

ści prawnej regulacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego w istocie rzeczy mamy obecnie do czynienia ze swoistym dualizmem tej regulacji, tyle że występującym w obrębie jednej ustawy. To stanowi powód do zastanowienia się nad formalnym rozdzieleniem tych regulacji na wzór rozwiązań obowiązujących w Polsce w poprzednich okresach⁸ czy też przyjmowanych współcześnie w niektórych innych krajach, np. w Hiszpanii (Defecińska-Tomczak, 2005). Otwarte przy tym pozostaje pytanie, czy powinny być wydane dwie odrębne ustawy⁹, czy może lepszym rozwiązaniem byłoby zintegrowanie postępowania wykonawczego z administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym. Prostym sposobem realizacji takiej koncepcji byłoby włączenie regulacji postępowania egzekucyjnego do ustawy normującej ogólne postępowanie administracyjne, jak ma to miejsce w niektórych innych krajach¹⁰. Jednak wydaje się, że w polskim systemie prawnym przyjęcie takiej koncepcji nie byłoby właściwe, bowiem o należnościach pieniężnych co do zasady orzeka się nie w trybie przepisów ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, lecz w postępowaniu podatkowym uregulowanym przepisami ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa¹². Dlatego lepszym rozwiązaniem byłoby inkorporowanie przepisów normujących egzekucję obowiązków o charakterze niepieniężnym do Kodeksu postępowania administracyjnego, a przepisów o egzekucji należności pieniężnych do Ordynacji podatkowej¹³. Jeszcze innym rozwiązaniem, które można brać pod uwagę, jest model regulacji polegający na włączeniu egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym do Kodeksu postępowania administracyjnego i uregulowanie egzekucji należności w odrębnej ustawie, z odpowiednim stosowaniem przepisów Ordynacji podatkowej.

Nawet gdyby odrzucić pomysł zintegrowania przepisów normujących postępowanie wykonawcze z postępowaniami jurysdykcyjnymi (ogólnym i podatkowym) i pozostać przy dotychczasowej koncepcji odrębnej, zunifikowanej regulacji egzekucji administracyjnej obu tych kategorii obowiązków, to warto byłoby zastanowić się nad tym, czy zasadne jest zachowanie obowiązującej obecnie zasady odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego zarówno w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, jak i należności pieniężnych. Biorąc pod uwagę wyżej wskazany fakt istnienia odrębnej procedury orzekania o należnościach pieniężnych, należałoby postulować, aby przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego miały odpowiednie zastosowanie tylko w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym, natomiast w przypadku egzekucji należności pieniężnych były odpowiednio stosowane przepisy Ordynacji podatkowej. Głównym argumentem przemawiającym za tą propozycją jest fakt, że – jak dowodzi obserwacja praktyki administracyjnej – stosowanie odpowiednio przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych nie zawsze gwarantuje sprawne prowadzenie tej egzekucji. Wynika to z różnic niektórych rozwiązań prawnych przyjętych w tych dwóch procedurach (przykładowo organ podatkowy może

wprowadzić decyzję do obrotu prawnego, doręczając osobie prawnej, która wskazała adres nieprawdziwy lub inny niż w rejestrze w sposób określony w art. 151a § 2 o.p., jednak decyzja taka nie będzie mogła być wyegzekwowana, gdyż Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera odpowiednika powołanego art. 151a § 2, który stanowiłby podstawę do zastosowania takiego sposobu do doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego). Warto też wziąć pod uwagę wzgląd praktyczny – odpowiednie stosowanie w postępowaniu wykonawczym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wymaga dobrej znajomości tego aktu przez pracowników urzędów obsługujących wierzycieli publicznych oraz organy egzekucyjne, a tymczasem osoby zajmujące się egzekucją należności pieniężnych z natury rzeczy dysponują szerszą wiedzą i doświadczeniem w zakresie stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, które regulują tryb rozstrzygania indywidualnych spraw podatkowych.

