Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

Glosses Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIX, 3, 2020
DOI: 10.17951/sil.2020.29.3.301-311

Rafał Poździk
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska
ORCID: 0000-0001-5220-840X
rafal.pozdzik@umcs.pl

Przedawnienie nieprawidłowości w projektach współfinasowanych z funduszy unijnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2017 r. (II GSK 4503/16)

Limitation of Irregularities in Projects Co-financed by EU Funds. Gloss to the Judgement of the Supreme Administrative Court of 18 May 2017 (II GSK 4503/10)

STRESZCZENIE

Glosowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy zagadnienia przedawnienia nieprawidłowości w projektach unijnych. Mimo obowiązywania unijnego rozporządzenia nr 2988/95 w polskiej praktyce pojawiła się niepewność co do długości terminu przedawnienia oraz zasad ustalania początku i końca biegu tego terminu. W ramach niniejszej glosy autor krytycznie odniósł się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, a jednocześnie przedstawił prawidłowy sposób interpretacji przepisów unijnych i krajowych w zakresie przedawnienia nieprawidłowości.

Słowa kluczowe: projekty unijne; fundusze unijne; nieprawidłowość; przedawnienie; zwrot dofinasowania

Teza wyroku: Przedawnienie nieprawidłowości następuje w terminie 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło przekazanie beneficjentowi środków unijnych podlegających zwrotowi.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

PODSTAWY PRAWNE

Naczelny Sąd Administracyjny weryfikując, czy upłynął termin przedawnienia nieprawidłowości, powinien przede wszystkim wziąć pod uwagę normy unijne, mające pierwszeństwo zastosowania przed przepisami krajowymi[1]. Niestety, w treści uzasadnienia glosowanego orzeczenia przyjęto na podstawie art. 70 § 1 o.p.[2] w zw. z w art. 67 u.o.f.p. z 2009 r.[3], że przedawnienie nieprawidłowości[4] następuje w terminie 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło przekazanie beneficjentowi środków unijnych podlegających zwrotowi. Takie stanowisko NSA jest niezgodne z art. 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2988/95, zarówno w zakresie początku, jak i końca biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości[5].

NSA zignorował fakt, że terminów przedawnienia nieprawidłowości nie określa się w pierwszej kolejności na podstawie rozporządzenia nr 2988/95[6]. Przepisy tego rozporządzenia ograniczają się do ustanowienia ogólnych przepisów w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Natomiast odzyskanie środków unijnych wykorzystanych niezgodnie z prawem odbywa się na podstawie tzw. przepisów

[1] Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego relacja pomiędzy postanowieniami traktatów oraz bezpośrednio skutecznymi przepisami stanowionymi przez UE z jednej strony a prawem państw członkowskich z drugiej jest taka, że z dniem wejścia w życie tych pierwszych przepisów nie tylko automatycznie nie stosuje się sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, lecz także – w stopniu, w jakim tworzą one integralną część porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego – wyklucza się możliwość przyjęcia przez ustawodawcę krajowego nowych przepisów, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym. Por. wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* ECR 1978, s. 00629.

[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 900), dalej: o.p.

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

[4] Definicja pojęcia „nieprawidłowości" znajduje się w 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 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210, 31.07.2006, s. 25) (dalej: rozporządzenie ogólne), art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego ogólne przepisy (Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 320) (dalej: rozporządzenie nr 1303/13) oraz 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. WE L 312/1, 23.12.1995) (dalej: rozporządzenie nr 2988/95).

[5] Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2019 r. III SA/Gl 228/19, CBOSA.

[6] Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2019 r., I SA/Sz 536/18, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2018 r., III SA/Gd 772/18, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 kwietnia 2014 r., III SA/Łd 169/19, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2019 r., III SA/Gl 228/19, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., V SA/Wa 1166/17, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2019 r., III SA/Gl 1173/18, CBOSA.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

sektorowych[7]. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95 procedury dotyczące unijnych kontroli, środków i kar zostały przekazane do uregulowania na poziomie krajowym. Na gruncie polskiego prawa powyższe procedury wynikają przede wszystkim z przepisów u.o.f.p. z 2009 r.

POJĘCIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI I PRZEDAWNIENIA

W ramach glosowanego orzeczenia kluczowe są dwie instytucje prawne, których właściwa interpretacja miała kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia przez NSA. Pojęcie „nieprawidłowości" zostało wprowadzone do prawa 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. Celem tych działań jest odzyskanie środków publicznych pochodzących z budżetu unijnego, które zostały wykorzystane niezgodnie z prawem, czyli wystąpiły nieprawidłowości w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95. Z reguły w razie stwierdzenia nieprawidłowości organy krajowe działające w imieniu państwa członkowskiego, ale jednocześnie w interesie UE, wymierzają beneficjentowi korektę finansową[8]. Korekta stanowi przede wszystkim element wykonania umowy o dofinasowanie, a nie władztwa administracyjnego. Natomiast zobowiązanie do zwrotu środków unijnych przez beneficjenta stanowi odrębną instytucję prawną i jest związane z przeprowadzeniem postępowania administracyjnego[9].

Z kolei instytucję prawną „przedawnienia" należy definiować w oparciu o przepisy prawa krajowego. Jednak mimo braku definicji „przedawnienia" w przepisach unijnych, regulacje krajowe należy stosować przy uwzględnieniu dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trzeba podkreślić, że przedawnienie w prawie finansów publicznych ma inny charakter i skutki niż na gruncie prawa cywilnego. Wspólnym mianownikiem jest cel instytucji przedawnienia, czyli stabilizacja obrotu prawnego poprzez ograniczenie lub wyłączenie możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej po upływie określonego czasu.

---

[7] Wspomniane przepisy sektorowe to m.in. przepisy rozporządzenia ogólnego, a aktualnie rozporządzenia nr 1303/13. Zob. szerzej: J. Łacny, *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa i orzecznictwa sądów UE (cz. I)*, „Temidium" 2017, nr 3, s. 33–38.

[8] Art. 98 ust. 1 i 2 rozporządzenia ogólnego.

[9] Zob. uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/2014, CBOSA; R. Poździk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie II GSK 5141/16*, OSP 2017, nr 11, s. 42 i n.; J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 48–49.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

Zasadą jest, że zobowiązania podatkowe podlegają wygaszeniu w momencie, w którym fiskus otrzymał już pieniądze (zapłatę) lub pomimo braku zapłaty nie może wystąpić do podatnika z żądaniem zapłaty. Przedawnienie w sferze finansów publicznych jest związane właśnie z tą drugą formą wygaszania zobowiązań podatkowych. Ma ono charakter nieefektywny, gdyż nie zaspokaja roszczeń finansowych wierzyciela (np. fiskusa czy UE). Organ podatkowy (odpowiednio właściwa instytucja w zakresie środków unijnych) po upływie terminu przedawnienia nie może skutecznie żądać zapłaty należności, a dobrowolna zapłata podatku (zwrot dofinasowania unijnego) po upływie terminu przedawnienia skutkuje powstaniem u podatnika (beneficjanta) nadpłaty podlegającej zwrotowi. TSUE 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].

TERMIN PRZEDAWNIENIA NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Przedawnienie zalicza się do sfery prawa materialnego. Upływ terminu przedawnienia musi być zatem uwzględniony z urzędu przez organ, przed którym postępowanie się toczy, niezależnie od tego, czy dotyczy postępowania przed organem I czy II instancji. Przedawnienie, o ile wystąpi, wywołuje bowiem ten skutek, że organ jest zobowiązany co do zasady do zakończenia postępowania przez jego umorzenie[11].

W sprawach związanych z dochodzeniem zwrotu dofinasowania unijnego należy prawidłowo ustalić początek biegu przedawnienia nieprawidłowości. W ramach glosowanego orzeczenia NSA błędnie przyjął, że przedawnienie biegnie od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło przekazanie beneficjantowi środków unijnych podlegających zwrotowi. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 termin przedawnienia nieprawidłowości wynosi 4 lata od dnia jej popełnienia. Nieprawidłowości w projektach są popełniane w dniu wyboru wykonawców usług czy dostawców towarów z naruszeniem przepisów, w szczególności dotyczących zamówień publicznych czy przestrzegania zasady konkurencyjności[12]. To właśnie w tym momencie dochodzi do naruszenia umów o dofinasowanie zobowiązujących do przestrzegania regulacji krajowych i unijnych. Z orzecznictwa TSUE wynika,

[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.

[11] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2019 r., III SA/Gl 1173/18, CBOSA.

