

Anna Wójtowicz-DawidUniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-3437-3289**ZNACZENIE ZASADY NALEŻYTEGO ZARZĄDZANIA
FINANSAMI UNII EUROPEJSKIEJ
ORAZ ZASADY ZARZĄDZANIA DZIELONEGO W SYSTEMIE
ZARZĄDZANIA I KONTROLI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH****Wprowadzenie**

Wydatkowanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE) na realizację różnego rodzaju przedsięwzięć widoczne jest w wielu miejscach oraz na wielu płaszczyznach życia społecznego, gospodarczego w Polsce, jak i pozostałych krajach członkowskich Unii. Opiera się ono na zasadach zawartych w przepisach prawa finansowego oraz finansów publicznych, stanowiąc formę postulatów kierowanych do ustawodawcy oraz praktyki, których podstawowym celem jest właściwe kształtowanie, organizacja i funkcjonowanie gospodarki budżetowej¹. Fundamentalną rolą zasad jest więc tworzenie reguł funkcjonujących w porządku prawnym, nie tylko jako norm prawnych, ale również jako przepisów prawnych.

Obowiązujące przepisy prawa związane z wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu UE regulują zagadnienia związane z zarządzaniem finansami Unii, uwzględniając specyfikę procesu wydatkowania. Należyte zarządzanie finansami Unii Europejskiej i zarządzanie dzielone są zasadami ściśle związanymi z właściwym gospodarowaniem środkami pochodzącymi z budżetu UE, tworząc reguły, na którym zbudowany został system ich monitoringu, kontroli, audytu oraz zarządzania.

¹ E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, *System budżetowy* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. I, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2000, s. 132 i n. Zob. też: C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 286; N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 103–104; M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 180 i n.; C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 42 i n. (w nieco szerszym kontekście, tj. w odniesieniu do zasad ogólnych prawa finansowego).

Opierających się na zasadach generalnych, w tym na zasadzie należytego zarządzania oraz zasadzie zarządzania dzielonego, Unia Europejska stworzyła system, w ramach którego każdy z jego uczestników winien kierować się identycznymi ogólnymi regułami. Budowane zaś krajowe rozwiązania, bazujące na decyzjach suwerennych państw członkowskich, nie mogą tworzyć modelu, który nie będzie gwarantował przestrzegania tychże zasad oraz osiągnięcia założonych rezultatów, w tym ochrony interesów finansowych UE.

Podstawowym celem publikacji jest określenie zakresu znaczeniowego zasady należytego zarządzania oraz zasady zarządzania dzielonego w systemie zarządzania i kontroli programów operacyjnych, a także podjęcie próby wyznaczenia ram dla państw członkowskich i organów UE do tworzenia systemu wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii. Do omówienia zakresu przedmiotowy i podmiotowy wskazanych zasad wykorzystana została przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna oraz w niewielkim stopniu prawno-porównawcza. Dodatkowo dla weryfikacji prawidłowości postawionych tez wykorzystana została analiza wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Podstawową tezę jest założenie, iż dla prawidłowego funkcjonowania systemu wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE niezbędne jest właściwe skorelowanie zasady zarządzania dzielonego oraz zasady należytego zarządzania finansami Unii.

Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej

Powszechne rozumienie pojęcia „wykonania budżetu” wiąże się z realizacją zadań, których celem jest zaspokajanie potrzeb poprzez dokonywanie wydatków, jak również gromadzenie przychodów. Artykuł 317 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi iż, Komisja Europejska jest uprawniona do wykonania budżetu w porozumieniu z państwami członkowskimi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami finansowymi Komisja działa na własną odpowiedzialność w granicach przyznaných środków oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami².

Zasada należytego zarządzania finansami (*principle of sound financial management*) została określona w art. 6 oraz rozdziale 7 w art. 30–33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012³. Podkreśla ona ekonomiczno-zarządczy charakter budżetu ogólnego UE. Poprzez wykazanie jej w art. 6 rozporządzenia 966/2012 stała się zasadą budżetową.

² J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 47.

³ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu Unii raz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1), zwane dalej również rozporządzeniem finansowym oraz rozporządzeniem nr 966/2012.

Została ona również wyjaśniona w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z 17 maja 2006 r.⁴, wskazując, iż opiera się na zasadach gospodarności, efektywności, ochrony interesów finansowych, proporcjonalności kosztów administracyjnych oraz współistnienia procedur⁵.

Artykuł 30 rozporządzenie 966/2012 określa, iż zasada należytego zarządzania finansami polega na wykorzystywaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Wskazane trzy filary zasady należytego zarządzania finansami zostały zdefiniowane w następujący sposób:

- zasada oszczędności – zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności powinny być udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie – art. 30 ust. 2 rozporządzenia 966/2012,
- zasada wydajności – wiąże się z jak najkorzystniejszą relacją pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami – art. 30 ust. 2 rozporządzenia 966/2012,
- zasada skuteczności – wiąże się z osiągnięciem określonych celów oraz zamierzonych rezultatów – art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 966/2012.

Zawarcie w zasadzie należytego zarządzania finansami wskazanych powyżej reguł oszczędności, wydajności i skuteczności, które w tłumaczeniu na język angielski mają swoje odpowiedniki, tj. *economy*, *efficiency*, *effectiveness*, nazywana jest potocznie zasadą „3E”.

Poszczególne zasady ze względu na przedstawione wyżej znaczenie legalne nie budzą większego problemu w zakresie zrozumienia ich znaczenia i zakresu z wyjątkiem zasady oszczędności.