Ranga i tytuł aktu kodyfikującego administracyjne postępowanie egzekucyjne

Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia na etapie początkowym dyskusji nad nową kodyfikacją administracyjnego postępowania wykonawczego jest kwestia nadania odpowiedniej rangi aktowi normatywnemu zawierającemu taką kodyfikację oraz przyjęcia właściwego tytułu tego aktu. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to zasadny wydaje się postulat przyjęcia nowej regulacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego w formie kodeksu. Przemawia za tym potrzeba zrównania rangi aktów normatywnych kodyfikujących administracyjne postępowanie jurysdykcyjne i wykonawcze.

Z kolei, jeśli chodzi o tytuł ustawy normującej postępowanie egzekucyjne, to i w tym zakresie należałoby poszukiwać nowych rozwiązań. W mojej ocenie tytuł obecnie obowiązującej ustawy egzekucyjnej nie jest prawidłowy, gdyż nie jest adekwatny do zakresu zawartej w niej regulacji, a ponadto utrudnia ustalenie istoty egzekucji administracyjnej i postępowania egzekucyjnego w administracji (Masternak, 2017). Wydaje się, że gdyby przyjąć dotychczasowy model jednolitej regulacji egzekucji administracyjnej należności pieniężnych i obowiązków o charakterze niepieniężnym, a ponadto regulacja ta miałaby nastąpić w drodze odrębnej kodyfikacji, to tytuł takiego aktu powinien być paralelny do tytułu aktu kodyfikującego postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Wydaje się, że najbardziej odpowiednie byłoby użycie wyrażenia „kodeks administracyjny wykonawczy”. Moim zdaniem tytuł ustawy kodyfikującej egzekucję administracyjną nie powinien zawierać słowa „postępowanie”, którego użyto w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r., a także w obecnie obowiązującej ustawie. Postulat odrzucenia tego słowa znajduje uzasadnienie w tym, że w akcie normatywnym kodyfikującym przymusowe wykonywanie obowiązków publicznoprawnych zamieszcza się zwykle nie tylko przepisy proceduralne, lecz również materialne, np.

normujące środki przymusu stosowane w celu doprowadzenia do wykonania lub zabezpieczenia obowiązków (Kijowski, 2015).

Zasady ogólne postępowania wykonawczego

Następnym ważnym zagadnieniem wymagającym rozważenia są zasady ogólne postępowania egzekucyjnego. Katalog tych zasad przewidziany w obecnej ustawie nie budzi zasadniczych wątpliwości, jednak zasadny wydaje się postulat wprowadzenia prawidłowej systematyki przepisów normujących te zasady oraz dokonania modyfikacji treści niektórych spośród zasad ogólnych.

Gdy chodzi o pierwszą kwestię, to wprawdzie w obecnie obowiązującej ustawie przepisy konstytuujące większość zasad ogólnych zostały usytuowane w dziale I w rozdziale 1 pt. „Zasady ogólne”, jednak w rozdziale tym uregulowano nie tylko zasady ogólne, lecz jeszcze szereg innych kwestii, np. zakres stosowania ustawy, reguły wydawania postanowień, odesłanie do Kodeksu postępowania administracyjnego itd. Ponadto niektóre spośród zasad ogólnych nie zostały unormowane w tym rozdziale, lecz są wywodzone z przepisów rozproszonych w całej ustawie, np. zasada celowości, zasada gospodarnego prowadzenia egzekucji, zasada prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Zasadny wydaje się postulat skodyfikowania wszystkich zasad ogólnych postępowania wykonawczego w jednym rozdziale ustawy zatytułowanym „Zasady ogólne”, poświęconym wyłącznie tym zasadom.

Z kolei, jeśli chodzi o treść poszczególnych zasad ogólnych, to nie sposób sformułować w tym krótkim opracowaniu wszystkich uwag, stąd też rozważania na ten temat zostaną ograniczone do zasygnalizowania kwestii, w moim przekonaniu, najważniejszych.

Przed wszystkim doprecyzowania wymaga zasada obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej (art. 6 u.p.e.a.), która w obecnym brzmieniu budzi wątpliwości co do tego, czy na wierzycielu spoczywa powinność podjęcia działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w każdym przypadku, gdy zobowiązany nie wykonał obowiązku, czy też tylko wtedy, gdy „uchylenie się” od realizacji obowiązku wynika ze złej woli zobowiązanego (Kijowski, 2015; Masternak, 2020; Wyporska-Frankiewicz, 2012).