[12] Por. wyrok TSUE z dnia 6 października 2015 r., C-59/14, *Ernst Kollmer Fleischimport und-export v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2015:660, pkt 26; wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 kwietnia 2019 r., III SA/Łd 169/19, CBOSA.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

że dla momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości bez znaczenia jest zarówno czas, w którym została ona wykryta[13], jak i okoliczność, że została ona ujawniona po powstaniu szkody w funduszach UE[14].

Terminy przedawnienia krótsze od czteroletniego terminu wskazanego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 powinny zostać ustalone na poziomie przepisów rozporządzenia ogólnego (odpowiednio rozporządzenia nr 1303/13), ale nie mogą wynosić mniej niż 3 lata. Ponadto prawodawca unijny wyraźnie przewidział w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, że państwa członkowskie mogą stosować dłuższe terminy przedawnienia niż minimalny czteroletni termin przedawnienia, ale nie dłuższe niż np. 10 czy 30 lat[15]. W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, że skoro art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 dopuszcza możliwość, by państwa członkowskie stosowały dłuższy okres przedawnienia niż przewidziany w ust. 1 i 2 (cztero- i trzyletni), to z możliwości tej skorzystała Polska, określając w prawie krajowym dłuższy termin przedawnienia. Chodzi mianowicie o zawarte w art. 67 u.o.f.p. z 2009 r. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów działu III o.p.[16] Jednak odesłanie do przepisów działu III o.p. nie może być stosowane „mechanicznie", tak jak to zrobił NSA w glosowanym orzeczeniu, lecz wymaga uwzględnienia szczególnej regulacji, jaka została zawarta w przepisach art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

Zastosowanie przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia (w tym art. 68 lub 70) ograniczają przepisy unijne[17]. Kategoryczne brzmienie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, a także odesłania do przepisów prawa krajowego zawarte w ust. 2 i 3 potwierdzają, że kwestie przedawnienia regulują przepisy wskazanego rozporządzenia, a nie przepisy Ordynacji podatkowej. Oznacza to, że pięcioletni okres przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 o.p., może mieć co do zasady zastosowanie do odzyskiwania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE. Jednak jako początek biegu tego dłuższego pięcioletniego okresu przedawnienia przyjmuje się moment popełnienia nieprawidłowości, a nie – tak jak przyjął NSA – koniec roku kalendarzowego, w którym nastąpiło przekazanie beneficjentowi środków unijnych podlegających zwrotowi.

---

[13] Wyrok TSUE z dnia 11 czerwca 2015 r., C-52/14, *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:2015:381, pkt 24, 67; J. Łacny, *Bieg terminów przedawnienia nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej – wprowadzenie do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11.06.2015 r., C-52/14, Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 9, s. 50–59.

[14] Wyrok TSUE z dnia 6 października 2015 r., C-59/14, *Ernst Kollmer Fleischimport und- export v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2015:660, pkt 24–25.

[15] Zob. wyrok TSUE z dnia 5 maja 2011 r., C-201–202/10, *Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2011:282.

[16] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., V SA/Wa 1166/17, CBOSA.

[17] Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2019 r., I SA/Sz 536/18, CBOSA.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

PROGRAMY WIELOLETNIE

NSA w ramach glosowanego orzeczenia nie powinien pominąć przepisu art. 3 ust. 1 akapit 2 zdanie 2 rozporządzenia nr 2988/95, z którego wynika, że termin przedawnienia biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu wieloletniego. Powyższy pięcioletni termin przedawnienia nieprawidłowości na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej może zatem ulec wydłużeniu, a nie skróceniu z dniem zamknięcia takiego programu. Większość środków unijnych jest wydatkowana w ramach programów operacyjnych, które stanowią programy wieloletnie. Programy operacyjne są jednym z rodzajów programów wymienionych w art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[18] i stanowią dokumenty, o których mowa w art. 37 rozporządzenia ogólnego (odpowiednio art. 96 rozporządzenia nr 1303/13).