Jak podkreśla J. Łacny, znaczenie leksykalne oszczędności sugeruje skromność materialną, niewielkie użycie zasobów lub środków czy też nietrwonienie pieniędzy lub majątku. Tymczasem definicja zawarta w art. 30 ust. 2 rozporządzenia 966/2012 wskazuje na wymogi, jakich należy przestrzegać przy udostępnianiu zasobów wykorzystywanych przez daną instytucję w celu wykonywania jej zadań, tj. terminowość, właściwą ilość, najlepszą cenę zasobów. Przepis ten nie określa, o jakie instytucje chodzi, tj. czy dotyczy to wyłącznie instytucji Unii Europejskiej, czy też każdej instytucji, w tym krajowych państw członkowskich. Nie określony został również adresat, który udostępnia instytucji zasoby i zobowiązany jest do przestrzegania powyższych wymagań. Łacny słusznie wskazuje, iż nawet porównanie tekstu przedmiotowego przepisu w innych językach nie daje odpowiedzi na powyższe wątpliwości⁶. Wydaje się, iż tak sformułowany przepis jest świadomym

⁴ Dz.Urz. UE C 139 z 19 maja 2006 r., s. 1, pkt 45.

⁵ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 127.

⁶ J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 3, s. 105–106.

działaniem i pozwala przyjąć, iż ma on zastosowania w każdym przypadku udostępniania zasobów pochodzących z budżetu UE, nawet jeśli ma to charakter pośredni, jak i każdego podmiotu wydatkującego takie środki.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w podręczniku kontroli wskazuje, iż zasada oszczędności nakazuje utrzymanie kosztów działań na możliwie niskim poziomie. Kontrola oszczędności pozwala ocenić, czy dla osiągnięcia określonych celów poniesione zostały najodpowiedniejsze koszty na stosunkowo niewysokim poziomie⁷.

Zasada wydajności związana jest z poszukiwaniem równowagi pomiędzy zasobami zaangażowanymi w osiągnięcie określonych rezultatów a tymi rezultatami. Zmierzać powinniśmy do tego, aby unikać sytuacji, w której zaangażowane środki są dużo wyższe bądź nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do osiągniętego rezultatu⁸. ETO w podręczniku kontroli wskazuje, iż zasada wydajności dotyczy badania stosunku między wykorzystanymi zasobami a rezultatami, zaś wydajność łączy się z produktywnością. Ponadto badanie obejmuje zagadnienie zwiększenia ilości lub jakości rezultatów bez zwiększenia wykorzystania zasobów, czyli dotyczy oceny optymalizacji ilościowej i jakościowej przy danym poziomie zaangażowaniu zasobów⁹.

Zasada skuteczności skupiona została na jednym aspekcie, tj. konieczności osiągnięcia założonego celu¹⁰. ETO w podręczniku kontroli wskazuje, iż zasada skuteczności koncentruje się wokół wyników działania oraz badania stopnia ich osiągnięcia¹¹.

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wskazuje na sposób określenia zakresu przedmiotowego wskazanej zasady należytego zarządzania finansami. Trybunał wyszczególnia, iż nie należy patrzeć na nią wyłącznie przez pryzmat rachunkowy, czyli nie może być zredukowana do czysto księgowej definicji. Właściwa interpretacja tej zasady musi zawierać troskę o praktyczne konsekwencje czynów zarządzania finansami, używając jako punktu odniesienia w szczególności zasady skuteczności prawa wspólnotowego. Ponadto TSUE wskazał, iż zasada skuteczności prawa wspólnotowego oznacza, że fundusze Wspólnoty muszą być udostępniane i wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem¹².

⁷ <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditMethodology.aspx> (10.07.2019).

⁸ J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 106.

⁹ <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditMethodology.aspx> (10.07.2019); J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 112.

¹⁰ J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 106.

¹¹ <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditMethodology.aspx>; J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 112.

¹² Wyrok TSUE z 14 grudnia 2000 r. w sprawie T-105/99 Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) v Commission of the European Communities, Rec. 2000, s. II-4099 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-105/99> (10.07.2019).

Artykuł 30 ust. 3 rozporządzenia 966/2012 określa, iż we wszystkich obszarach działalności objętych budżetem wyznacza się konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele. Dla każdego działania osiągnięcie tych celów monitorowane jest wskaźnikami wydajności, a organy dokonujące wydatków dostarczają Parlamentowi Europejskiemu i Radzie informacji, o których mowa w art. 38 ust. 3 lit. e rozporządzenie 966/2012. Informacje te dostarczane są corocznie, nie później niż w momencie składania dokumentów załączanych do projektu budżetu.

Unia Europejska przyjęła zasadę, zgodnie z którą każde podejmowanie działania, które odnosi swój skutek w zakresie związanym z wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu UE, musi mieć z góry określone cele oraz skutki finansowe. Skuteczność wydatkowania ma zapewnić kontrola oraz prowadzony monitoring wskaźników.

Prawodawca europejski opiera zasadę należytego zarządzania finansami na dwóch podstawowych elementach, tj.:

- planowaniu budżetu Unii i dyscyplinie budżetowej – przejawia się w inicjatywie oraz planowaniu skutków finansowych przedkładanych projektów,
- kontroli wykonania budżetu¹³.

Artykuł 53 rozporządzenia 966/2012 stanowi, iż Komisja wykonuje dochody i wydatki budżetowe zgodnie z rozporządzeniem 966/2012, na własną odpowiedzialność i w granicach zatwierdzonych środków. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w taki sposób, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych, dotyczących szczegółowych zasad wykonywania budżetu, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami oraz dotyczących informacji o przekazywaniu danych osobowych do celów kontroli.

Z treści wskazanego przepisu wynika, iż Komisja Europejska, wydając akt delegowany, doprecyzowuje zasady wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE, a przez to wskazuje na zakres przedmiotowy zastosowania zasady należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej.

