interpretacji wynikającej z glosowanego orzeczenia NSA oznacza, że w przypadku nieprawidłowości związanych z zawieranymi umowami z wykonawcami w zasadzie nigdy nie będziemy mieli do czynienia z „nieprawidłowościami jednorazowymi" z uwagi na terminy ich wykonania. Ponadto w zależności od charakteru prawnego i treści umowy z wykonawcą różny będzie czas trwania umowy i wystąpienia nieprawidłowości. Trudno taką interpretację pogodzić z zasadą pewności prawnej. Dlatego bardziej słuszne jest przyjęcie, że w niektórych stanach faktycznych skutek w postaci naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych czy zasady konkurencyjności następuje w dniu wyboru wykonawców usług czy dostawców. To właśnie w tym momencie dochodzi do naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych czy umów o dofinansowanie zobowiązujących do przestrzegania regulacji zawartych w wytycznych ministra ds. rozwoju regionalnego.

## PODSUMOWANIE

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął na gruncie glosowanego orzeczenia zbyt bezwarunkowe stanowisko, zgodnie z którym każde zawarcie przez beneficjenta umowy z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych stanowi nieprawidłowość ciągłą. Przyjęcie takiej interpretacji skutkuje znaczącym wydłużeniem okresu, w którym nie następuje rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości, gdyż nie ustaje naruszenie prawa. W konsekwencji taki stan narusza zasadę pewności prawnej. „Trwanie umowy" (takim sformułowaniem posłużył się TSUE) czy też „wykonywanie umowy" (zgodnie ze stanowiskiem NSA) to szerokie i niejednoznaczne określenia. Pojęcia te odnoszą się do okresu obowiązywania umowy, a więc obejmują także dodatkowe zobowiązania związane z rękojmią czy gwarancją. Wydaje się, że – kierując się wykładnią logiczno-językową przepisu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2988/95 – należy przyjąć, iż w ramach tego typu nieprawidłowości naruszenie prawa następuje jednorazowo, czyli z chwilą dokonania wadliwej czynności (tj. wyboru wykonawcy, zawarcia aneksu do umowy z wykonawcą itp.), a naruszenie prawa nie rozciąga się w czasie na cały okres wykonywania umowy. Analiza orzecznictwa TSUE, które zostało powołane w uzasadnieniu glosowanego wyroku NSA, wskazuje, jak bardzo zróżnicowane stany faktyczne legły u podstaw rozstrzygnięć Trybunału (refundacja wsparcia wywozu produktów mlecznych, mięsa czy jęczmienia; refundacja kosztów składowania cukru; utworzenie hiszpańsko-angolskiej spółki mieszanej zajmującej się rybo-

łówstwem; przeprowadzenie badań zorientowanych na poszukiwanie francuskich i zagranicznych inwestorów; utworzenie systemu gospodarowania odpadami itd.). Dlatego nie można przyjąć tezy, że każdy beneficjent „czerpie korzyści" ekonomiczne z naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych przez cały okres wykonywania przedmiotu zamówienia. Nieprawidłowość ciągła lub powtarzająca się ma bowiem miejsce wtedy, gdy popełniana jest przez beneficjenta, który czerpie korzyści ekonomiczne z wielu podobnych operacji, które naruszają ten sam przepis prawa. Chodzi zatem o sytuację, gdy w danym okresie występują liczne naruszenia prawa przez beneficjenta, które tworzą pewną logiczną całość składającą się na jeden czyn ciągły lub ciąg czynów, analogicznie jak na gruncie prawa karnego.[30]

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2012, **DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286485.001.0001**.

Łacny J., *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa i orzecznictwa sądów UE (cz. II)*, „Temidium" 2017, nr 4(90).

Poździk R., *Przedawnienie nieprawidłowości w projektach współfinasowanych z funduszy unijnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2017 r. (II GSK 4503/16)*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(3), **DOI: https://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.3.301-311**.

Usher J., *General Principles of EU Law*, Oxford 1998.

### Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347/320, 20.12.2013).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji

[30] Por. art. 12 i 91 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1444, z późn. zm.).

i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231/159, 30.6.2021).
Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 312/1, 23.12.1995).
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dz.Urz. UE L 210/25, 31.7.2006).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 13, poz. 93, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1444, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2016, poz. 217, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. 2022, poz. 1079).

## Orzecznictwo

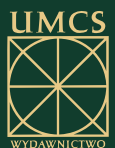
Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie C-279/05, *Vonk Dairy Products BV v. Productschap Zuivel*, EU:C:2006:373.
Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ECR 1978, s. 00629.
Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-141/99, T-142/99, T-150/99 i T-151/99, *Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb.Orz. 2002, s. II-4547.
Wyrok TSUE z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-226/03, *P José Martí Peix*, EU:C:2004:768.
Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-279/05, *Vonk Dairy Products BV v. Productschap Zuivel*, EU:C:2007:18.
Wyrok TSUE z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07, *Josef Vosding Schlacht- Kühl- und Zerlegebetrieb*, EU:C:2009:38.
Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, EU:C:2011:867.
Wyrok TSUE z dnia 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-477/13, *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v. Hansowi Angererowi*, EU:C:2015:239.
Wyrok TSUE z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-52/14, *Pfeifer & Langen v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:2015:381.
Wyrok TSUE z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und –export przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2015:660.
Wyrok TSUE z dnia 26 maja 2016 r. w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14, *Judeţul Neamţ (C-260/14), Judeţul Bacău (C-261/14) przeciwko Ministerul Dezvoltării Regionale şş Administraţiei Publice*, ECLI:EU:C:2016:360.
Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie C-584/15, *Glencore Céréales France v. Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, EU:C:2017:160.

ABSTRACT

The commented judgment of the Supreme Administrative Court concerns the issue of limitation of continuous or repeated irregularities. Doubts have arisen in domestic practice as to the significance

of a continuous irregularity under Article 3 (1) of Council Regulation (EC, Euratom) No. 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests. The interpretation of this concept is important for the correct determination of the beginning of the limitation period for irregularities resulting from contracts concluded in violation of the provisions of the public procurement law. As part of this commentary, the author partially criticized the position of the Supreme Administrative Court, and at the same time presented the correct interpretation of EU regulations in the field of the statute of limitations for this type of irregularities.

**Keywords:** EU projects; EU funds; continuous or repeated irregularities; limitation


UMCS
WYDAWNICTWO