Termin przedawnienia nieprawidłowości popełnianych w toku wdrażania programów wieloletnich jest określany na zasadach ogólnych (wskazanych powyżej) pod warunkiem, że dłuższy termin przedawnienia nie został ustalony w przepisach krajowych. Okres przedawnienia nieprawidłowości popełnianych w ramach programów wieloletnich zależy od ostatecznego zakończenia tego rodzaju programu. Z orzecznictwa TSUE wynika, że jeżeli czas trwania tego programu przekroczy 4 lata, to okres przedawnienia popełnionych w jego ramach nieprawidłowości będzie biegł do momentu ostatecznego zakończenia tego programu. Kwestie zamknięcia programu regulują wytyczne Komisji Europejskiej[19]. Zgodnie z tymi wytycznymi wszystkie dokumenty zamknięcia programów w perspektywie 2007–2013 należało złożyć do dnia 31 marca 2017 r.[20] Dokumenty te były przez Komisję weryfikowane; dopiero po potwierdzeniu ich prawidłowości program zostaje oficjalnie zamknięty. Z prawnego punktu widzenia zamknięcie ma postać decyzji, co dodatkowo stabilizuje sytuację, ponieważ dla jej nieważności trzeba wszcząć i skutecznie przeprowadzić postępowanie z art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Reguły przedawniania nieprawidłowości popełnianych w ramach wdrażania programów wieloletnich zostały wyjaśnione przez TSUE w jednym najnowszych orzeczeń[21]. Trybunał orzekł, że rozporządzenie nr 2988/95 nie określa odrębnie momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości popełnianych

[18] Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm.

[19] Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 marca 2013 r. C(2013)1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007–2013).

[20] Zob. art. 89 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

[21] Zob. wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 2017 r., C-436/15, *A Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra v. „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"*, EU:C:2017:468.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

w ramach programu wieloletniego, przepis ten bowiem odnosi się do momentu zakończenia programu, który jest różny i zależy od poszczególnych etapów i procesów podejmowanych w ramach kończenia każdego rodzaju takiego programu. Trybunał przyjął, że ostateczne zakończenie programu w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia nr 2988/95 nie oznacza upływu terminu przedawnienia nieprawidłowości, których dopuszczono się w toku jego realizacji. W terminie tym przedawniają się jedynie te nieprawidłowości, które popełniono 4 lata (5 lat w prawie polskim na podstawie przepisów działu III o.p.) przed ostatecznym zakończeniem programu, jeżeli termin przedawnienia nie został przerwany wcześniej z powodów przewidzianych w art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/95. Innymi słowy, termin przedawnienia nieprawidłowości popełnianych w toku wdrażania programów wieloletnich (art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia nr 2988/95) pozwala na wydłużenie terminu przedawnienia, a nie na jego skrócenie[22].

PODSUMOWANIE

Reasumując, inaczej niż przyjął NSA na gruncie glosowanego orzeczenia, przedawnienie nieprawidłowości w Polsce następuje w ciągu 5 lat od ich popełnienia, a termin ten może ulec wydłużeniu, jeśli data zamknięcia programu operacyjnego nastąpiła później niż upływ pięcioletniego okresu przedawnienia. Natomiast zamknięcie programu wieloletniego nie może skrócić biegu pięcioletniego terminu przedawnienia dla poszczególnych nieprawidłowości popełnionych w ramach różnych projektów.

Dodatkowo należy podkreślić, że termin przedawnienia przerywa każdy akt organu władzy odnoszący się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości, o którym zawiadamia się właściwą osobę[23]. TSUE orzekł, że warunek ten jest spełniony, jeżeli osobie tej zostało dostarczone pismo informujące o rozpoczęciu procedury zmierzającej do obniżenia kwoty pomocy ze względu na nieprawidłowości występujące w realizacji projektu[24] lub też zawiadomienie określające transakcje, wobec których podejrzewa się popełnienie nieprawidłowości[25]. Aby pismo organu mogło zostać uznane za czynność odnoszącą się do dochodzenia lub postępowania w rozumieniu tego przepisu, musi określać w wystarczająco dokładny sposób operacje, w odniesieniu do których istnieje podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości. W praktyce polskich instytucji bieg przedawnienia przerywa doręczenie beneficjentowi pisma wzywającego do zwrotu dofinasowania.

[22] Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 lutego 2016 r., I SA/Rz 572/15, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., V SA/Wa 1166/17, CBOSA.

[23] Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

[24] Por. wyrok TSUE z dnia 13 marca 2003 r., T-125/01, *José Martí Peix*, EU:T:2003:72.

[25] Zob. wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2004 r., C-278/02, *Handlbauer*, EU:C:2004:388, pkt 31.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 po każdym przerwaniu termin przedawnienia biegnie na nowo. Upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary. Ostateczna decyzja o zwrocie dofinasowania w razie skutecznego przerwania biegu przedawnienia nieprawidłowości musi być zatem wydana najpóźniej w ciągu 8 lat od jej popełnienia[26].

