 DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2026.1.24

Standardy ochrony beneficjenta w świetle wyroku TSUE

Blankietowość normy a sankcja finansowa w prawie Unii Europejskiej

Artykuł analizuje znaczenie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23[1] *dla wykładni pojęcia nieprawidłowości oraz zasad nakładania korekt finansowych w systemie funduszy UE. Punktem wyjścia jest blankietowy charakter definicji nieprawidłowości zawartej w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, która wymaga nie tylko stwierdzenia naruszenia prawa, lecz także wykazania rzeczywistej lub potencjalnej szkody dla budżetu Unii. Autorzy wskazują, że stosowanie zryczałtowanych tabel korekt nie może prowadzić do automatycznego przypisywania beneficjentom odpowiedzialności za każde uchybienie proceduralne. Wyrok potwierdza konieczność indywidualnej oceny okoliczności sprawy, proporcjonalności korekty oraz wykazania związku między naruszeniem a interesami finansowymi Unii. Artykuł odnosi ten standard do polskiej praktyki administracyjnej i najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, podkreślając jego znaczenie w ograniczaniu automatyzmu sankcyjnego oraz wzmacnianiu gwarancyjnych standardów prawa administracyjnego.*

JACEK MICHALAK, PAWEŁ SUCHOCKI

Regulacje dotyczące funduszy UE

System prawa finansowego Unii Europejskiej, regulujący w szczególności zasady wydatkowania oraz kontroli funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, opiera się w znacznym stopniu na konstrukcjach normatywnych o charakterze ramowym, blankietowym oraz bardzo często niedookreślonym. Taki model regulacyjny, typowy dla prawa unijnego, ma na celu zapewnienie elastyczności stosowania prawa w zróżnicowanych realiach państw

[1] Wyrok TSUE z 4.10.2024 w sprawie C-175/23 (Obshtina Svishtov).

członkowskich. W literaturze podkreśla się, że konstrukcje ramowe i celowo niedookreślone umożliwiają dostosowanie wykładni prawa do dynamicznie zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych oraz specyfiki poszczególnych sektorów objętych regulacją. Pozwalają one także na zachowanie spójności systemowej przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności modeli instytucjonalnych i praktyk administracyjnych funkcjonujących w państwach członkowskich[2]. Tak otwarty definicyjnie system tworzy jednak istotne napięcia na styku skutecznej ochrony interesów finansowych Unii z fundamentalnymi zasadami państwa prawa i interesami jednostek, szczególnie w zakresie określoności norm oraz granic władzy dyskrecjonalnej organów administracyjnych. Zasada określoności prawa, wywodzona z zasady państwa prawnego, wymaga bowiem, aby adresat normy mógł w rozsądnym stopniu przewidzieć konsekwencje swojego działania oraz zakres możliwej ingerencji władzy publicznej. W doktrynie akcentuje się, że wymóg ten nabiera szczególnego znaczenia w sferze prawa represyjnego i sankcyjnego, gdzie nieprecyzyjność normy może prowadzić do arbitralności rozstrzygnięć[3]. W odniesieniu do funduszy Unii Europejskiej problem ujawnia się szczególnie wyraźnie, ponieważ ten sam stan faktyczny może być kwalifikowany jednocześnie jako naruszenie obowiązków kontraktowych, uchybienie proceduralne, nieprawidłowość w rozumieniu prawa unijnego oraz podstawa zastosowania korekty finansowej.

Na potrzeby dalszych rozważań pojęcia „blankietowości" i „niedookreśloności" wymagają rozróżnienia. Blankietowy element konstrukcji art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013[4] polega na odwołaniu do naruszenia prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa UE, a więc do norm rekonstruowanych poza samą definicją. Niedookreśloność dotyczy natomiast przede wszystkim oceny, czy dane naruszenie ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii. Pojęcia te są w niniejszym opracowaniu używane jako narzędzia opisu konstrukcji normatywnej i nie zastępują autonomicznej wykładni prawa Unii, która uwzględnia w szczególności brzmienie, kontekst i cel regulacji[5].

W artykule postawiono tezę, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 stanowi

---

[2] D. Lanius: *Strategic indeterminacy in the law*, Oxford University Press 2019.

[3] J. Skwirowska: *Zakres znaczeniowy zasady dostatecznej określoności prawa podatkowego a skomplikowanie prawa podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe" nr 58/2022, s. 491-504.

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 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, 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 z 20.12.2013, s. 320, z późn. zm.).

[5] K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons: *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, „Columbia Journal of European Law" nr 2/2014, s. 3-61.

istotne doprecyzowanie wykładni pojęcia nieprawidłowości, również przy ocenie dopuszczalnych granic stosowania korekt finansowych w prawie Unii Europejskiej. Orzeczenie to potwierdza konieczność odejścia od modelu, w którym samo formalne naruszenie procedur, zwłaszcza w obszarze wydatkowania środków unijnych, jest automatycznie utożsamiane z powstaniem szkody dla budżetu Unii i prowadzi do zastosowania zryczałtowanej sankcji finansowej. Główne pytanie badawcze sprowadza się zatem do tego, czy i w jakim zakresie blankietowa konstrukcja definicji nieprawidłowości pozostaje i może być zgodna z zasadą pewności prawa oraz funkcją gwarancyjną norm sankcyjnych, jeżeli jej stosowanie zostaje powiązane z automatyzmem korekt finansowych oraz ograniczoną indywidualizacją odpowiedzialności beneficjenta.

Artykuł przedstawia, po pierwsze, charakter prawny definicji nieprawidłowości zawartej w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz wynikające z niej napięcia pomiędzy elastycznością regulacji unijnej a wymogiem przewidywalności prawa. Następnie analizuje mechanizm zryczałtowanych korekt finansowych, w tym praktyczną rolę taryfikatorów oraz ryzyko automatyzmu sankcyjnego. Centralną część rozważań stanowi analiza wyroku TSUE w sprawie C-175/23, przede wszystkim pod kątem konieczności wykazania rzeczywistej lub potencjalnej szkody dla budżetu Unii. W dalszej części, autorzy odnoszą ten standard do polskiego modelu nakładania korekt finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji gwarancyjnej prawa, granic uznania administracyjnego oraz standardu dowodowego. Końcowy fragment tekstu wskazuje natomiast na systemowe konsekwencje omawianego wyroku oraz pierwsze przejawy jego recepcji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Definicja „nieprawidłowości" – regulacja o charakterze niedookreślonym

Jednym z przykładów regulacji, których stosowanie prowadzi do powstania napięć pomiędzy potrzebą skutecznej ochrony interesów finansowych Unii a wymogami pewności i określoności prawa (w tym przewidywalności sankcji) oraz ograniczeniami władzy dyskrecjonalnej organów, jest definicja nieprawidłowości, zawarta w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013. Zgodnie z tym przepisem nieprawidłowość oznacza każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie Europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii przez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem.

W doktrynie trafnie wskazuje się, że stwierdzenie nieprawidłowości stanowi punkt wyjścia do uruchomienia dalszych konsekwencji prawnych, tj. procedur odzyskiwania środków finansowych, możliwości stosowania środków administracyjnych, a w określonych przypadkach także sankcji. J. Łacny wskazuje, że definicja nieprawidłowości funkcjonuje w prawie Unii na dwóch poziomach: ogólnym, wynikającym z rozporządzenia nr 2988/95

dotyczącego ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz sektorowym, odnoszącym się do konkretnych obszarów wydatkowania środków, w tym funduszy strukturalnych i inwestycyjnych objętych rozporządzeniem nr 1303/2013[6].