Zasadniczej zmianie powinna ulec regulacja prawna zasady poszanowania minimum egzystencji. Zmiany w tym zakresie od dawna są postulowane w piśmiennictwie (Skoczyła, 2010). Należałoby zrezygnować z kazuistycznego, w znacznym zakresie archaicznego wyliczenia rzeczy, praw majątkowych i wierzytelności wyłączonych spod egzekucji administracyjnej na rzecz ogólnej reguły wyrażającej tę zasadę, z pozostawieniem niepełnego katalogu wyłączeń, ograniczonego do niezbędnego minimum (np. wskazanie kwoty wolnej od egzekucji). Jednoznacznego przesądzenia wymaga kwestia stosowania tej zasady w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnych oraz wobec zobowiązanych będących osobami prawnymi. Niezbędna jest również

modyfikacja wyłączeń spod egzekucji u rolników, nie tylko z uwagi na archaiczność obecnej regulacji, lecz również – jak wskazuje się w literaturze – z powodu uprzywilejowanego traktowania tej kategorii zobowiązanych, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (Skoczyła, 2010). Warto dodać, że dokonując zmiany regulacji dotyczącej wyłączeń spod egzekucji administracyjnej, ustawodawca powinien brać pod uwagę nie tylko zapewnienie minimum egzystencji, lecz również ochronę ważnych interesów ekonomicznych zobowiązanego.

Zasadny wydaje się także postulat zniesienia ograniczeń w stosowaniu zasady upomnienia przez uchylenie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia przypadków, w których prowadzenie egzekucji należności pieniężnych nie wymaga przesłania zobowiązanemu upomnienia. Pomijając fakt, że obecnie zakres wyjątków wprowadzonych przez ten organ jest tak szeroki, że odstąpienie od wymogu upomnienia w egzekucji należności pieniężnych przestało być wyjątkiem, lecz stało się w istocie rzeczy regułą, należy stwierdzić, że wprowadzanie w tym trybie odstępstw od zasady upomnienia nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, wcale nie służy zwiększeniu efektywności egzekucji administracyjnej, a przeciwnie – powoduje, że wszczynane są niepotrzebnie postępowania egzekucyjne. Wadliwość tych rozwiązań ujawniła się w sposób jaskrawy w 2014 r., kiedy to utraciły moc obowiązującą przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴, określające należności pieniężne, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia¹⁵, w wyniku czego nastąpiło przywrócenie wymogu upomnienia m.in. w przypadku prowadzenia egzekucji grzywnien nakładanych w drodze mandatu karnego. W praktyce okazało się, że w znacznej liczbie spraw samo doręczenie zobowiązanemu upomnienia skłoniło ich do dobrowolnej zapłaty tych należności, dzięki czemu nie było potrzeby wdrażania postępowania egzekucyjnego. Uważam, że odstępstwa od zasady upomnienia powinny być przewidziane wyłącznie w przepisach ustawowych i dotyczyć jedynie sytuacji wyjątkowych, jak na przykład stosowanie przymusu natychmiastowego. Poza ograniczeniem liczby odstępstw od wymogu poprzedzenia postępowania egzekucyjnego przesłaniem przez wierzyciela zobowiązanemu pisemnego upomnienia konieczne jest również wprowadzenie właściwych rozwiązań prawnych pośrednio wpływających na realizację zasady upomnienia. Do takich należy m.in. obowiązek dołączenia do tytułu wykonawczego dowodu doręczenia upomnienia, który to obowiązek w wyniku nowelizacji ustawy dokonanej w 2013 r.¹⁶ został zniesiony i zastąpiony wymogiem wskazania w tytule wykonawczym daty doręczenia upomnienia. Zmiana ta spotkała się z krytyczną oceną doktryny, gdyż – jak trafnie zauważyli P. Ostojki i W. Piątek – spowodowała ona obniżenie poziomu ochrony zobowiązanego na etapie poprzedzającym przystąpienie do egzekucji administracyjnej (Ostojki & Piątek 2013). Trafny wydaje się zatem postulat *de lege ferenda*, aby nowa kodyfikacja postępowania wykonawczego przywróciła wymóg dołączenia do tytułu wykonawczego do-

wodu doręczenia zobowiązanemu wezwania do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