Artykuł 59 rozporządzenia 966/2012 określa system zarządzania dzielonego w zakresie wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, wskazując jednocześnie na zakres uprawnień i obowiązków. Wydatkując środki w tym trybie, Komisja Europejska oraz państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji. Zarządzając zaś nimi, zapewniają, iż dostrzegalne są działania Unii. Tak więc należy ustalić cele oraz środki, jakie

¹³ Rozporządzenie delegowane nr 1268/2012 potwierdza powyższy wniosek. Artykuł 18 oraz 19 tego rozporządzenia odnosi się do zasady należytego zarządzania finansami poprzez określenia skutków finansowych programów oraz działań, które pociągają za sobą wydatki budżetowe.

prowadzą do ich osiągnięcia, gdzie jednym z podstawowych celów jest zagwarantowanie poszanowania ustalonych zasad, w tym zasady należytego zarządzania finansami¹⁴.

Komisja Europejska dla przybliżenia zasady należytego zarządzania finansami opublikowała na swojej stronie wyjaśnienia, wskazując, iż „powyższa zasada jest określana w odniesieniu do zasad ekonomii, skuteczności i wydajności. Jej wdrożenie obejmuje wyznaczenie weryfikowalnych celów, które są sprawdzane za pomocą wymiernych wskaźników wydajności, przechodząc od zarządzania skupionego na środkach do zarządzania nastawionego na wyniki. Instytucje muszą przeprowadzić oceny *ex ante* i *ex post*, zgodnie z wytycznymi Komisji”¹⁵. Komisja podkreśla w przedmiotowym wyjaśnieniu, iż cele, jakie mają być finansowane ze środków pochodzących z budżetu UE, mają być obiektywnie ustalone, zaś wskaźniki są miernikami ich osiągnięcia. Wydajność i skuteczność w ocenie Komisji jest podstawowym elementem składającym się na zasadę należytego zarządzania finansami¹⁶.

Przepisy szczegółowe dotyczące poszczególnych funduszy strukturalnych nie tworzą odmiennego rozwiązania prawnego dla powyższej zasady. Opierają się na zakresie wskazanym wyżej, zobowiązując państwa członkowskie do współpracy, a przez to zobowiązując poszczególne instytucje czy organy odpowiedzialne za dane programy do podejmowania działań mających zapewnić przestrzeganie tejże zasady m.in. poprzez badanie legalności i prawidłowości wydatkowania środków, tworzenie systemu zarządzania i kontroli, redukcji i zawieszania płatności, nakładania korekt finansowych czy też prowadzenia procedur związanych z zapewnieniem zwrotu wypłaconych środków.

Określając zakres podmiotowy zasady należytego zarządzania, należy przywołać art. 317 TFUE, który wskazuje Komisję Europejską oraz państwa członkowskie jako pomioty, którym przypisano właściwe uprawnienia związane z wydatkowaniem środków znajdujących się w budżecie Unii Europejskiej. Komisja Europejska ma wykonywać budżet na własną odpowiedzialność, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w granicach przyznanych na dany cel środków. Państwa członkowskie zaś są zobowiązane do współpracy z Komisją w celu zapewnienia wydatkowania środków, a przez to ich wykorzystywania zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami¹⁷.

W doktrynie można odnaleźć poglądy potwierdzające przedstawione wyżej rozumienie zasady należytego zarządzania finansami UE, która opiera się na relacji pomiędzy zamierzonymi celami a środkami zastosowanymi do ich osiągnięcia, z analizą optymalizacji tychże środków¹⁸.

¹⁴ J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 107.

¹⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34015_pl.htm (24.06.2019).

¹⁶ J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 108.

¹⁷ C. Kosikowski, *Finanse i prawo...*, s. 127.

¹⁸ Między innymi J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 113; M. Freitag, *Der Europäische Rechnungshof*, Baden-Baden 2005, s. 44.

Zasada należytego zarządzania finansami UE była również przedmiotem poruszonym w orzeczeniach TSUE. Trybunał wskazał, iż art. 2 rozporządzenia finansowego, zawarty w części poświęconej ogólnym zasadom prawa w rzeczonym rozporządzeniu stanowi, że „środki budżetowe wykorzystuje się zgodnie z zasadą gospodarności i należytego zarządzania finansami”. Ponadto w świetle art. 248 ust. 2 TWE należyte zarządzanie finansami stanowi ogólną regułę organizacji wspólnotowej zapisaną w traktacie, nad której przestrzeganiem czuwa Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich.”Podkreślona została ranga zasady jako ogólna reguła organizacji wspólnotowej¹⁹.

Regulacja zawarta w rozporządzeniu 966/2012 określa zasadę należytego zarządzania, jednak nie można stwierdzić, iż na tej podstawie wskazany został zbiór obowiązków, jakie spoczywają na Komisji Europejskiej oraz państwach członkowskich. Określenie tych obowiązków możliwe jest na podstawie przepisów szczegółowych odnoszących się do innych zagadnień, w tym polityki spójności. Jak słusznie wskazuje J. Łacny, orzecznictwo TSUE pozwala na przyjęcie tezy, iż zasada należytego zarządzania finansami jest wskazówką interpretacyjną używaną w celu wyjaśnienia innych konstrukcji prawnych funkcjonujących w prawie europejskim. Nadanie jej znaczenia określane jest przez pryzmat innych norm prawnych²⁰.

Wydatkowanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej związane jest ściśle z zasadą zakazu podejmowania jakichkolwiek działań powodujących powstanie konfliktu między interesami beneficjentów, na rzecz których ponoszone są wydatki, a interesem Unii Europejskiej. Wskazana zasada określona została w art. 57 rozporządzenia 966/2012. W sytuacji wystąpienia takiego konfliktu interesów obowiązkiem beneficjenta jest rezygnacja z wykonywania działań i przekazanie sprawy właściwemu organowi, który rozstrzygnie, w jakim zakresie dochodzi do konfliktu interesów²¹.

Zasada zarządzania dzielonego

Wydatkowanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej można realizować jedną z trzech metod:

- wydatkowanie bezpośrednie – środki wydatkuje Komisja Europejska przy pomocy swoich służb bądź też za pośrednictwem agencji wykonawczych,
- w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi,

¹⁹ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 12 marca 2008 r. w sprawie T-345/03 *Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE* przeciw Komisji Wspólnot Europejskich, pkt 77, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-345/03> (10.07.2019).