Znaczenie tej sektorowej definicji nieprawidłowości polega więc nie tylko na opisaniu uchybienia, lecz także na wyznaczeniu granic odpowiedzialności beneficjenta. W literaturze zwraca się uwagę, że do stwierdzenia nieprawidłowości konieczne jest łączne wystąpienie kilku elementów: działania albo zaniechania podmiotu gospodarczego, naruszenia prawa unijnego lub prawa krajowego stosowanego w związku z prawem UE oraz szkody albo co najmniej realnej groźby jej powstania w budżecie Unii[7]. Właśnie ten ostatni element, tj. rzeczywisty lub potencjalny wpływ na budżet UE, ma zasadnicze znaczenie dla dalszej analizy, ponieważ pozwala odróżnić naruszenie wyłącznie formalne od nieprawidłowości relewantnej z punktu widzenia prawa Unii[8].

Definicja sektorowa nie jest przy tym tożsama z ogólną definicją nieprawidłowości przyjętą na potrzeby ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Pomimo różnic w ich literalnym brzmieniu obie definicje opierają się jednak na tych samych zasadniczych elementach: naruszeniu prawa wynikającym z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego oraz rzeczywistym lub potencjalnym wpływie tego naruszenia na budżet Unii. Takie ujęcie nieprawidłowości było prezentowane również we wcześniejszym piśmiennictwie dotyczącym funduszy strukturalnych[9] oraz w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego[10].

Z jednej strony taka konstrukcja definicji umożliwia uwzględnienie różnorodności stanów faktycznych oraz specyfiki poszczególnych branż i procedur związanych z wydatkowaniem środków unijnych. Z drugiej strony, w warunkach prawa publicznego, w którym sankcje finansowe pełnią funkcję zbliżoną do represyjnej, a decyzje podejmowane są przez organy władzy publicznej, nieostrość ta stwarza ryzyko nadmiernie restrykcyjnego i schematycznego kwalifikowania uchybień. W literaturze zwraca się uwagę, że w takich przypadkach granica między elastycznością a dowolnością

---

[6] J. Łacny: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE*, cz. I, „Temidium" nr 3/2017, s. 33-38; Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18.12.1995 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995, s. 1-4, w szczególności art. 1 ust. 1–2, ustanawiający ogólne zasady kontroli, środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Wspólnot.

[7] J. Łacny: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania…*, op.cit., s. 33-38.

[8] M. Porzeżyńska: *The Concept of Irregularity in the Implementation of Projects Co-Financed by EU Funds in the European Union Law: Lessons for the Legislator and the Bodies Involved in the Distribution of EU Funds*, „Studia Iuridica" nr 105/2024, s. 61-78.

[9] G. Karwatowicz, J. Odachowski: *Definicja legalna „nieprawidłowości" w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2009, s. 116-126; M. Szymański: *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE – ewolucja systemu ochrony budżetu Unii, część I*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2021, s. 16-21.

[10] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17.4.2013, II GSK 159/12.

może ulec zatarciu, prowadząc do osłabienia ochronnej funkcji prawa wobec jednostki[11].

Taryfikator jako narzędzie pogłębiające stan niepewności

Niezależnie od wspomnianej wyżej nieokreśloności pojęcia nieprawidłowości, odrębne, choć ściśle z nią powiązane wątpliwości budzi sposób funkcjonowania systemu korekt finansowych, oparty w praktyce na mechanizmie zryczałtowanych stawek i tabel procentowych (tzw. taryfikatorów). Mechanizm ten, stosowany m.in. w polskich przepisach wykonawczych[12] prowadzi do istotnego ograniczenia indywidualizacji sankcji finansowych. W praktyce oznacza to, że przy stwierdzeniu określonego typu uchybienia, którego miał dopuścić się beneficjent środków unijnych, organy państwa realizujące kontrolę stosują identyczną stawkę procentową korekty wobec wszystkich beneficjentów, niezależnie od specyfiki ich działalności i okoliczności, co upraszcza procedury, ale jednocześnie sprzyja traktowaniu podobnych naruszeń w sposób mechaniczny i jednorodny, bez konieczności pogłębionej analizy kontekstu faktycznego konkretnej sprawy.

Problem nie sprowadza się przy tym do samego istnienia taryfikatorów, lecz do sposobu ich stosowania. Jeżeli tabela korekt jest traktowana jako instrument pomocniczy, może porządkować praktykę organów. Jeśli jednak zastępuje analizę konkretnego przypadku, prowadzi do automatyzmu sankcyjnego. W takim modelu wysokość korekty nie zawsze pozostaje w czytelnej relacji z charakterem naruszenia, stopniem zawinienia jednostki ani rzeczywistym lub potencjalnym wpływem uchybienia na interesy finansowe Unii.

Co istotne, taki sposób rozumienia problemu znajduje potwierdzenie również w literaturze dotyczącej wcześniejszej linii orzeczniczej TSUE. G. Karwatowicz, komentując wyrok w sprawie C-406/14[13], wskazywał, że Trybunał już na podstawie wcześniejszych regulacji odróżniał naruszenie powodujące ryzyko szkody dla budżetu UE od naruszenia wyłącznie formalnego, a ponadto akcentował konieczność weryfikacji proporcjonalności korekty także wtedy, gdy jej wysokość jest ustalana według ryczałtowego taryfikatora[14]. Taryfikator nie jest zatem sam w sobie sprzeczny z prawem Unii. Sprzeczne z funkcją gwarancyjną prawa jest dopiero takie jego stosowanie, w którym

[11] J. Zaleśny: *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 1/2011, s. 159-178.

[12] W Polsce przykładem takiego aktu są *Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027*, w których załączniku zawarto tabelę stawek procentowych korekt finansowych i pomniejszeń stosowanych dla różnych rodzajów stwierdzonych błędów w udzielaniu zamówień publicznych. Wytyczne są dostępne na stronie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wytyczne-na-lata-2021-2027> (dostęp: 30.9.2026).

[13] Wyrok TS z 14.7.2016, C-406/14, ZOTSiS 2016, nr 7, poz. I-562.

[14] G. Karwatowicz: *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, „Rocznik Administracji Publicznej" nr 7/2021, s. 165-178.

klasyfikacja naruszenia w tabeli zastępuje ustalenie, czy w konkretnej sprawie doszło do nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego.

Perspektywa beneficjenta środków unijnych

Połączenie otwartej definicji nieprawidłowości z automatyzmem korekt finansowych sprawia, że kluczowe znaczenie dla zakresu odpowiedzialności beneficjentów ma praktyka stosowania prawa przez organy administracji. Choć wykładnia należy immanentnie do kompetencji organów stosujących prawo, to w warunkach tak daleko posuniętej nieostrości normatywnej oraz braku ustawowych kryteriów miarkowania sankcji skutkuje to zwiększoną nieprzewidywalnością rozstrzygnięć oraz ryzykiem rozbieżności w ich stosowaniu.

Z perspektywy jednostki taki model prowadzi do osłabienia funkcji gwarancyjnej norm sankcjonujących. Beneficjent powinien móc przewidzieć, jakie konsekwencje mogą wynikać z jego działania lub zaniechania, a także w jakich warunkach formalne uchybienie może zostać uznane za nieprawidłowość uzasadniającą korektę finansową. Jeżeli jednak o rzeczywistym zakresie sankcji decyduje *quasi*-automatyczna praktyka organu, a nie jasno określone przesłanki wynikające z prawa, wzrasta ryzyko arbitralności. W doktrynie podkreśla się, że brak kryteriów miarkowania sankcji może prowadzić do arbitralności decyzji i naruszenia zasady przewidywalności prawa[15].