Zasadą wymagającą doprecyzowania jest zasada prowadzenia egzekucji w porze dogodnej dla zobowiązanego. Normujący obecnie tę zasadę przepis artykułu 52 ustawy egzekucyjnej posługuje się pojęciem dni wolnych od pracy, które od dawna stwarza szereg trudności interpretacyjnych (Leoński, 2003). Należałoby jednoznacznie przesądzić, czy chodzi o dni ustawowo wolne od pracy, czy też o jakiegokolwiek dni wolne od pracy, a jeśli tak, to dla kogo wolne – dla organu egzekucyjnego, dla zobowiązanego czy może po prostu wolne od pracy.

Wybrane zagadnienia dotyczące wszczęcia i przebiegu postępowania wykonawczego

Niewątpliwie zagadnieniem wymagającym nowej, innej niż dotychczas regulacji jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz wszczęcie egzekucji administracyjnej. Zmiany wprowadzone w tym zakresie w obecnie obowiązującej ustawie nowelą z 2019 r. zasadniczo zmierzają we właściwym kierunku, jednak nie rozwiązują wszystkich problemów. Wprawdzie zrealizowano od dawna zgłaszany postulat wyraźnego uregulowania momentu wszczęcia postępowania egzekucyjnego (Masternak, 2022b), to jednak przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne nie są w pełni prawidłowe, a ponadto nie zostały z nimi odpowiednio zharmonizowane pozostałe przepisy ustawy, a zwłaszcza te dotyczące wszczęcia egzekucji administracyjnej. Niewątpliwie można przenieść do nowej ustawy kodyfikującej administracyjne postępowanie wykonawcze obecną regulację dotyczącą momentu wszczęcia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, którym – w myśl dodanej wspomnianą nowelą z 2019 r. art. 26 § 3a pkt 1 – jest chwila doręczenia organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej. Regulacja ta nawiązuje do rozwiązań obowiązujących na gruncie przepisów k.p.a., a ponadto jest zgodna ze stanowiskiem prezentowanym wcześniej w orzecznictwie i literaturze.

Natomiast inaczej, niż ma to miejsce w obecnie obowiązującej ustawie, należałoby uregulować moment wszczęcia postępowania egzekucyjnego z urzędu (o ile w nowej regulacji zachowana byłaby możliwość pełnienia przez organ egzekucyjny funkcji wierzyciela, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu). Według art. 26 § 3a pkt 2 u.p.e.a. w brzmieniu ustalonym nowelą z 2019 r. był to moment nadania przez organ egzekucyjny tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej. Wprowadzając tę regulację, ustawodawca prawdopodobnie kierował się tym, że nadanie takiej klauzuli kończy czynności przygotowujące wszczęcie egzekucji i przesądza o przystąpieniu przez organ egzekucyjny do realizacji tytułu wykonawczego (Masternak, 2021). Należy zaznaczyć, że ustawą z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz

niektórych innych ustaw¹⁷ zniesiono z mocą od 25.03.2024 r. wymóg opatrywania tytułu wykonawczego klauzulą o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej i wprowadzono zasadę, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z chwilą podpisania tytułu wykonawczego przez osobę upoważnioną do działania w imieniu wierzyciela albo opatrzenia zaawansowaną pieczęcią elektroniczną bądź kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Obydwa te rozwiązania należy uznać za błędne, gdyż przewidują możliwość prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny będący jednocześnie wierzycielem poza wiedzą zobowiązanego i innych uczestników postępowania. Moim zdaniem organ ten powinien być zobowiązany do zawiadomienia tych podmiotów o wszczęciu postępowania z urzędu, a wszczęcie postępowania powinno następować z momentem takiego zawiadomienia, tj. z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, a w przypadku prowadzenia egzekucji u dłużnika zobowiązanego, z momentem doręczenia temu dłużnikowi zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub prawa majątkowego, jeśli doręczenie to nastąpiło wcześniej niż doręczenie odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu. Doręczenie zobowiązanemu zawiadomienia o wszczęciu postępowania powinno też wyznaczać moment wszczęcia postępowania egzekucyjnego na skutek przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne. Obecnie jest to chwila wystawienia tytułu wykonawczego (art. 26 § 3a pkt 3 u.p.e.a.), co oznacza, że może toczyć się postępowanie egzekucyjne poza wiedzą zobowiązanego.