²⁰ J. Łacny, *Zasada należytego zarządzania...*, s. 118.

²¹ C. Kosikowski, *Finanse i prawo...*, s. 128.

– wydatkowanie pośrednie, tzw. zarządzanie pośrednie, które występuje tylko w sytuacjach przewidzianych w przepisach²².

Niezależnie od metody wydatkowania środków z budżetu Unii Europejskiej odpowiedzialność za budżet ponosi Komisja Europejska, nawet w sytuacji powierzenia swoich kompetencji w tym zakresie podmiotom trzecim.

Wydatkowanie środków związanych z wdrażaniem m.in. polityki spójności jest ściśle związane z przyjętym podziałem zarządzania (*shared management*), który jest formą wykonania budżetu UE opierającą się na wspólnym wykonaniu budżetu przez państwa członkowskie i Komisję Europejską. Zgodnie z tym modelem państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia przepisów, ale i środków koniecznych do ochrony interesów finansowych UE. Zgodnie z art. 325 TFUE, dawnym 280 TWE, państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby działania finansowane ze środków pochodzących z budżetu UE były wydatkowane prawidłowo przy jednoczesnym zapobieganiu nadużyciom finansowym, nieprawidłowościom, zmierzając do odzyskania kwot wypłaconych nienależnie²³.

Doktryna prawa finansowego przyjmuje, iż wykonanie budżetu polega na realizacji zadań mających na celu zaspokajanie potrzeb publicznych poprzez dokonywanie wydatków i gromadzenie dochodów na rzecz budżetu²⁴. Należy więc stwierdzić, iż Unia Europejska wskazuje potrzeby publiczne i przekłada je na cele, jakie mają być osiągnęte poprzez realizowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE.

System zarządzania i kontroli jest narzędziem, wokół którego koncentruje się cała grupa obowiązków wynikających z wydatkowania przez państwo członkowskie środków finansowych budżetu UE. Przepisy nie definiują systemu zarządzania i kontroli, określają jednak zadania, jakie ma on wypełniać, jak również wymogi odnoszące się do instytucji, które je wykonują. Wśród zadań pojawiają się m.in.: poświadczenie wiarygodności rachunku agencji płatniczych, prowadzenie określonych rodzajowo kontroli, audytów, systemu monitorowania. Instytucjami, do których kierowane są wymogi dotyczące systemu zarządzania i kontroli, są m.in. agencje płatnicze, jednostki certyfikujące, instytucje zarządzające, instytucje audytowe²⁵.

System zarządzania i kontroli poszczególnych państw członkowskich sprawdzany jest przez Komisję Europejską pod względem istnienia oraz skuteczności funkcjonowania. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości Komisja Europejska wyposażona została w uprawnienie nakładania korekt finansowych na państwa członkowskie. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest stworzenie i stałe prowadzenie systemu zarządzania i kontroli, niezależnie od działań podejmowanych

²² *Ibidem*.

²³ J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010, s. 35.

²⁴ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2000, s. 183.

²⁵ J. Łacny, *Okresowe kary...*, s. 37–38.

przez Komisję Europejską. Nie może ono uzależniać podejmowanych przez siebie działań, w tym działań windykacyjnych w stosunku do beneficjenta, od procedur podjętych przez Komisję²⁶.

Komisja Europejska i państwa członkowskie poprzez system zarządzania i kontroli zmagają się do zapewnienia, by środki pochodzące z budżetu UE nie były obciążane kwotami, które zostały poniesione, a nie służą realizacji celów określonych w prawie Unii²⁷.

Na państwa członkowskie nałożony został ogólny obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu upewnienia się, że transakcje finansowane ze środków pochodzących z budżetu UE są rzeczywiście przeprowadzane i wykonywane prawidłowo. Działania państw członkowskich prowadzone są w celu zapobiegania i przeciwdziałania nieprawidłowościom oraz odzyskania kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań, nawet jeśli konkretny akt wspólnotowy wyraźnie nie przewiduje przyjęcia szczególnych środków kontrolnych²⁸.

Znaczenie systemu zarządzania i kontroli poszczególnych państw członkowskich związane z wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu UE podkreśla orzecznictwo TSUE. W dwóch wyrokach Trybunał uznał, iż niewdrożenie wytycznych Komisji Europejskiej i niewprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS) samo w sobie uznane zostaje za podstawę do nałożenia korekty ryczałtowej bez konieczności badania poprawności wydatkowania środków²⁹.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli w swoim wystąpieniu na Zebraniu Komitetu Kontaktowego Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Helsinki, 3 i 4 grudnia 2007 r.) zwraca-

²⁶ Wyrok z 22 stycznia 2004 r. w sprawie C-271/01 Ministero delle Politiche Agricole e Forestali p. Consorzio Produttio Pompelmo Italiano Soc. Coop. arl. (COPPI), Rec. 2004, s. I-1029, pkt 44–46, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-271/01> (10.07.2019).

²⁷ Wyrok z 6 października 1993 r. w sprawie C-55/91, Włochy p. Komisji, Rec. 1993 s. I-4813, pkt 67, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0055>; wyrok z 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-247/98, Grecja p. Komisji Rec. 2001, s. I-1, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45481&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=337829>; wyrok z 9 stycznia 2003 r. w sprawie C-157/00 Grecja p. Komisji, Rec. 2003, s. I-153, pkt 44, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47949&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=479163>; wyrok z 9 września 2004 r. w sprawie C-332/01 Grecja p. Komisji, Zb. Orz. 2004, s. I-7699, pkt 63, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db886fb46793ad4648b11e8a83cc2818a2.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuMbhj0?docid=65348&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=241119> (10.07.2019).