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23, który stanowi jednocześnie centralny punkt odniesienia dla artykułu. W orzeczeniu Trybunał jednoznacznie zakwestionował dopuszczalność automatyzmu sankcji finansowych, wskazując, że stwierdzenie nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego wymaga wykazania rzeczywistej lub co najmniej potencjalnej szkody dla budżetu Unii, a nie jedynie abstrakcyjnego lub czysto formalnego naruszenia procedur. Tym samym opowiedział się za koniecznością odejścia od sztywnych domniemań na rzecz każdorazowej, zindywidualizowanej oceny skutków danego uchybienia.

Wyrok C-175/23 należy zatem odczytywać jako rozstrzygnięcie istotne nie tylko z perspektywy technicznej wykładni definicji nieprawidłowości, lecz także z perspektywy funkcji gwarancyjnej prawa. Analiza tego orzeczenia pozwala bardziej precyzyjnie określić relację pomiędzy formalnym naruszeniem procedur a obowiązkiem ochrony interesów finansowych Unii, a także sformułować wnioski o charakterze systemowym, istotne zarówno dla prawa unijnego, jak i krajowych standardów ochrony jednostki.

Znaczenie wyroku TSUE

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 stanowi jedno z najistotniejszych rozstrzygnięć ostatnich lat dotyczących systemu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

[15] J.J. Garcia Blesa: *The Cultural Dimensions of Legal Certainty: A Study on the Use of Intercultural Knowledge in European Law-Application*, „European Papers-A Journal on Law and Integration" nr 2/2025.

Jego znaczenie wykracza bowiem poza ramy konkretnego stanu faktycznego i dotyczy fundamentalnych zagadnień związanych z wykładnią pojęcia nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, a także z dopuszczalnymi granicami stosowania zryczałtowanych korekt finansowych przez organy państw członkowskich.

Wyrok został wydany na tle bułgarskiej praktyki polegającej na nakładaniu korekt finansowych w sposób automatyczny, na podstawie z góry ustalonych stawek ryczałtowych, bez każdorazowego badania rzeczywistych skutków danego naruszenia dla budżetu Unii Europejskiej. W tej sprawie organ krajowy przyjął, że samo stwierdzenie uchybienia proceduralnego w procesie wydatkowania środków unijnych jest wystarczające, aby uznać, że doszło do nieprawidłowości, a tym samym nałożyć korektę finansową w określonej wysokości.

Pytania prejudycjalne skierowane przez sąd bułgarski dotyczyły w istocie tego, czy pojęcie nieprawidłowości może być interpretowane w oderwaniu od skutków finansowych naruszenia oraz czy prawo Unii dopuszcza stosowanie korekt finansowych na podstawie niewzruszalnego albo *quasi*-niewzruszalnego domniemania szkody dla budżetu UE. Już sama konstrukcja pytań świadczy o tym, że problem dotyczy nie tylko wykładni pojedynczego przepisu, lecz szeroko pojmowanego modelu odpowiedzialności beneficjentów środków unijnych.

W wyroku C-175/23 Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie przesądził, że stwierdzenie nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 nie może opierać się wyłącznie na formalnym naruszeniu przepisów proceduralnych. Kluczowym elementem tej definicji pozostaje bowiem wystąpienie szkody albo co najmniej realnego ryzyka jej zaistnienia po stronie budżetu Unii Europejskiej. W konsekwencji należy odróżnić czysto formalne uchybienie proceduralne od takiego naruszenia, które ze względu na swój charakter mogło negatywnie wpłynąć na interesy finansowe Unii.

Znaczenie wyroku nie polega zatem na sformułowaniu od podstaw wymogu wystąpienia rzeczywistej lub potencjalnej szkody. Było to podnoszone we wcześniejszym orzecznictwie – w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14 oraz w sprawie C-406/14 Trybunał wiązał pojęcie nieprawidłowości z naruszeniem, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę dla budżetu Unii[16], a podobny kierunek zarysowano także w polskim orzecznictwie administracyjnym[17]. W wyroku wydanym na tle bułgarskiej sprawy zasadnicze znaczenie ma natomiast wyraźne powiązanie tego wymogu z zakazem automatycznego kwalifikowania naruszeń jako nieprawidłowości oraz z koniecznością proporcjonalnego i zindywidualizowanego ustalania korekty finansowej w ramach krajowego mechanizmu korekt finansowych.

[16] Wyrok TSUE z 26.5.2016 w sprawach połączonych C-260/14 i C-261/14, Județul Neamț i Județul Bacău; wyrok TSUE z 14.7.2016, C-406/14, Wrocław – Miasto na prawach powiatu.
[17] Por. także wyrok NSA z 17.4.2013, II GSK 159/12.

Pojęcie nieprawidłowości ma bowiem charakter funkcjonalny i celowościowy, a nie jedynie formalistyczny.

Konieczność wykazania szkody

Kolejnym, szczególnie istotnym elementem omawianego wyroku jest stanowisko Trybunału wobec mechanizmu automatyzmu sankcji finansowych. Trybunał, choć całkowicie nie wykluczył posługiwania się tabelami korekt lub stawkami ryczałtowymi, jednoznacznie wskazał, że nie mogą one prowadzić do zastąpienia indywidualnej oceny skutków naruszenia niewzruszalnym domniemaniem szkody. Takie domniemania, jeżeli w ogóle są dopuszczalne, muszą mieć charakter wzruszalny, a beneficjent powinien móc realnie wykazać, że dane uchybienie nie spowodowało ani nie mogło spowodować negatywnego wpływu na interesy finansowe Unii. W przeciwnym razie korekta finansowa przestaje być reakcją na nieprawidłowość w rozumieniu prawa unijnego, a staje się sankcją nakładaną za samo formalne naruszenie procedury. Taki kierunek wykładni jest spójny z ujęciem prezentowanym w literaturze[18].

W tym zakresie wyrok C-175/23 wyznacza wyraźną granicę dla praktyki administracyjnej państw członkowskich, ograniczając zakres ich swobody w konstruowaniu i stosowaniu mechanizmów korekt finansowych. W praktyce obserwowano bowiem tendencję do traktowania samego formalnego naruszenia przepisów w obszarze zamówień publicznych jako wystarczającej podstawy do nałożenia korekty finansowej, bez konieczności badania rzeczywistego lub potencjalnego wpływu danego uchybienia na interesy finansowe Unii. Prowadziło to do stosowania korekt w sposób schematyczny, oparty na domniemaniu szkody, a nie na jej wykazaniu w konkretnych okolicznościach sprawy[19].

Znaczenie omawianego orzeczenia nie ogranicza się przy tym wyłącznie do porządku unijnego, lecz ma bezpośrednie implikacje dla takich systemów krajowych, w których mechanizm korekt finansowych oparty jest na stawkach zryczałtowanych.

Korekty finansowe w państwach Unii

Interesujących wniosków dostarcza w tym kontekście analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich, np. w prawie rumuńskim. W doktrynie i orzecznictwie zidentyfikowano tam problem nadmiernego formalizmu w praktyce organów zarządzających wydatkowaniem środków unijnych, które przy nakładaniu korekt finansowych posługują się aktami o charakterze administracyjnym (takimi jak tzw. noty informacyjne), przewidującymi procentowe obniżki

[18] Zob. J. Łacny: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania*…, op.cit., s. 33-38; J. Łacny: *Przedawnienie nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej w świetle prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, „Temidium" nr 2/2022, s. 41-51; M. Porzeżyńska: *The Concept of Irregularity in the Implementation*…, op.cit., s. 61-78.

[19] Por. wyrok TSUE z 14.7.2016 w sprawie C-406/14 (Wrocław – Miasto na prawach powiatu), w którym Trybunał już wcześniej podnosił konieczność zachowania zasady proporcjonalności przy nakładaniu korekt finansowych. TSUE wskazał wówczas, że choć stosowanie stawek ryczałtowych jest dopuszczalne w sytuacjach, gdy nie da się precyzyjnie oszacować skutków finansowych naruszenia, to mechanizm ten nie może zwalniać organów z obowiązku uwzględnienia wagi i charakteru danego uchybienia w odniesieniu do konkretnego przypadku.

finansowania na podstawie domniemanej, a nie wykazanej szkody dla budżetu Unii.