Zmiany wymaga również prawna regulacja wszczęcia egzekucji administracyjnej. Ustawodawca, wprowadzając w 2001 r. przepisy normujące moment wszczęcia tej egzekucji, kierował się założeniem, że wszczęcie egzekucji administracyjnej jest równoznaczne z wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Po zmianach wprowadzonych nowelą z 2019 r. nie ma już wątpliwości, że takie podejście nie jest uprawnione. Administracyjne postępowanie egzekucyjne wszczyna się z momentem wskazanym w art. 26 § 3a u.p.e.a. i obejmuje ogół czynności procesowych podejmowanych przez organ egzekucyjny oraz innych uczestników postępowania w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym, w tym również stosowanie egzekucji administracyjnej. Egzekucja stanowi zatem etap postępowania egzekucyjnego, nie ma więc potrzeby wyznaczania jakiegoś odrębnego momentu, w którym w ramach toczącego się postępowania egzekucyjnego następuje wszczęcie egzekucji administracyjnej. Prowadząc postępowanie egzekucyjne, organ egzekucyjny nie tyle wszczyna specjalne postępowanie nazywane egzekucją administracyjną, lecz na określonym etapie postępowania egzekucyjnego po prostu przystępuje do egzekucji obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym, tj. do stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych ustawą w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym. Tym samym zasadny wydaje się wniosek, że nowa ustawa normująca administracyjne postępowanie wykonawcze nie powinna w ogóle zawierać przepisów wyznaczających moment wszczęcia egzekucji administracyjnej.

Kolejną kwestią wymagającą rozważenia w dyskusji nad nową kodyfikacją administracyjnego postępowania wyko-

nawczego jest zasadność obowiązywania prawnej regulacji nieprzystąpienia do egzekucji administracyjnej. Najogólniej rzecz ujmując, polega ona na tym, że w przypadku zaistnienia którejś z okoliczności wymienionych w art. 29 § 2 u.p.e.a., tj.:

1) gdy obowiązek, którego dotyczy tytuł wykonawczy, nie podlega egzekucji administracyjnej,

2) gdy organ egzekucyjny uprawdopodobni, że egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne,

3) jeśli tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny niebędący jednocześnie wierzycielem nie przystępuje do egzekucji i zawiadamia wierzyciela o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji. Wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym ma prawo złożyć w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego zawiadomienia wniosek o przystąpienie do egzekucji, po rozpatrzeniu którego organ egzekucyjny wydaje postanowienie o nieprzystąpieniu do egzekucji lub przystępuje do egzekucji. Wierzyciel ma prawo zaskarżyć postanowienie o nieprzystąpieniu do egzekucji w drodze zażalenia.

Zasadniczą wadą analizowanej tu regulacji jest to, że organ egzekucyjny bada przesłanki warunkujące przystąpienie do egzekucji nie na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego, lecz w jego toku. Tymczasem przesłanki te co do zasady są jednocześnie przesłankami dopuszczalności postępowania egzekucyjnego, które powinny być przedmiotem badania już w momencie wszczęcia tego postępowania. Jak wskazano w literaturze, organ egzekucyjny powinien w pierwszej kolejności przesądzić o tym, czy dopuszczalne jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego, a dopiero w jego toku mógłby badać dopuszczalność egzekucji i ewentualnie orzekać o nieprzystąpieniu do egzekucji (Masternak, 2022b). Skoro jednak – jak wyżej zaznaczono – przesłanki niedopuszczalności postępowania egzekucyjnego są jednocześnie przesłankami nieprzystąpienia do egzekucji, to powtórne ich badanie na etapie przystępowania do egzekucji jest bezprzedmiotowe.