²⁸ Wyrok z 19 listopada 1998 r. sprawa C-235/97 Francja przeciwko Komisji [1998] ECR I-7555, pkt 45, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0235> (10.07.2019).

²⁹ Wyrok z 18 września 2003 r. w sprawie C-331/00 Grecja p. Komisji, Zb. Orz. 2003, s. I-9085, pkt 73; wyrok z 24 lutego 2005 r. w sprawie C-300/02 Grecja p. Komisji, Zb. Orz. 2005, s. I-1341, pkt 97 i 100, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=53171&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=480159> (10.07.2019).

cał uwagę na „różnicowania programów UE, także z głębokości tzw. luki wdrożeniowej w poszczególnych państwach, rozumianej jako luka między przepisami prawa a zdolnością ich wdrażania i egzekwowania przez administrację krajową”. Zaznaczył on, że dla budżetu UE istotne jest ograniczanie ryzyka sfinansowania niekwalifikowanego wydatku, co wymaga zwiększenia skuteczności systemu zarządzania i kontroli. Aby to osiągnąć, należy uznać za istotne stworzenie właściwych mechanizmów, jak również procedur kontrolnych³⁰.

Istnieją dwa główne rodzaje finansowania ze środków UE:

- fundusze, którymi Komisja Europejska zarządza centralnie i bezpośrednio,
- fundusze, w przypadku których zarządzanie jest dzielone między UE i państwa członkowskie, np. fundusze strukturalne i Fundusz Spójności; Unia powierza ich zarządzanie państwom członkowskim.

Zasadnicza większość środków wydatkowanych z budżetu Unii Europejskiej w obszarze polityki spójności wykonywana jest w ramach zarządzania dzielonego, które jest prowadzone zgodnie z art. 53 rozporządzenia 966/2012. Polega ono na przekazaniu zadań państwom członkowskim, w ramach których poszczególne organy odpowiadają za ich zarządzanie i wydatkowanie na poziomie krajowym. Komisja Europejska ponosi zaś odpowiedzialność wobec Parlamentu Europejskiego za prawidłowość wykonania budżetu całej Unii Europejskiej³¹.

Zarządzanie dzielone jest stosowane dla większości wydatkowanych środków budżetu UE³². W ramach podziału zarządzania państwa członkowskie i Komisja Europejska są zobowiązane do realizowania określonych zadań i obowiązków, które w efekcie mają prowadzić do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Stąd też państwa członkowskie zobligowane są do wprowadzenia przepisów wykonawczych i administracyjnych, jak również innych środków zmierzających do zapewnienia, aby środki pochodzące z budżetu UE były rzeczywiście i prawidłowo wydatkowane przy jednoczesnym odzyskiwaniu kwot, które wypłacane zostały nienależnie. W tym celu każde państwo członkowskie zobowiązane jest do prowadzenia kontroli, monitoringu oraz audytu. Obowiązkiem zaś Komisji Europejskiej jest zapewnienie, aby środki były wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, z wykorzystaniem do tego instrumentów o charakterze kontrolnym, w tym procedur rozliczeń, wstrzymywa-

³⁰ J. Mazur, *Zebranie Komitetu Kontaktowego Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Helsinki, 3 i 4 grudzień 2007 r.)*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 2, s. 165. Zob. też wypowiedź prezesa J. Jezierskiego opublikowaną w „Kontrola Państwowa” 2008, nr 1, s. 121 i n.

³¹ Raport Zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej, KAP-462-1/2009, Warszawa, sierpień 2009 r., www.nik.gov.pl (20.03.2016).

³² S. Fazakas, *Wykonanie budżetu Unii Europejskiej – obowiązki a rzeczywistość*, „Kontrola Finansowa” 2007, nr specjalny, s. 10.

nia płatności, nakładania korekt. Dzięki takim działaniom Komisja Europejska przyjmuje odpowiedzialność za wykonanie budżetu niezależnie od przypisanych jej zadań.

Jak podkreślił w swoim orzeczeniu TSUE, dawny art. 274 TWE, a obecny art. 317 TFUE, określając odpowiedzialność Komisji Europejskiej za wykonanie budżetu, nie dokonuje się w żaden sposób rozróżnienia metod wykonania budżetu, co oznacza, iż odpowiedzialność za jego wykonanie spoczywa na Komisji Europejskiej także wówczas, gdy wydatki budżetowe są realizowane metodą podziału zarządzania. Państwa członkowskie biorą w pierwszej kolejności odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy, poświadczając w szczególności przed Komisją, że wydatki zadeklarowane z tytułu płatności tymczasowych lub płatności salda końcowego odpowiadają wydatkom faktycznie poniesionym. Komisja podejmuje decyzję dotyczącą wniosków o płatność, określając w zakresie wykonywania ogólnej odpowiedzialności, która na niej spoczywa w ramach wykonywania budżetu, kwotę wydatków zadeklarowanych i poświadczonych przez państwo członkowskie, która ma być pokryta z budżetu wspólnotowego. Jeśli systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich są wiarygodne i zapewniają „odpowiedni ślad rewizyjny”, dostarczone poświadczenie wydatków daje Komisji zasadniczo wystarczającą pewność dokładności, prawidłowości i kwalifikacji wniosków o pomoc wspólnotową. Kiedy Komisja i państwo członkowskie dokonują rozbieżnej wykładni przepisów ustanawiających warunki kwalifikowania pewnych wydatków, krajowy system zarządzania i kontroli nie daje Komisji pewności, że wszystkie wydatki zadeklarowane przez to państwo członkowskie odpowiadają kwalifikowanemu wydatkowi w rozumieniu przepisów. Zainteresowane państwo członkowskie, wykonując ciężące na nim obowiązki i ponosząc odpowiedzialność za poświadczanie wydatków oraz w ramach lojalnej współpracy z instytucjami wspólnotowymi umożliwia Komisji wykonanie budżetu na jej własną odpowiedzialność, dostarczając jej wszelkich informacji, które uzna ona za konieczne do dokonania płatności³³.