W literaturze rumuńskiej[20], analogicznie jak w doktrynie polskiej, podkreśla się, że pojęcie „nieprawidłowości" ma charakter złożony i obejmuje trzy łączne elementy: naruszenie normy prawa unijnego lub krajowego, działanie lub zaniechanie podmiotu odpowiedzialnego oraz powstanie szkody lub realnego ryzyka jej wystąpienia po stronie budżetu Unii. W konsekwencji interpretowanie przesłanki szkody jako elementu wyłącznie hipotetycznego lub automatycznie przypisywanego na podstawie formalnego uchybienia uznawane jest za sprzeczne z *ratio legis* regulacji unijnych w zakresie ochrony interesów finansowych Unii.

Prowadzi to do wniosku, że problem automatyzmu korekt finansowych oraz nadmiernego formalizmu nie ma charakteru lokalnego, lecz ujawnia się w różnych porządkach krajowych, w których stosowane są zryczałtowane mechanizmy sankcyjne.

Dotyczy to zwłaszcza tych porządków prawnych, w których nie istnieją ustawowe kryteria miarkowania sankcji, a decydujące znaczenie mają wytyczne organów administracji lub dokumenty o charakterze pozanormatywnym.

Wyrok TSUE w sprawie C-175/23 wymaga od państw członkowskich takiego stosowania prawa, które zapewnia rzeczywistą indywidualizację odpowiedzialności, możliwość obrony beneficjenta przed mechanicznym przypisaniem szkody oraz zachowanie proporcji między charakterem naruszenia a dolegliwością finansową. W tym sensie orzeczenie to stanowi istotny punkt odniesienia przy ocenie zgodności krajowych modeli korekt finansowych, w tym modelu funkcjonującego w Polsce, z unijnym standardem ochrony interesów finansowych rozumianym w zgodzie z zasadami państwa prawa.

Automatyzm korekt w polskim prawie w świetle wyroku TSUE

System nakładania korekt finansowych w polskim porządku prawnym, odnoszący się do wydatkowania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, w znacznej mierze polega na schematycznych mechanizmach opartych na zryczałtowanych sankcjach. Kluczową rolę w praktyce administracyjnej odgrywają tabele korekt finansowych (tzw. taryfikator) oraz wytyczne instytucji zarządzających, które mimo że nie posiadają rangi ustawowej, w praktyce determinują sposób kwalifikowania naruszeń oraz wysokość nakładanych sankcji, ograniczając realny zakres indywidualnej oceny sprawy przez organ.

W efekcie stwierdzenie określonego rodzaju uchybienia, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych, np. przez naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych[21], prowadzi zazwyczaj do przypisania z góry określonej stawki procentowej korekty, bez pogłębionej analizy okoliczności sprawy. Kryteria wyboru poszczególnych stawek mają przy tym

[20] E.L. Cătană: *Particularities of Administrative Litigation regarding Acts Issued by Authorities with European Funds Management Competencies in Cases of Public Procurement Law Violations*, „Revista de Drept Public".

[21] Ustawa z 11.9.2019 – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.).

charakter ogólnikowy oraz niedookreślony i sprowadzają się najczęściej do odwołania do „skali" lub „wagi" naruszenia, bez wskazania mierzalnych przesłanek ich oceny. W konsekwencji organy administracji, wydając decyzje o nałożeniu korekty finansowej, często ograniczają się do wskazania samej stawki procentowej, rezygnując z przedstawienia szczegółowego uzasadnienia motywów jej wyboru. Taki sposób stosowania prawa wzmacnia automatyzm sankcyjny i osłabia transparentność procesu decyzyjnego, utrudniając beneficjentom weryfikację proporcjonalności nałożonej korekty oraz skuteczne korzystanie ze środków ochrony prawnej[22].

Problem ten dostrzeżono w polskiej literaturze poświęconej praktyce nakładania i wyliczania korekt. E. Piątek wskazuje, że analiza regulacji z perspektywy finansowej 2014–2020 oraz ich zastosowania w konkretnych sprawach wymaga uwzględnienia nie tylko formalnego naruszenia procedur, lecz także ekonomicznych skutków danego uchybienia dla finansowania projektu[23].

Opisany model funkcjonowania systemu korekt finansowych pozostaje w wyraźnym konflikcie ze standardem wynikającym z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23.

Na tym tle szczególnie problematyczna okazuje się polska praktyka stosowania zryczałtowanych stawek korekt, które przypisywane są do określonych kategorii naruszeń w sposób abstrakcyjny, bez obowiązku wykazania związku pomiędzy konkretnym uchybieniem a interesami finansowymi Unii. Według polskich organów administracji wystarczające do nałożenia korekty jest stwierdzenie, że nie można wykluczyć powstania szkody w wyniku zidentyfikowanego uchybienia.

Trybunał w wyroku C-175/23 wyraźnie sprzeciwił się takiemu podejściu, uznając za dopuszczalne posługiwanie się uproszczonymi mechanizmami szacowania szkody jedynie pod warunkiem, że nie prowadzą one do ustanowienia niewzruszalnych domniemań. Beneficjent środków unijnych musi bowiem zachować realną możliwość wykazania, że dane uchybienie, mimo formalnego naruszenia przepisów, nie spowodowało ani nie mogło spowodować uszczerbku w budżecie Unii. Tymczasem w polskiej praktyce administracyjnej taka możliwość bywa w gruncie rzeczy iluzoryczna, gdyż organ ogranicza się do wskazania naruszenia oraz zastosowania odpowiedniej stawki ryczałtowej, bez przeprowadzenia rzeczywistej analizy wpływu tego naruszenia na unijne finansowanie.

Brak kryteriów miarkowania wysokości korekt

Dodatkowym problemem jest zasygnalizowany już brak normatywnego uzasadnienia relacji pomiędzy rodzajem naruszenia a wysokością korekty finansowej. Polskie regulacje nie zawierają ustawowych kryteriów miarkowania sankcji, takich jak waga naruszenia, jego zakres, stopień zawinienia

[22] V. Kosta: *The principle of proportionality in EU law: an interest-based taxonomy*, 2019.
[23] E. Piątek: *Problemy dotyczące stosowania regulacji w zakresie nakładania i wyliczania korekt finansowych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" nr 4/2023, s. 133-155.

czy faktyczny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. W rezultacie mechanizm korekt finansowych przyjmuje postać sankcji o charakterze w znacznym stopniu automatycznym, co stoi w sprzeczności z wymaganiem proporcjonalności, wyraźnie akcentowanym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Standard wynikający z wyroku C-175/23 wskazuje natomiast, aby każdorazowe nałożenie korekty finansowej było poprzedzone oceną, czy dane naruszenie mogło prowadzić do nieuzasadnionego obciążenia budżetu Unii. Oznacza to konieczność odejścia od czysto formalistycznego modelu odpowiedzialności na rzecz podejścia materialnego, w którym zasadnicze znaczenie ma rzeczywisty lub potencjalny skutek finansowy uchybienia. W tym sensie niedawny wyrok Trybunału podważa fundamenty stosowanej powszechnie praktyki, polegającej na mechanicznym stosowaniu tabel korekt jako substytutu analizy indywidualnego przypadku. Organy administracji często posiłkują się zresztą argumentem, że już sam taryfikator i jego poszczególne pozycje zawierają element miarkowania sankcji (korekt).