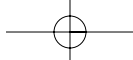
Inną jeszcze kontrowersją, jaką rodzi instytucja nieprzystąpienia do egzekucji, jest kwestia zakończenia postępowania egzekucyjnego, które zostało formalnie wszczęte, ale organ egzekucyjny nie przystąpił do egzekucji z przyczyn wskazanych w art. 29 § 2 u.p.e.a. W takiej sytuacji powstaje sygnalizowana już w doktrynie wątpliwość, czy nieprzystąpienie do egzekucji oznacza zakończenie postępowania egzekucyjnego, czy też w celu trwałego przerwania biegu postępowania egzekucyjnego wymagane jest jego umorzenie. Jeśli przyjąć, że egzekucja jest tylko etapem szerszego rozumianego postępowania egzekucyjnego, to nieprzystąpienie do egzekucji administracyjnej oznacza jedynie zaniechanie przez organ egzekucyjny realizacji tej fazy postępowania, co nie jest równoznaczne z zakończeniem postępowania egzekucyjnego. Jak wskazano w literaturze, takie rozumowanie prowadzi do wniosku, że w przypadku nieprzystąpienia do egzekucji postępowanie egzekucyjne powinno być umorzo-

ne. Rozwiązanie to nie daje się jednak pogodzić z zasadą ekonomiki postępowania, gdyż organ egzekucyjny orzekałby dwukrotnie w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, najpierw o nieprzystąpieniu do egzekucji, a następnie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego (Masternak, 2022b).

Powyższe rozważania uzasadniają wniosek, że w przyszłej ustawie kodyfikującej administracyjne postępowanie wykonawcze należałoby zupełnie wyeliminować instytucję nieprzystąpienia do egzekucji, a w jej miejsce wprowadzić wymóg badania formalnej dopuszczalności postępowania egzekucyjnego oraz możliwość rozstrzygania przez organ egzekucyjny o odmowie jego wszczęcia (na wzór rozwiązań obowiązujących na gruncie art. 61a k.p.a. oraz 165a o.p.). Przy czym katalog przyczyn takiej odmowy winien być szerszy niż obecnie katalog przesłanek nieprzystąpienia do egzekucji i obejmować także inne okoliczności warunkujące wszczęcie postępowania egzekucyjnego, jak np. to, czy wniosek i tytuł wykonawczy pochodzą od właściwego podmiotu. Wprowadzenie instytucji odmowy wszczęcia postępowania egzekucyjnego wymagałoby wyodrębnienia fazy wstępnej tego postępowania, w której organ badałby jego dopuszczalność i kończył ją nadaniem tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej albo postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania. Zasadny przy tym wydaje się postulat przywrócenia wymogu nadawania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej, która niesłusznie została zniesiona nowelą z 2023 r.

Podmioty postępowania egzekucyjnego

Wśród wielu zagadnień, które warto rozważyć w toku dyskusji nad nową kodyfikacją administracyjnego postępowania wykonawczego, jest pozycja prawna organu egzekucyjnego, wierzyciela, zobowiązanego oraz innych podmiotów uczestniczących w tym postępowaniu. Podstawowym postulatem w tym zakresie jest odejście od szeroko obecnie stosowanego modelu, polegającego na połączeniu w rękę jednego podmiotu funkcji organu egzekucyjnego i wierzyciela. Pomijając w tym miejscu omawianie powszechnie znanych problemów wynikających z przyjęcia takiego rozwiązania, należy stwierdzić, że prawidłowe pełnienie każdej z tych dwóch z natury odmiennych ról procesowych wymaga powierzenia ich odrębnym organom. Wydaje się, że w zakresie egzekucji należności pieniężnych najprostszym rozwiązaniem byłoby powołanie w obrębie administracji skarbowej samodzielnych, wyspecjalizowanych organów egzekucyjnych, które przejęłyby kompetencje z tego zakresu od wszystkich dotychczasowych wierzycieli będących jednocześnie organami egzekucyjnymi (naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów oddziałów ZUS itd.). Nie wydaje się, aby zrealizowanie tego postulatu było organizacyjnie skomplikowane choćby dlatego, że wystarczyłoby wyposażyć w samodzielne kompetencje funkcjonujących obecnie w urzędach skarbowych komorników skarbowych, a jednostki or-