Należy odnieść się do jeszcze jednego zagadnienia prawnego, które nie było przedmiotem rozważań w ramach glosowanego orzeczenia, ale ma bardzo duże znaczenie praktyczne związane z przedawnieniem nieprawidłowości. Chodzi o wejście w życie w dniu 2 września 2017 r. przepisu art. 66a u.o.f.p. z 2009 r., który został dodany na mocy art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw[27]. W uzasadnieniu projektu wyżej wymienionych zmian[28] wskazano, że regulacja zawarta w art. 66a u.o.f.p. z 2009 r. stanowi uwzględnienie uwag zgłaszanych przez instytucje w ramach systemu wdrażania programów operacyjnych w zakresie konieczności jednoznacznego ustalenia okresu przedawnienia oraz terminu rozpoczęcia biegu przedawnienia.

Nie ulega wątpliwości, że art. 66a u.o.f.p. z 2019 r. nie może znaleźć zastosowania do przedawnienia nieprawidłowości, jakie zostały popełnione przed 2 września 2017 r. Jak zostało podniesione wcześniej, instytucja przedawnienia należy do sfery prawa materialnego. Upływ terminu przedawnienia musi być uwzględniony z urzędu przez organ, przed którym postępowanie się toczy, niezależnie od tego, czy dotyczy postępowania przed organem I czy II instancji. Przedawnienie, o ile wystąpi, wywołuje bowiem ten skutek, że organ jest zobowiązany co do zasady do zakończenia postępowania przez jego umorzenie. Przepis art. 66a u.o.f.p. z 2019 r. regulujący przedawnienie nie może być zatem stosowany do oceny zdarzeń sprzed jego wejścia w życie[29].

W ramach nowelizacji ustawy zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 przyjęto, że termin przedawnienia zobowiązania do zwrotu środków, o których mowa w art. 60 pkt 6 u.o.f.p. z 2009 r., będzie wynosił 5 lat. Taki termin jest zgodny z dotychczasową krajową praktyką orzeczniczą. Sprzeczne z zasadami wynikającymi z rozporządzenia nr 2988/95 jest jednak przyjęcie w nowelizacji ustawy, że początek biegu przedawnienia liczy się od dnia, w którym decyzja o zapłacie odsetek albo decyzja określająca kwotę do zwrotu środków stała się ostateczna albo od dnia wypłaty salda końcowego, o którym mowa odpowiednio w art. 89

[26] Art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/95.
[27] Dz.U. 2017, poz. 1475, dalej: nowelizacja ustawy.
[28] Sejm RP VIII kadencji, Druk Sejmowy nr 1636.
[29] Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2019 r., III SA/Gl 1173/18, CBOSA.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

ust. 1 rozporządzenia ogólnego[30], w zależności od tego, który z tych terminów nastąpi później. Taki sposób uregulowania wiąże rozpoczęcie biegu przedawnienia nieprawidłowości nie z momentem jej wystąpienia, lecz z innymi zdarzeniami (ostateczność decyzji o zwrocie, wypłata salda końcowego). Treść art. 66a u.o.f.p. z 2009 r. stoi więc w sprzeczności z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, gdzie jednoznacznie przyjęto, iż termin przedawnienia nieprawidłowości jest liczony od dnia jej popełnienia. Ponadto takie ukształtowanie biegu pięcioletniego terminu przedawnienia może w praktyce oznaczać, że czas, jaki upłynie od popełnienia nieprawidłowości, będzie wykraczać poza maksymalny ośmioletni termin karalności nieprawidłowości przyjęty w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

W art. 66a u.o.f.p. z 2009 r. ustawodawca krajowy, ustalając dłuższy termin przedawnienia nieprawidłowości, skorzystał w sposób nieprawidłowy ze swobodnego uznania, jakie daje art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, którego granice wyznaczają ogólne zasady prawa UE, a w szczególności zasady proporcjonalności oraz pewności prawa. TSUE orzekł, że pierwsza z wymienionych zasad wymaga, aby stosowanie dłuższego krajowego terminu przedawnienia nieprawidłowości nie wykraczało w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii[31]. TSUE przyjmuje, że celem przepisów ustalających terminy przedawnienia jest zapewnienie pewności prawa podmiotom gospodarczym, umożliwiają im one bowiem określenie czynności, które można uznać za ostateczne, a także czynności, które mogą być jeszcze przedmiotem postępowań[32]. Trybunał wskazał, że stosowany przez państwa członkowskie termin przedawnienia nieprawidłowości w rozumieniu art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 nie powinien w sposób oczywisty wykraczać poza to, co jest konieczne dla ochrony interesów finansowych Unii[33]. Termin ten powinien być wystarczający i konieczny, aby staranny organ administracyjny mógł wszcząć postępowanie dotyczące nieprawidłowości naruszającej interesy finansowe UE[34].