Warto odwołać się także do wniosków formułowanych w literaturze na tle spraw o zwrot dofinansowania. M. Porzeżyńska, rekonstruując nowszą linię orzeczniczą, wskazuje, że nadmierny rygoryzm może naruszać zasady proporcjonalności i słuszności, a zwrot środków powinien być odnoszony do tej części i tego zakresu, w jakim beneficjent rzeczywiście nie wykonał swoich obowiązków z przyczyn leżących po jego stronie[24].

Z perspektywy polskiego porządku prawnego, a zwłaszcza krajowych beneficjentów wyrok C-175/23 powinien być zatem postrzegany jako istotny punkt odniesienia przy ocenie zgodności krajowych mechanizmów korekt finansowych z prawem Unii. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których korekta nakładana jest wyłącznie na podstawie stwierdzenia naruszenia proceduralnego, bez wykazania związku z ochroną interesów finansowych Unii. Jak już wyżej podkreślono, dotychczasowy model obarczony jest istotnym ryzykiem naruszenia zasady proporcjonalności oraz prowadzi do osłabienia funkcji gwarancyjnej prawa wobec beneficjentów środków unijnych.

Kumulacja blankietowości normy i automatyzmu korekt

Analiza mechanizmu nakładania korekt finansowych prowadzi do wniosku, że źródłem napięć systemowych nie jest samo istnienie sankcji finansowych, lecz sposób, w jaki zostały skonstruowane i są stosowane. Szczególnie problematyczne jest współwystępowanie dwóch elementów: blankietowego ujęcia przesłanek odpowiedzialności w definicji nieprawidłowości oraz daleko posuniętego automatyzmu w wymierzaniu korekt finansowych.

Wspomniana blankietowość art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 polega przede wszystkim na tym, że pierwsza przesłanka nieprawidłowości odsyła

[24] M. Porzeżyńska: *The Concept of Irregularity in the Implementation*…, op.cit., s. 61-78.

do naruszenia prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, a więc do norm rekonstruowanych poza samą definicją. Odrębną cechą tej regulacji jest jej niedookreśloność co do oceny, czy dane naruszenie ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii. Sama blankietowość normy nie przesądza jeszcze oczywiście o jej niezgodności z zasadami państwa prawnego. Tego typu konstrukcje ramowe są bowiem immanentną cechą prawa, w szczególności unijnego i mogą być akceptowane, pod warunkiem że ich stosowanie odbywa się z poszanowaniem zasad proporcjonalności, pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Problem pojawia się wtedy, gdy nieostrość normy zostaje połączona z mechanizmem automatycznego przypisywania sankcji finansowych. W takiej konfiguracji otwartość pojęć normatywnych nie służy już elastycznemu dostosowaniu prawa do złożonych stanów faktycznych, lecz zwiększa ryzyko nadmiernej represyjności systemu. Organ administracyjny najpierw doprecyzowuje zakres normy, a następnie stosuje sankcję według schematu, który może ograniczać realną ocenę przesłanki szkody.

Kumulacja tych zjawisk prowadzi do osłabienia funkcji gwarancyjnej prawa. Jeżeli definicja nieprawidłowości przenosi ciężar doprecyzowania przesłanek odpowiedzialności na etap jego stosowania, a taryfikator ogranicza przestrzeń do merytorycznej oceny konkretnego przypadku, beneficjent traci możliwość przewidzenia rzeczywistych konsekwencji swojego działania. W takim modelu sankcja finansowa może w praktyce zacząć wyznaczać zakres normy, zamiast być konsekwencją uprzedniego i prawidłowego ustalenia nieprawidłowości.

Ten wniosek koresponduje z podkreślanym w literaturze rozróżnieniem między środkami restytucyjnymi a sankcjami o charakterze represyjnym[25]. Skoro zwrot środków lub korekta finansowa mogą w konkretnych realiach wywoływać istotny ciężar ekonomiczny po stronie beneficjenta, standard określoności i przewidywalności powinien być oceniany nie tylko formalnie, lecz funkcjonalnie – przez pryzmat rzeczywistych skutków zastosowanego środka.

Korekta finansowa jest bowiem środkiem administracyjnym o istotnym ciężarze ekonomicznym dla beneficjenta. Z tego względu jej stosowanie wymaga zachowania podstawowych standardów prawa publicznego, tj. jasnej podstawy prawnej, przewidywalności, proporcjonalności, indywidualnej oceny okoliczności sprawy oraz wykazania przez organ przesłanek uzasadniających ingerencję. W takim ujęciu gwarancyjny wymiar prawa administracyjnego polega na tym, że skuteczna ochrona interesów finansowych Unii nie może być realizowana w sposób automatyczny, z pominięciem materialnej oceny naruszenia i jego wpływu na budżet Unii. Innymi słowy, musi być zgodny ze standardami ochrony jednostki właściwymi dla

[25] J. Łacny: *Sankcje za nieprawidłowe wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej – rekonstrukcja stanu prawa i orzecznictwa*, „Białostockie Studia Prawnicze" nr 15/2014, s. 41-51.

administracyjnego stosowania środków finansowo dolegliwych.

Funkcja gwarancyjna prawa

Z punktu widzenia beneficjenta problem nie polega wyłącznie na tym, że korekta finansowa prowadzi do określonego obciążenia ekonomicznego. Istotne jest przede wszystkim to, czy zostaje nałożona po rzeczywistym zbadaniu przesłanek odpowiedzialności, czy też stanowi konsekwencję automatycznego przypisania określonej stawki do formalnie stwierdzonego naruszenia. Gwarancyjny wymiar prawa administracyjnego ujawnia się tu przez wymaganie, aby organ wykazał podstawy zastosowania sankcji, odniósł się do okoliczności sprawy i zachował proporcję między charakterem naruszenia a ciężarem zastosowanego środka.

Tak rozumiane ujęcie znajduje wsparcie w orzecznictwie TSUE dotyczącym administracyjnych środków finansowo dolegliwych. W wyroku w sprawie C-935/19[26], Trybunał zakwestionował krajową regulację przewidującą automatyczne dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 20%, stosowane bez rozróżnienia między przypadkiem zwykłego błędu podatnika a sytuacją, w której występują okoliczności świadczące o oszustwie lub uszczupleniu wpływów budżetowych. Istota tego rozstrzygnięcia sprowadza się więc do zakazu mechanicznego stosowania środka finansowo dolegliwego bez uwzględnienia charakteru naruszenia i okoliczności konkretnej sprawy.

Właśnie w tym kontekście wyrok TSUE w sprawie C-175/23 należy odczytywać nie tylko jako rozstrzygnięcie dotyczące wykładni pojęcia nieprawidłowości, lecz jako próbę przywrócenia równowagi między efektywnością ochrony interesów finansowych Unii a funkcją gwarancyjną prawa. Trybunał, odrzucając koncepcję „niewzruszalnego domniemania" szkody, zakwestionował stosowaną przez organy administracji praktykę bezrefleksyjnego nakładania korekt finansowych w oderwaniu od realiów konkretnej sprawy.

Wyrok ten z perspektywy systemowej oznacza, że nieostrość definicji nieprawidłowości może być akceptowana wyłącznie pod warunkiem, że organ każdorazowo przeprowadza zindywidualizowaną analizę wpływu danego naruszenia na budżet Unii. Stosowanie tabel i innych systemowych taryfikatorów korekt finansowych jest natomiast dopuszczalne jedynie jako narzędzie pomocnicze, i nie może zastępować materialnej oceny przesłanek odpowiedzialności.

