



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

*Projekt wypracowany przez
Zespół Ekspertki ds. Polityki Regionalnej ZWRP
wersja zaakceptowana – do głosowania*

STANOWISKO NR

KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

z dnia 2026 roku

w sprawie zmian legislacyjnych dotyczących możliwości sądowej weryfikacji ustaleń audytowych wobec województwa, pełniącego jednocześnie funkcję beneficjenta i instytucji zarządzającej w ramach programów regionalnych

Konwent Marszałków Województw RP w Stanowisku nr 7 z dnia 29 listopada 2024 roku poruszył kwestię zapewnienia możliwości odwołania od ustaleń audytów operacji Instytucji Audytowej (IA) do sądu lub innej niezależnej instytucji, w ramach programów finansowanych z funduszy Polityki Spójności. Zgodnie z zaprezentowanym pisemnie stanowiskiem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 14 stycznia 2025 roku zapisy rozporządzenia ogólnego nie przewidują możliwości dokonywania oceny ustaleń IA przez jakąkolwiek instytucję państwa członkowskiego. Skutkiem tego jest dalsza konieczność uznawania przez IZ ostatecznych ustaleń Instytucji Audytowej i w konsekwencji zalecanie beneficjentom zwrotu środków. W tym celu przeprowadzane są kontrole projektów u Beneficjentów, w ramach których IZ powinna potwierdzić ustalenia IA, wydać zalecenia pokontrolne, a w przypadku kwestionowania przez Beneficjenta ustaleń i niedokonania zwrotu środków - wydać decyzję administracyjną. Beneficjenci w przypadku braku zgody z wynikami „następczej” kontroli IZ i zaleceniem zwrotu środków dofinansowania, mają jednak prawną możliwość skorzystania z drogi sądowo-administracyjnej. Są przypadki rozstrzygnięć sądów administracyjnych, przyznających rację Beneficjentom, kwestionujących wystąpienie nieprawidłowości i wynikającą z nich konieczność zwrotu środków, co podważa tym samym ustalenia audytu. W przypadku gdy Beneficjentem projektu jest Województwo, wówczas nie ma możliwości rozstrzygnięcia sądowo-administracyjnego.

Województwa (samorządy województw) w Polsce w perspektywie finansowej UE 2021–2027 pełnią podwójną rolę:

- są instytucjami zarządzającymi programami regionalnymi (IZ),
- są jednocześnie bezpośrednimi beneficjentami środków UE, realizującymi projekty





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

własne o strategicznym znaczeniu regionalnym.

W relacji pomiędzy Zarządem Województwa (pełniącym rolę IZ) a Województwem jako beneficjentem projektu dochodzi do tzw. tożsamości podmiotowej. W sensie prawnym ten sam podmiot reprezentowany przez ten sam organ występuje jako:

- wierzyciel (organ nakładający korektę),
- dłużnik (beneficjent zobowiązany do zwrotu środków).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych oraz zasadami postępowania administracyjnego organ administracji publicznej nie może wydać decyzji administracyjnej wobec samego siebie. Wynika to z:

- art. 6 KPA (zasada praworządności i działania na podstawie prawa),
- konstrukcji decyzji administracyjnej jako aktu władczego skierowanego do odrębnego podmiotu,
- zasady bezstronności organu administracji.

W konsekwencji nie jest formalnie dopuszczalne wydanie decyzji o zwrocie środków przez IZ przeciwko własnemu województwu. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w projekcie własnym województwa (np. w wyniku wcześniejszego audytu operacji IA projektu własnego województwa) stosowana jest praktyka tzw. autokorekty: pomniejszenie kolejnych wniosków o płatność lub zwrot środków na rachunek programu oraz korekta deklaracji wydatków do KE. Mechanizm ten nie przybiera formy decyzji administracyjnej, co oznacza:

- brak formalnego aktu zaskarżalnego,
- brak możliwości kontroli sądowej,
- brak dwuinstancyjności procedury odwoławczej/skargowej.