Ustawodawca krajowy, wprowadzając na podstawie art. 66a u.o.f.p. z 2009 r. dłuższe terminy przedawnienia nieprawidłowości, w tym inną zasadę w zakresie po-

---

[30] Odpowiednio art. 141 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

[31] Wyrok TSUE z dnia 17 września 2014 r., C-341/13, *Cruz & Companhia Lda v. Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)*, EU:C:2014:2230, pkt 59.

[32] Wyrok TSUE z dnia 11 czerwca 2015 r., C-52/14, *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:2015:381, pkt 24.

[33] Wyrok TSUE z dnia 5 maja 2011 r., C-201–202/10, *Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2011:282; J. Łacny, *Przedawnienie nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.05.2011 r., C-201–202/10, Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 8, s. 49–57.

[34] Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r., C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

czątku biegu przedawnienia poprzez powiązanie go z zamknięciem salda programu lub wydanie ostatecznej decyzji o zwrocie, narusza zatem przepisy rozporządzenia nr 2988/95 i unijne zasady pewności prawa oraz proporcjonalności. W konsekwencji organy administracyjne oraz sądy administracyjne w trakcie rozpatrywania spraw, w których podniesiono zarzut przedawnienia nieprawidłowości, powinny pominąć art. 66a u.o.f.p. z 2009 r. i zastosować bezpośrednio odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 2988/95.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Łacny J., *Bieg terminów przedawnienia nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej – wprowadzenie do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11.06.2015 r., C-52/14, Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 9.

Łacny J., *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

Łacny J., *Przedawnienie nieprawidłowości naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.05.2011 r., C-201–202/10, Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 8.

Łacny J., *Skutki nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE w świetle prawa i orzecznictwa sądów UE (cz. I)*, „Temidium" 2017, nr 3.

Poździk R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie II GSK 5141/16*, OSP 2017, nr 11.

Akty prawne

Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 marca 2013 r. C(2013)1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007–2013).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające ogólne przepisy (Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 320).

Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE 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 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210, 31.07.2006, s. 25).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 900).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/11/2026 17:09:31

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1475).

Orzecznictwo

Uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/2014, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II GSK 4503/16.
Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* ECR 1978.
Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2003 r., T-125/01, *José Martí Peix*, EU:T:2003:72.
Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2004 r., C-278/02, *Handlbauer*, EU:C:2004:388.
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 5 maja 2011 r., C-201–202/10, *Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2011:282.
Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r., C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867.
Wyrok TSUE z dnia 17 września 2014 r., C-341/13, *Cruz & Companhia Lda v. Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)*, EU:C:2014:2230.
Wyrok TSUE z dnia 11 czerwca 2015 r., C-52/14, *Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:2015:381.
Wyrok TSUE z dnia 6 października 2015 r., C-59/14, *Ernst Kollmer Fleischimport und- export v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2015:660.
Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 2017 r., C-436/15, *A Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra v. „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras"*, EU:C:2017:468.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 kwietnia 2014 r., III SA/Łd 169/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 lutego 2016 r., I SA/Rz 572/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., V SA/Wa 1166/17, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2018 r., III SA/Gd 772/18, CBOSA.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2019 r., I SA/Sz 536/18, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 kwietnia 2019 r., III SA/Gl 1173/18, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 kwietnia 2019 r., III SA/Łd 169/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2019 r. III SA/Gl 228/19, CBOSA.

SUMMARY

The commented judgement of the Supreme Administrative Court concerns the issue of limitation of irregularities in EU projects. Despite the application of EU Regulation No. 2988/95, uncertainty appeared in Polish practice as to the length of the limitation period and the rules for determining the beginning and end of this period. As part of this gloss, the author critically referred to the position of the Supreme Administrative Court, and at the same time presented the correct way of interpreting EU and national provisions regarding the limitation period of irregularities.

Keywords: EU projects; EU funds; irregularity; limitation; refund of co-financing