W przeciwnym razie dochodzi do odwrócenia relacji między normą a sankcją, w której sankcja zaczyna poniekąd definiować zakres normy. W świetle powyższego należy stwierdzić, że zjawisko mające miejsce w praktyce, a będące kumulacją blankietowości normy i automatyzmu sankcji, prowadzi do erozji gwarancyjnego charakteru systemu odpowiedzialności finansowej. Dotychczas stosowany model sprzyja formalizmowi i schematyzmowi decyzyjnemu, kosztem

[26] Wyrok TSUE z 15.4.2021.

materialnej sprawiedliwości i proporcjonalności. Wyrok C-175/23 stanowi wyraźny sygnał, że taki stan rzeczy nie znajduje akceptacji na podstawie prawa Unii i wymaga zasadniczej rewizji praktyki stosowania korekt finansowych przez organy państw członkowskich.

Granice uznania administracyjnego

Jednym z kluczowych problemów ujawnionych na tle systemu korekt finansowych jest błędne utożsamianie mechanizmu automatyzmu sankcji z dopuszczalnym zakresem uznania administracyjnego. Stanowi ono klasyczną konstrukcję prawa administracyjnego, polegającą na przyznaniu organowi kompetencji do wyboru jednego z kilku prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć, dokonywanego na podstawie kryteriów określonych w normie prawnej oraz ustalonego stanu faktycznego, ale przy jednoczesnym obowiązku ich wszechstronnego rozważenia i uzasadnienia podjętej decyzji[27]. W praktyce organów państw członkowskich oba te pojęcia bywają jednak stosowane zamiennie, co prowadzi do istotnych nieporozumień normatywnych. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 pozwala na wyraźne rozgraniczenie tych kategorii i wyznaczenie granic, w jakich uznanie administracyjne może funkcjonować w systemie ochrony interesów finansowych Unii.

Właściwe uchwycenie tego rozróżnienia wymaga doprecyzowania istoty uznania administracyjnego jako instytucji prawa publicznego. Polega ono na przyznaniu organowi kompetencji do wyboru jednego z kilku prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć, dokonywanego z uwzględnieniem kryteriów określonych w normie prawnej oraz ustalonego stanu faktycznego. Automatyzm sankcji finansowych stanowi natomiast zaprzeczenie uznania administracyjnego, ponieważ eliminuje element decyzyjny, zastępując go schematycznym przypisaniem określonej dolegliwości do formalnie stwierdzonego naruszenia.

W praktyce systemu korekt finansowych automatyzm bywa uzasadniany potrzebą zapewnienia jednolitości i efektywności ochrony budżetu Unii. Argument ten traci jednak na znaczeniu w świetle wyroku C-175/23, w którym Trybunał jednoznacznie wskazał, że efektywność nie może prowadzić do zniesienia materialnych przesłanek odpowiedzialności. Uznanie administracyjne nie może bowiem polegać na zastąpieniu oceny szkody niewzruszalnym domniemaniem, lecz musi opierać się na rzeczywistej analizie wpływu danego naruszenia na interesy finansowe Unii.

Trybunał, odrzucając automatyczne utożsamianie naruszenia procedury z powstaniem szkody, w istocie zawęził zakres swobody decyzyjnej organów. Organ nie uzyskuje bowiem prawa do dowolnego miarkowania sankcji, lecz zostaje zobowiązany do wykazania, że w konkretnym stanie faktycznym została spełniona materialna przesłanka nieprawidłowości w postaci rzeczywistego lub potencjalnego

[27] P. Artymionek: *Uznanie administracyjne w ujęciu teoretyczno-praktycznym – wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej" nr 2/2014, s. 24-37.

uszczerbku dla budżetu Unii, a wysokość korekty ma być skorelowana ze zidentyfikowaną szkodą (rzeczywistą lub potencjalną).

Tym samym granice uznania administracyjnego po wyroku C-175/23 wyznaczają trzy zasadnicze elementy. Po pierwsze, organ jest zobowiązany do ustalenia, czy dane naruszenie ze swej natury mogło wpłynąć na wynik procedury lub sposób wydatkowania środków. Po drugie, musi wykazać związek między uchybieniem a ryzykiem finansowym, nie poprzestając na ogólnych założeniach lub abstrakcyjnych hipotezach. Po trzecie, dopiero na tym etapie możliwe jest sięgnięcie po instrumenty pomocnicze, takie jak stawki ryczałtowe, które nie mogą jednak zastępować analizy materialnej.

W tym sensie tabele korekt finansowych stanowią co najwyżej narzędzie techniczne do wykorzystania po spełnieniu wszystkich przesłanek odpowiedzialności. Wyrok C-175/23 wyklucza model, w którym uznanie organu polega na wyborze stawki z tabeli, bez uprzedniego wykazania, że doszło do nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego oraz bez przedstawienia przekonującego uzasadnienia, dlaczego w realiach konkretnej sprawy znajduje zastosowanie dana stawka korekty, a nie inna, przewidziana w tym samym mechanizmie taryfikacyjnym.

W konsekwencji należy stwierdzić, że po wyroku C-175/23 granice uznania administracyjnego w sprawach korekt finansowych zostały wyraźnie zawężone. Organ nie może już zasłaniać się ani nieostrością definicji nieprawidłowości, ani istnieniem tabel korekt, aby uchylić się od obowiązku indywidualnej oceny sprawy. Uznanie administracyjne zostało podporządkowane funkcji gwarancyjnej prawa, a jego wykonywanie wymaga wykazania, że nałożona korekta stanowi proporcjonalną reakcję na realne zagrożenie dla interesów finansowych Unii.

Wystąpienie przesłanki – standard dowodowy

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 przesuwa punkt ciężkości w systemie korekt finansowych z formalnego stwierdzenia naruszenia na materialną ocenę jego skutków. Centralnym elementem tej oceny staje się przesłanka szkody w budżecie Unii Europejskiej, mająca charakter rzeczywisty lub potencjalny.

Skoro nie jest dopuszczalne automatyczne utożsamianie każdego naruszenia przepisów prawa z powstaniem szkody, konieczne staje się określenie standardu dowodowego, jaki musi zostać spełniony przez organ administracji do wystąpienia w sprawie szkody (zarówno rzeczywistej, jak i tej potencjalnej)[28]. Przede wszystkim należy podkreślić, że prawo unijne nie wymaga od organów wykazania konkretnej, wymiernej straty finansowej w każdym

[28] Zgodnie z utrwalonymi zasadami proceduralnymi prawa Unii Europejskiej ciężar dowodu w zakresie przesłanek uzasadniających ingerencję w sytuację prawną jednostki spoczywa na organie administracji, który nie może opierać rozstrzygnięcia wyłącznie na domniemaniach lub abstrakcyjnych założeniach, lecz powinien wykazać istnienie relewantnych okoliczności faktycznych w konkretnej sprawie.

przypadku. Przesłanka szkody może mieć charakter potencjalny, co oznacza, że wystarczające jest wykazanie realnej możliwości negatywnego wpływu naruszenia na budżet Unii. Nie oznacza to jednak przyzwolenia na dowolność dowodową. Potencjalna szkoda nie może być bowiem utożsamiana z czysto hipotetycznym lub abstrakcyjnym zagrożeniem, oderwanym od okoliczności konkretnej sprawy.

Standard dowodowy wyznaczony przez wyrok C-175/23 wymaga, aby organ wskazał, w jaki sposób dane naruszenie mogło wpłynąć na wynik procedury, zakres konkurencji lub sposób wydatkowania środków unijnych. Konieczne jest zatem wykazanie związku funkcjonalnego między uchybieniem a ryzykiem finansowym, a nie jedynie odwołanie się do generalnych założeń dotyczących „systemowego zagrożenia" dla interesów Unii. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na głos K. Ciupaka, który podkreśla znaczenie minimalnych i pożądanych standardów ochrony beneficjenta, zwłaszcza w sytuacjach, gdy instytucje zarządzające powołują nowe naruszenia lub nowe podstawy nieprawidłowości dopiero na późniejszych etapach sporu. Taka perspektywa potwierdza, że ciężar argumentacyjny organu nie może zostać zastąpiony samym formalnym wskazaniem naruszenia i właściwej stawki korekty[29].