W odniesieniu do funduszy objętych „zarządzaniem dzielonym” Komisja Europejska powierza państwom członkowskim wdrażanie programów na szczeblu krajowym. Następnie państwa członkowskie przydzielają te fundusze odbiorcom końcowym (np. przedsiębiorstwom, samorządom itp.). Państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za stworzenie systemu zarządzania i kontroli, który jest zgodny z wymogami zawartymi w rozporządzeniach. Dzięki zapewnieniu skutecznego funkcjonowania tego systemu zapobiega się nieprawidłowościom, wykrywa je i koryguje. Komisja Europejska pełni zaś funkcję nadzorczą.

³³ Wyrok z 12 grudnia 2007 r. w sprawie T-308/05 Włochy p. Komisji, Zb. Orz. 2007, s. II-5089, pkt 109, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd7d44200e9b5c4cf28180_c96a874252d4.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaN90?text=&docid=71695&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=853724 (25.06.2019).

Ponieważ zarządzanie dzielone związane jest z decentralizacją, państwa członkowskie i poszczególne regiony podejmują decyzje w zakresie wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE. Z decyzją tą ściśle związana jest odpowiedzialność, ale tylko w zakresie właściwego zarządzania³⁴.

W systemie prawa obowiązującego w Polsce ważną instytucją związaną z zarządzaniem dzielonym jest procedura desygnacji uregulowana w art. 15 i n. ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020³⁵, na podstawie art. 124 rozporządzenia 1303/2013.

Desygnacja udzielana jest przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i jej celem jest potwierdzenie skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli realizowanych programów operacyjnych. Wydawana jest ona na podstawie opinii instytucji audytowej i jej sprawozdania sporządzonego na bazie wykonanych audytów. Zgodnie z art. 15 ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 wymagane jest zawarcie właściwych porozumień oraz umów między instytucjami zarządzającymi, pośredniczącymi i wdrażającymi oraz dotyczących krajowego kontrolera i wspólnego sekretariatu w przypadku Europejskiej Współpracy Terytorialnej ze względu na objęcie tych podmiotów procedurą desygnacji.

Audyt desygnacyjny służy ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej ze względu na ściśle powiązanie z uruchomieniem płatności na rzecz danego programu operacyjnego. Artykuł 124 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 wskazuje, iż przedłożenie Komisji Europejskiej pierwszego wniosku o płatność uwarunkowane jest od powiadomienia Komisji o dacie i formie przeprowadzonej na odpowiednim szczeblu procedury desygnacji instytucji zarządzającej, jak również instytucji certyfikującej we wskazanych przypadkach. W terminie 2 miesięcy każde państwo członkowskie z własnej inicjatywy może przedstawić Komisji Europejskiej sprawozdanie i opinię niezależnego podmiotu audytowego oraz Opis Funkcji i Procedur (OFiP) obowiązujących w danej instytucji zarządzającej czy też certyfikującej. Komisja Europejska ma prawo do żądania przedstawienia wskazanych dokumentów w terminie miesiąca od powiadomienia o desygnacji.

Artykuł 15 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 nie określa, czy udzielenie desygnacji wiąże się z czynnościami informacyjnymi skierowanymi do Komisji Europejskiej. Wytyczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie procesu desygnacji na lata 2014–2020³⁶ szczegółowo regulują ten proces.

³⁴ *System Kontroli polityki spójności, sposób działania w okresie budżetowym 2007–2013*, Luksemburg 2009, s. 6.

³⁵ Dz.U. 2018, poz. 1431.

³⁶ Wytyczne MR w zakresie procesu desygnacji na lata 2014–2020, <https://www.funduszeu.ropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-procesu-desygnacji-na-lata-2014-2020/> (26.03.2019).

W przypadku realizacji zadań w ramach programu operacyjnego przez inne podmioty desygnacji zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 podlegają odpowiednio:

- instytucja pośrednicząca,
- instytucja wdrażająca,
- krajowy kontroler,
- wspólny sekretariat³⁷.

Zakres podmiotowy procesu desygnacji jest szerszy od zakresu podmiotowego wskazanego w rozporządzeniu 1303/2013, przyjmuje również bardziej restrykcyjne założenia co do prowadzenia procesu desygnacji. Rozporządzenie 1303/2013 wskazuje, iż procesem desygnacji objęte są instytucje zarządzające i certyfikująca, a sam proces oparty jest na zasadzie proporcjonalności. Rozporządzenie 1303/2013 dopuszcza odstępianie od wymaganego przez Komisję Europejską, a fakultatywnego dla państwa przedstawiania dokumentów – sprawozdania i opinii niezależnego podmiotu audytowego oraz OFiP – dla programów, którego wartość nie przekracza 250 mln euro. Polska jednak zdecydowała się, głównie ze względu na delegowanie szeregu zadań, na objęcie większej liczby podmiotów procesem desygnacji³⁸.

Podmioty podlegające desygnacji w ramach programu operacyjnego są wskazywane w OFiP instytucji zarządzającej oraz instytucji certyfikującej sporządzanym według wzoru określonego przez Komisję Europejską w załączniku III do rozporządzenia wykonawczego nr 1011/2014³⁹.

Podstawą desygnacji jest sprawozdanie z audytu i opinia instytucji audytowej w sprawie spełnienia przez instytucję zarządzającą i instytucję certyfikującą kryteriów desygnacji określonych w załączniku XIII do rozporządzenia 1303/2013, która ocenia, czy instytucje spełniają kryteria dotyczące wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowaniem⁴⁰.

Audyt desygnacyjny jest realizowany na podstawie art. 124 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 oraz w oparciu o Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące procedu-

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Dołowiec, D.E. Harasimiuk, M. Metlerska-Drabik, J. Ostalowski, R. Poździk, A. Wołowicz-Ostrowska, *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2016, s. 99–100.

³⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi, OJ L 286, 30.9.2014, s. 1–74, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1011> (26.03.2019).

⁴⁰ *Ibidem*.

ry desygnacji⁴¹. Przeprowadza go instytucja audytowa. Ustalenia i zalecenia poczynione w wyniku audytu desygnacyjnego ujmowane są we wstępnym sprawozdaniu z audytu desygnacyjnego, które jest przekazywane do audytowanych jednostek w celu ustosunkowania się do stwierdzonych ustaleń i wydanych zaleceń. Audytowana jednostka w odpowiedzi na wstępne sprawozdanie przesyła również informację, jakie działania naprawcze zostaną podjęte oraz w jakim terminie. O wdrożeniu wydanych zaleceń audytowana jednostka bezzwłocznie powiadamia audytora, który przeprowadza audyt sprawdzający stan wdrożenia zaleceń⁴².

Po przeprowadzeniu audytu sprawdzającego sporządzane jest sprawozdanie z audytu desygnacyjnego i opinia instytucji audytowej. Przekazywane są one ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego oraz do wiadomości właściwej instytucji zarządzającej, a w przypadku programów EWT, w których instytucja zarządzająca została ustanowiona poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – niezależnemu podmiotowi audytowemu, ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego oraz Koordynatorowi EWT⁴³.

Komitet ds. desygnacji stanowi organ doradczy ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie desygnacji – art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Składa się on z trzech przedstawicieli ministerstwa właściwego ds. finansów oraz trzech przedstawicieli ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego. Ustawodawca nie precyzuje, kto odpowiada za powołanie komitetu ds. desygnacji, jednak ze względu na miejsce w strukturze administracji uznaje się, że jest to zadanie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 w stosunku do osób wchodzących w skład komitetu stosuje się regulacje k.p.a. dotyczące wyłączenia pracowników i organu.

Komitet ds. desygnacji powoływany jest na okres realizacji umowy partnerstwa – art. 17 ust. 9 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Po uzyskaniu rekomendacji komitetu ds. desygnacji minister właściwy ds. rozwoju regionalnego udziela desygnacji albo odmawia udzielenia desygnacji czy też zawiesza desygnację, o czym informuje w formie pisemnej⁴⁴. Wskazane czynności, szczegółowo uregulowane w art. 16 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, wpisują się w zasady koordynacji programów operacyjnych.

⁴¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_ms_designation_pl.pdf (26.03. 2019).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego prowadzi rejestr udzielonych desygnacji i odmów udzielenia desygnacji. Rejestr zawiera w szczególności: nazwę programu operacyjnego, podmiot, któremu udzielono desygnacji albo jej odmówiono, datę udzielenia desygnacji albo jej odmowy, podstawę udzielenia desygnacji albo jej odmowy⁴⁵.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w celu potwierdzania spełniania kryteriów desygnacji przeprowadza planowe i doraźne kontrole w podmiotach zgodnie z art. 16 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Zadania te wykonuje komórka organizacyjna właściwa w zakresie procesu desygnacji w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Zakres podmiotowy planowych kontroli jest określany w Rocznym Planie Kontroli. Dobór podmiotów do kontroli określany jest na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, w szczególności uwzględniającej wyniki kontroli i audytów⁴⁶.

W procesie desygnacji nie stosuje się przepisów k.p.a., jednak do decyzji o udzieleniu, zawieszeniu lub odmowie desygnacji stosowane są te przepisy ze względu na władztwo administracyjne i jednostronne rozstrzygnięcie. Minister, wykonując swoje uprawnienia, realizuje je w drodze aktu administracyjnego⁴⁷.

Podsumowanie

Unia Europejska oraz państwa członkowskie, w tym Polska, jako uczestnicy procesu wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE zobowiązani są do stworzenia systemu zarządzania i kontroli, w tym właściwych mechanizmów kontroli i audytu oraz monitoringu na poziomie krajowym.

Powierzenie właściwym podmiotom, w tym organom administracji, kompetencji do podejmowania czynności faktycznych oraz prawnych pozwala na przyjęcie odpowiedniego rozwiązania w wykorzystywaniu środków unijnych gwarantującego oszczędność, wydajność i skuteczność. Współpraca zaś poszczególnych instytucji i organów odpowiedzialnych za dany program staje się swego rodzaju gwarantem zwiększenia relacji pomiędzy osiągnięciem założonych celów a środkami wydatkowanymi na ich osiągnięcie.

Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do stworzenia systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych, tworząc otoczenie instytucjonalne, w ramach którego swoją działalność koncentrują beneficjenci⁴⁸. Zgodnie

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ B. Majchrzak, *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 99 i n.

⁴⁸ *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, red. M. Perkowski, Warszawa 2008, s. 61.

z art. 72–75 rozporządzenia 1303/2013, budując system zarządzania i kontroli, podstawowe znaczenie mają: zasada należytego zarządzania finansami (art. 317 TFUE, art. 30 rozporządzenia 966/2012 oraz art. 4 ust. 8 rozporządzenia 1303/2013) oraz zasada zarządzania dzielonego (art. 310 ust. 5 i art. 317 TFUE, art. 59 ust. 1 rozporządzenia 966/2012 oraz art. 73 rozporządzenia 1303/2013). Każda z nich ma swój zakres pojęciowy określający zasady, na których należy oprzeć wydatkowanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 317 TFUE oraz obowiązującym rozporządzeniem 1303/2013 w kontekście zarządzania dzielonego należy określić warunki umożliwiające Komisji wykonywanie jej obowiązków związanych z wykonaniem budżetu Unii Europejskiej i doprecyzować zobowiązania do współpracy ze strony państw członkowskich. Zastosowanie tych warunków ma pozwolić Komisji upewnić się, że państwa członkowskie korzystają z europejskich funduszy w sposób zgodny z prawem i prawidłowy oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami w rozumieniu rozporządzenia 966/2012⁴⁹. Zarządzanie dzielone przenosi na państwo członkowskie uprawnienia i zadania związane z wykonaniem budżetu Unii Europejskiej. Komisja Europejska pozostaje nadal organem odpowiedzialnym za należyte zarządzanie finansami i wykonanie budżetu.