Funkcję Instytucji Audytowej w Polsce pełni Szef Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). IA nie wydaje decyzji o zwrocie środków wobec województwa, lecz formułuje ustalenia i zalecenia w podsumowaniu audytu, w tym przypadku wobec Beneficjenta - Województwa, zobowiązując IZ – Województwo, do wycofania środków z KE. Na gruncie Rozporządzenia 2021/1060 ustalenia IA mają charakter wiążący dla systemu zarządzania i kontroli, a IZ jest zobowiązana do ich wdrożenia pod rygorem korekt finansowych na poziomie rozliczeń z Komisją Europejską.

W praktyce oznacza to, że Województwo:

- nie ma realnej możliwości odmowy wykonania zaleceń IA,
- nie dysponuje środkiem zaskarżenia wobec ustaleń audytowych,
- nie może skierować sprawy do sądu administracyjnego.

Taki stan może pozostawać w sprzeczności z:

- art. 47 Karty praw podstawowych UE (prawo do skutecznego środka prawnego),
- zasadą efektywnej ochrony sądowej wynikającą z orzecznictwa TSUE,





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

- zasadą równego traktowania beneficjentów w ramach polityki spójności.

Konwent Marszałków RP postuluje o wprowadzenie zmian legislacyjnych umożliwiających Województwom procedury zaskarżalności ustaleń IA. Przykładowo do *ustawy z 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027* proponuje się wprowadzić przepis w brzmieniu:

„Instytucji Zarządzającej przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ostateczne ustalenia Instytucji Audytowej w zakresie stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej lub systemowej, jeżeli ustalenia te wywołują skutki finansowe dla programu.”

Skarga miałaby charakter skargi na akt z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)). W art. 3 p.p.s.a. proponuje się dodać tym samym punkt obejmujący: „ustalenia instytucji audytowej w zakresie nieprawidłowości w realizacji programów finansowanych ze środków UE”. Zapewniłoby to jednoznaczną właściwość sądów administracyjnych, uniknięcie sporów kompetencyjnych oraz zgodność z konstytucyjnym prawem do sądu.

W przypadku braku możliwości wprowadzenia w/w schematu, Konwent Marszałków Województw RP proponuje wprowadzenie alternatywnego modelu:

- w przypadku projektów własnych województwa, funkcję właściwą do wydania decyzji o zwrocie przejmuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego,
- IZ pozostałaby wyłączona z kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie projektów własnych,
- wydawana jest formalna decyzja administracyjna podlegająca zaskarżeniu.

Rozwiązanie to eliminuje problem „decydowania we własnej sprawie”, przeciwdziała możliwości wystąpienia konfliktu interesów, zapewnia pełną kontrolę sądową oraz odpowiada zasadzie bezstronności. Zmiana ta wymagałaby również doprecyzowania art. 207 ustawy o finansach publicznych, gdzie należałoby jednoznacznie wskazać, że w przypadku braku możliwości wydania decyzji z powodu tożsamości podmiotowej, właściwy organ nadrzędny przejmuje kompetencję do wydania decyzji administracyjnej, a w przypadku braku takiego organu w sprawach dotyczących projektów własnych samorządu województwa decyzja wydawana jest przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Konwent Marszałków Województw RP wskazuje, iż wprowadzenie powyższych rozwiązań:

- zapewni zgodność z Konstytucją RP,
- zapewni zgodność z Kartą praw podstawowych UE,
- wzmocni kontrolę finansów publicznych,





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

- wzmocni bezpieczeństwo finansowe programów regionalnych,
- wzmocni bezpieczeństwo finansowe budżetów województw,
- ograniczy ryzyko korekt systemowych nakładanych przez KE,
- ujednostyni sytuację wszystkich beneficjentów.

Obecny model, w którym Województwo jako IZ i beneficjent nie ma możliwości sądowej weryfikacji ustaleń audytowych, prowadzi do nierówności wobec innych beneficjentów, ogranicza prawa do sądu oraz utrwała schemat, w którym brak jest efektywnego środka odwoławczego. Wprowadzenie ustawowej możliwości zaskarżenia ustaleń IA w projektach własnych województwa stanowi rozwiązanie zgodne z Konstytucją RP, prawem UE oraz zasadami należytego zarządzania finansami publicznymi.

Stanowisko kieruje się do:

- 1) Pani Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
- 2) Pana Andrzeja Domańskiego, Ministra Finansów
- 3) Pana Marcina Łobody, Sekretarza Stanu, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