W tym kontekście niewystarczające jest powołanie się na samo naruszenie przepisów prawa zamówień publicznych lub innych procedur towarzyszących wydatkowaniu środków unijnych. Naruszenie proceduralne, nawet istotne z punktu widzenia porządku prawnego, nie stanowi jeszcze dowodu szkody w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013. Organ musi wykazać, że doprowadziło lub mogło ono prowadzić do wyboru oferty mniej korzystnej, ograniczenia konkurencji lub innego rezultatu wpływającego na racjonalność wydatkowania środków.

Istotnym elementem standardu dowodowego jest również obowiązek odniesienia się przez organ do argumentów beneficjenta. Skoro potencjalna szkoda nie ma charakteru oczywistego, musi on mieć realną możliwość wykazania, że dane naruszenie nie wpłynęło ani nie mogło wpłynąć na interesy finansowe Unii. Ten obowiązek wynika bezpośrednio z prawa do obrony oraz zasady rzetelnego postępowania administracyjnego, a jego pominięcie prowadzi do wadliwości decyzji.

Z perspektywy sądowej kontroli decyzji administracyjnych wyrok C-175/23 wzmacnia znaczenie materialnego uzasadnienia rozstrzygnięcia. Sąd administracyjny powinien badać nie tylko poprawność formalnej kwalifikacji naruszenia, lecz przede wszystkim to, czy organ wykazał przesłankę szkody. Standard ten nie wymaga każdorazowego matematycznego wyliczenia straty, lecz przedstawienia spójnej, logicznej i osadzonej w realiach sprawy argumentacji, która pozwala uznać, że dane naruszenie rzeczywiście zagrażało interesom finansowym Unii. Brak takiej argumentacji uniemożliwia zakwalifikowanie uchybienia jako nieprawidłowości

[29] K. Ciupak: *Zakres i przedmiot postępowania dowodowego w procesie cywilnym dotyczącym projektu dofinansowanego z funduszy UE*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" nr 2/2025, s. 71-87.

w rozumieniu prawa unijnego i wyklucza nałożenie korekty finansowej.

Wnioski systemowe i implikacje dla praktyki

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-175/23 stanowi istotne doprecyzowanie wykładni pojęcia nieprawidłowości oraz sposobu oceny dopuszczalnych mechanizmów nakładania korekt finansowych. Orzeczenie to nie ogranicza się jedynie do rozstrzygnięcia konkretnego zagadnienia (zgodności bułgarskich przepisów z prawem UE), lecz potwierdza i dookreśla standard interpretacyjny o charakterze systemowym, który powinien determinować praktykę organów państw członkowskich oraz sądów administracyjnych.

Z wyroku wynika przede wszystkim, że definicja nieprawidłowości zawarta w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013 ma charakter materialny, a nie czysto formalny. Samo naruszenie przepisów proceduralnych, w tym regulacji prawa zamówień publicznych, nie jest wystarczające do stwierdzenia nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego. Trzeba wykazać rzeczywistą lub potencjalną szkodę dla budżetu Unii, rozumianą jako realne zagrożenie dla racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków.

Trybunał odrzucił także koncepcję automatyzmu sankcji finansowych opartego na niewzruszalnych domniemaniach szkody. Stosowanie tabel korekt i stawek ryczałtowych może mieć jedynie charakter pomocniczy i nie może zastępować materialnej analizy przesłanek odpowiedzialności. Sankcja finansowa nie może poprzedzać ustalenia nieprawidłowości, lecz musi stanowić jej konsekwencję, ustaloną po zindywidualizowanym zbadaniu okoliczności sprawy.

Orzeczenie prowadzi również do zawężenia granic uznania administracyjnego w sprawach dotyczących korekt finansowych. Nie polega ono na swobodnym wyborze stawki z tabeli, lecz na obowiązku dokonania rzetelnej oceny, czy dane naruszenie spełnia materialne przesłanki nieprawidłowości. Organ administracyjny nie może kompensować nieostrości normy automatyzmem sankcji ani przerzucać ciężaru dowodowego na beneficjenta, abstrakcyjnie stwierdzając istnienie systemowego ryzyka szkody.

Wyrok C-175/23 wyznacza ponadto podwyższony standard dowodowy w odniesieniu do przesłanki szkody. Choć szkoda potencjalna nie musi być wymierna, organ powinien wykazać konkretny mechanizm, w ramach którego dane naruszenie mogło wpłynąć na interesy finansowe Unii. Niedopuszczalne jest zastępowanie tego obowiązku ogólnikowymi twierdzeniami lub samym naruszeniem procedury. Z perspektywy krajowych porządków prawnych, w tym polskiego, wyrok ten wymusza rewizję praktyki opartej na mechanicznym stosowaniu taryfikatorów korekt finansowych.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w orzecznictwie administracyjnym

Przejawy recepcji standardu zaakcentowanego w wyroku TSUE w sprawie C-175/23 są dostrzegalne również w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że dopiero on wprowadził do krajowego orzecznictwa wymóg powiązania

naruszenia prawa z rzeczywistą lub potencjalną szkodą w budżecie Unii. Elementy takiego podejścia pojawiały się już wcześniej. W wyroku z 7 kwietnia 2017 r., II GSK 5280/16, NSA wskazał na konieczność wykazania logicznego następstwa zdarzeń łączącego naruszenie prawa z finansowaniem albo możliwością finansowania nieuzasadnionego wydatku. Z kolei w wyroku z 3 grudnia 2019 r., I GSK 1515/18, zaakcentowano, że do stwierdzenia nieprawidłowości nie jest konieczne wykazanie rzeczywistego uszczerbku, jeżeli charakter naruszenia pozwala określić realną możliwość powstania szkody w budżecie Unii. Orzeczenia te odnosiły się jednak przede wszystkim do samej przesłanki rzeczywistej lub potencjalnej szkody i związku pomiędzy naruszeniem a wydatkiem. Wyrok C-175/23 ujmuje problem szerzej, odnosząc ten wymóg bezpośrednio do dopuszczalności automatycznego kwalifikowania naruszeń jako nieprawidłowości oraz stosowania zryczałtowanych stawek korekt finansowych. W wyroku z 25 czerwca 2025 r., I GSK 230/22[30], NSA, odwołując się wprost do argumentacji przedstawionej w sprawie C-175/23, podkreślił, że za nieprawidłowość w rozumieniu prawa unijnego może zostać uznane wyłącznie takie naruszenie, które powoduje lub co najmniej może powodować szkodliwy wpływ na budżet Unii Europejskiej. NSA zakwestionował stanowisko sądu pierwszej instancji, który zaakceptował nałożenie korekty finansowej na wydatki objęte zamówieniem podstawowym z powodu naruszenia dokonanego aneksem, mimo że zakres prac nim objętych nie był finansowany ze środków unijnych. Sąd wskazał, że w takim stanie faktycznym organ nie dowiódł, w jaki sposób wydatki niefinansowane z funduszy UE mogły prowadzić do powstania szkody w budżecie Unii, odrzucając tym samym abstrakcyjne domniemanie jej wystąpienia.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku z 19 lutego 2025 r., I GSK 867/21[31], w którym NSA potwierdził, że pojęcia prawa krajowego, takie jak wykorzystanie środków z naruszeniem procedur zawarte w art. 207 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, muszą być interpretowane w sposób zgodny z unijnym pojęciem nieprawidłowości, zdefiniowanym w art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013. Odwołując się do standardu wyznaczonego w wyroku C-175/23, podkreślił, że choć szkoda potencjalna ma charakter niemierzalny, to nie może być utożsamiana z każdym naruszeniem proceduralnym w sposób automatyczny, niezależnie od jego rzeczywistych lub możliwych skutków finansowych.