Skorelowanie ze sobą powyższych zasad, tzn. zasady zarządzania dzielonego oraz zasady należytego zarządzania, jest istotnym elementem prawidłowego funkcjonowania systemu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację polityki spójności. Wdrożenie systemu zarządzania i kontroli przez państwa członkowskie jest niezbędne ze względu na zapewnienie Komisji Europejskiej, iż podejmowane przez państwa członkowskie działania zmierzają do faktycznej ochrony interesów finansowych Unii, a przez to minimalizowania powstawania wszelkiego rodzaju nieprawidłowości.

System zarządzania i kontroli oparty na wskazanych zasadach ma być wydajny, skuteczny i efektywny przy jednoczesnym minimalizowaniu po stronie podmiotów kontrolowanych/audytowanych poczucia obciążenia. Podejmowane działania mają zapobiegać i przeciwdziałać nieprawidłowościom, odzyskiwać środki utracone w wyniku nieprawidłowości oraz zaniedbań.

Ma on również zapewniać, aby środki, które przeznaczane są na realizację programów objętych współfinansowaniem ze środków UE, nie były obciążane kosztami, które z założenia nie służą realizacji przyjętych celów. Obserwowany w Polsce stan faktyczny podawany w szeroko publikowanych analizach wskazuje, iż mamy do czynienia z całkowicie odmienną sytuacją. Beneficjenci angażują swoje środki, ponosząc koszty działań przygotowawczych, a wielokrotnie nie dochodzi do realizacji przedsięwzięcia z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Znane są również przypadki, w których dążąc głównie do zagospodarowania środków przeznaczonych np. na politykę spójności, rea-

⁴⁹ Rozporządzenie nr 1303/2013, pkt 10.

lizowane są inwestycje czy różnego rodzaju projekty, które pociągają za sobą koszty niesłużące w ogóle realizacji celów stawianych przez politykę spójności. Tego typu zjawiska powinny być wykrywane w procesie kontroli, audytu i monitoringu celem zapobiegania powstawaniu analogicznych zjawisk w przyszłości.

Bibliografia

- Dołowiec M., Harasimiuk D.E., Metlerska-Drabik M., Ostalowski J., Poździk R., Wołowiec-Ostrowska A., *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2016.
- Fazakas S., *Wykonanie budżetu Unii Europejskiej – obowiązki a rzeczywistość*, „Kontrola Finansowa” 2007, nr specjalny.
- Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2000.
- Freitag M., *Der Europäische Rechnungshof*, Baden-Baden 2005.
- Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005.
- Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010.
- Łacny J., *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010.
- Łacny J., *Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 3.
- Majchrzak B., *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10.
- Mazur J., *Zebranie Komitetu Kontaktowego Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Helsinki, 3 i 4 grudzień 2007 r.)*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 2.
- Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, red. M. Perkowski, Warszawa 2008.
- Raport Zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce*, Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej, KAP-462-1/2009, Warszawa, sierpień 2009 r.
- Ruśkowski E., Stankiewicz J., *System budżetowy* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. I, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2000.
- System Kontroli polityki spójności, sposób działania w okresie budżetowym 2007–2013*, Luksemburg 2009.
- Weralski M., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984.
- Wytyczne MR w zakresie procesu desygnacji na lata 2014–2020.

Streszczenie

Obowiązujące przepisy prawa związane z wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu UE regulują zagadnienia związane z zarządzaniem finansami Unii, uwzględniając specyfikę procesu wydatkowania. Należyte zarządzanie finansami Unii Europejskiej i zarządzanie dzielone są zasadami ściśle związanymi z właściwym gospodarowaniem środkami pochodzącymi z budżetu UE, tworząc reguły, na którym zbudowany został system ich monitoringu, kontroli, audytu oraz zarządzania.

Podstawowym celem publikacji jest określenie zakresu znaczeniowego zasady należytego zarządzania oraz zasady zarządzania dzielonego w systemie zarządzania i kontroli programów operacyjnych oraz podjęcie próby wyznaczenia ram dla państw członkowskich i organów UE do tworzenia systemu wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii. Omawiając zakres przedmiotowy i podmiotowy wskazanych zasad, wykorzystana została przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna oraz z niewielkim stopniem porównawcza. Dodatkowo dla weryfikacji prawidłowości postawionych tez wykorzystana została analiza wybranych orzeczeń TSUE.

Słowa kluczowe: zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej, zasada zarządzania dzielonego, system zarządzania i kontroli programów operacyjnych, desygnacja

IMPORTANCE OF THE PRINCIPLE OF SOUND FINANCIAL MANAGEMENT OF THE EUROPEAN UNION AND PRINCIPLES OF SHARED MANAGEMENT IN THE MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEM OF OPERATIONAL PROGRAMS

Summary

The binding legal provisions related to the spending of funds from the EU budget regulate issues related to the management of EU finances, taking into account the specific nature of the spending process. Sound financial management of the European Union as well as shared management are principles strictly related to the proper management of funds coming from the EU budget by creating rules on which the system of their monitoring, control, audit and management was built.

The primary purpose of the publication is to define the scope of meaning of the principle of sound management, and the principles of shared management in the management and control system of operational programs and attempt to set a framework for countries and EU bodies to create a system of spending funds from the EU budget. While discussing the subject and subject scope of the indicated principles, the dogmatic and legal method was used, as well as the legal and comparative degree. In addition, the analysis of selected judgments of the European Court of Justice has been used to verify the correctness of the theses.

Keywords: principle of sound financial management of the European Union, principle of shared management, management and control system of operational programs, designation