Przywołane najnowsze orzeczenia, wydane już po wyroku TSUE C-175/23 można zatem postrzegać nie jako całkowite zerwanie z wcześniejszą linią orzeczniczą, lecz jako przejaw wyraźniejszego i bardziej konsekwentnego wykorzystania standardu wynikającego z prawa Unii przy kontroli korekt finansowych. Wcześniejsze orzecznictwo NSA dostrzegało

[30] Wyrok NSA z 25.6.2025, sygn. akt I GSK 230/22.
[31] Wyrok NSA z 19.2.2025, sygn. akt I GSK 867/21.

już konieczność powiązania naruszenia z rzeczywistą lub potencjalną szkodą, jednak dopiero wyrok C-175/23 nadaje temu wymaganiu dodatkowy wymiar, odnosząc je bezpośrednio do problemu automatyzmu kwalifikacji naruszenia oraz do sposobu ustalania wysokości korekty przy zastosowaniu stawek ryczałtowych. Z tej perspektywy jego znaczenie dla krajowej praktyki może mieć charakter przełomowy nie z tego powodu, że tworzy całkowicie nowy standard, lecz dlatego, że wzmacnia podstawę do jego konsekwentnego stosowania także w odniesieniu do mechanizmów, w których taryfikator zastępował w praktyce indywidualną ocenę okoliczności konkretnej sprawy. Taki kierunek wykładni i stosowania przepisów utrwala podejście gwarancyjne, odchodzące od czysto formalnej kwalifikacji naruszeń, w którym sankcja finansowa stanowi proporcjonalną reakcję na realne lub co najmniej potencjalne zagrożenie dla interesów finansowych Unii. Musi ono zostać zidentyfikowane i określone przez organy administracji, a nie jedynie domniemane. W tym ujęciu sankcja nie pełni już funkcji zastępczej wobec nieostrej normy materialnej, lecz staje się konsekwencją uprzedniego ustalenia przesłanek odpowiedzialności, dokonanego z poszanowaniem zasad proporcjonalności i przewidywalności prawa.

W wymiarze systemowym wyrok TSUE w sprawie C-175/23 przywraca tym samym właściwą relację między normą a sankcją, wzmacniając funkcję gwarancyjną prawa i ograniczając ryzyko arbitralności władzy administracyjnej. Dotychczasowy model odpowiedzialności beneficjentów funduszy unijnych, oparty na kumulacji blankietowej definicji nieprawidłowości oraz automatycznym stosowaniu korekt finansowych, coraz wyraźniej rozmija się bowiem z aktualnymi standardami prawa UE.

Wyrok C-175/23 stanowi w tym zakresie nie tylko punkt odniesienia interpretacyjnego, lecz także istotny impuls do dalszego kształtowania praktyki stosowania prawa w kierunku większej indywidualizacji rozstrzygnięć, ich przejrzystości oraz wzmocnienia ochrony praw jednostki, przy jednoczesnym zachowaniu skutecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

JACEK MICHALAK
absolwent prawa
oraz finansów i rachunkowości,
doktorant w Instytucie Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk,
konsultant podatkowy
w Praktyce Podatkowej kancelarii DZP
ORCID: 0000-0002-7722-3435

PAWEŁ SUCHOCKI
adwokat, doradca podatkowy,
radca w Praktyce Podatkowej
kancelarii DZP
ORCID: 0009-0009-5616-1413

Dziękujemy prof. dr hab. Celinie Nowak, dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN, bez której wsparcia nie powstałby ten artykuł, za inspirujące dyskusje oraz cenne wskazówki.

Słowa kluczowe: wyrok TSUE C-175/23, blankietowość normy, sankcja finansowa, korekta finansowa, zasada proporcjonalności, fundusze Unii Europejskiej

Bibliografia:

1. Artymionek P.: *Uznanie administracyjne w ujęciu teoretyczno-praktycznym – wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej" nr 2/2014.
2. Cătană E.L.: *Particularities of Administrative Litigation regarding Acts Issued by Authorities with European Funds Management Competencies in Cases of Public Procurement Law Violations*, „Revista de Drept Public" nr 4/2024.
3. Ciupak K.: *Zakres i przedmiot postępowania dowodowego w procesie cywilnym dotyczącym projektu dofinansowanego z funduszy UE*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" nr 2/2025.
4. Garcia Blesa J.J.: *The Cultural Dimensions of Legal Certainty: A Study on the Use of Intercultural Knowledge in European Law-Application*, „European Papers – A Journal on Law and Integration" vol. 10 nr 2/2025.
5. Karwatowicz G.: *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, „Rocznik Administracji Publicznej" nr 7/2021.
6. Karwatowicz G., Odachowski J.: *Definicja legalna „nieprawidłowości" w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2009.
7. Kosta V.: *The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-Based Taxonomy* [w:] J. Mendes (red.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford 2019.
8. Lanius D.: *Strategic Indeterminacy in the Law*, Oxford 2019.
9. Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A.: *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, „Columbia Journal of European Law" vol. 20, nr 2/2014.
10. Łacny J.: *Sankcje za nieprawidłowe wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej – rekonstrukcja stanu prawa i orzecznictwa*, „Białostockie Studia Prawnicze" nr 15/2014.
11. Łacny J.: *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa UE i orzecznictwa sądów UE*, cz. I, „Temidium" nr 3/2017.
12. Łacny J.: *Przedawnienie nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy Unii Europejskiej w świetle prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, „Temidium" nr 2/2022.
13. Piątek E.: *Problemy dotyczące stosowania regulacji w zakresie nakładania i wyliczania korekt finansowych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" nr 4/2023.
14. Porzeżyńska M.: *The Concept of Irregularity in the Implementation of Projects Co-Financed by EU Funds in the European Union Law: Lessons for the Legislator and the Bodies Involved in the Distribution of EU Funds*, „Studia Iuridica" nr 105/2024.
15. Skwirowska J.: *Zakres znaczeniowy zasady dostatecznej określoności prawa podatkowego a skomplikowanie prawa podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe" nr 58/2022.
16. Szymański M.: *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE – ewolucja systemu ochrony budżetu Unii, część I*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2021.

17. Zaleśny J.: *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" nr 1(5)/2011.

ABSTRACT

Blanket Nature of Legal Provisions and Financial Penalties in European Union Law: Standards of Beneficiary Protection in the Light of CJEU Judgment

The article is aimed to analyse the significance of the CJEU judgment in Case C-175/23 for the interpretation of the concept of irregularity and the rules governing financial corrections in the European Union funds system. The starting point is the open-ended nature of the definition of irregularity in Article 2(36) of Regulation No 1303/2013, which requires not only a breach of law, but actual or potential harm to the EU budget as well. The authors argue that the use of flat-rate correction tables must not result in automatic attribution of liability to beneficiaries for every procedural irregularity. The C-175/23 judgment confirms the need for an individual assessment of the circumstances of a case, the proportionality of the correction and a proof of a link between the breach and the financial interests of the Union. The article applies this standard to the Polish administrative practice and the recent case law of the Supreme Administrative Court, emphasising its importance for limiting sanctioning automatism and strengthening protective standards of administrative law.

Jacek Michalak, graduate of law, as well as finance and accounting, PhD candidate at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences (PAN), tax advisor in the Tax Practice of a law firm DZP, ORCID: 0000-0002-7722-3435
Paweł Suchocki, lawyer, tax advisor, counsel in the Tax Practice of a law firm DZP, ORCID: 0009-0009-5616-1413

Key words: CJEU judgement, blanket nature of a standard, financial sanction, financial correction, proportionality principle, European Union funds