ganizacyjne tych urzędów zajmujące się egzekucją administracyjną wydzielić jako odrębne urzędy obsługujące tegoż komornika. Powołanie wyspecjalizowanych organów egzekucyjnych powinno wiązać się z przekazaniem im na zasadzie wyłączności kompetencji do prowadzenia egzekucji wszystkich należności pieniężnych poddanych egzekucji administracyjnej, w tym również egzekwowanych obecnie przez organy gmin o statusie miasta oraz organy Miasta Stołecznego Warszawy. Skoncentrowanie kompetencji w tym zakresie w rękach jednej kategorii wyspecjalizowanych organów administracji publicznej nie tylko pozwoliłoby na konsekwentne rozdzielenie funkcji wierzyciela i organu egzekucyjnego, ale niewątpliwie sprzyjałoby też zapewnieniu koniecznego profesjonalizmu i sprawności działania.

W nowej ustawie kodyfikującej postępowanie wykonawcze należałoby również inaczej niż dotychczas uregulować sytuację prawną uczestników postępowania, którzy nie mają statusu zobowiązanego, ale przeciwko nim może być prowadzona egzekucja administracyjna. Chodzi o takie podmioty jak: małżonek zobowiązanego (w przypadku prowadzenia egzekucji z majątku osobistego zobowiązanego i majątku wspólnego), podmiot, na który przeniesiono prawo własności rzeczy lub inne prawo majątkowe obciążone zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową zabezpieczającymi należność pieniężną i odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie, oraz podmiot, który uzyskał korzyść majątkową z pokrzywdzeniem zobowiązanego. Wprowadzenie nowelą do ustawy egzekucyjnej z 2019 r. wymogu wystawiania wobec tych podmiotów dodatkowych kategorii tytułów wykonawczych oraz przyznanie im prawa wnoszenia sprzeciwu oceniane jest w doktrynie pozytywnie, jednak jednocześnie uznawane jest za niewystarczające do usunięcia wątpliwości

dotyczących ich sytuacji prawnej w postępowaniu egzekucyjnym (Romańska, 2022), a co najważniejsze – do zapewnienia tym podmiotom pełnej ochrony ich praw (Masternak, 2022a). Podmioty te powinny uzyskiwać prawa zobowiązanego już od momentu wszczęcia postępowania, z wszelkimi konsekwencjami z tego wypływającymi, w tym z obowiązkiem doręczenia im odpisu tytułu wykonawczego i prawem wnoszenia środków zaskarżenia (zarzutów i pozostałych) na tych samych zasadach, na jakich może je składać zobowiązany.

Podsumowanie

Przedstawione w artykule rozważania nie wyczerpują wszystkich okoliczności, które powinny być brane pod uwagę w dyskusji nad potrzebą podjęcia prac nad nową kodyfikacją administracyjnego prawa wykonawczego. Z uwagi na ograniczoną objętość artykułu nie udało się podjąć wielu kwestii wymagających namysłu, takich jak np. zakres przedmiotowy oraz struktura przyszłej ustawy kodyfikującej administracyjne postępowanie wykonawcze, model regulacji środków egzekucyjnych itd. Uwagi zawarte w artykule stanowią jedynie próbę wskazania podstawowych argumentów przemawiających za zasadnością rozpoczęcia dyskusji nad nową kodyfikacją administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wydaje się, że zasygnalizowane w artykule zasadnicze wady obecnej regulacji oraz propozycje nowych rozwiązań prawnych mogą stanowić asumpt do podjęcia dyskusji oraz szerszej ich analizy oraz – być może – prac nad przygotowaniem nowej prawnej regulacji administracyjnego prawa wykonawczego.

Przypisy/Notes

¹ Dz.U. z 2023, poz. 2505 ze zm.; dalej: ustawa egzekucyjna.

² Dz.U. nr 125, poz. 1368.

³ Dz.U., poz. 1553.

⁴ Dz.U., poz. 2070.

⁵ Dz.U., poz. 1798.

⁶ Jak trafnie zauważa J. Wyporska-Frankiewicz, w zakresie egzekucji obowiązków niepieniężnych obowiązujące rozwiązania prawne zdecydowanie odstają od rzeczywistości, a tymczasem wykonywanie tej kategorii obowiązków jest równie ważne jak realizacja powinności o charakterze pieniężnym (Wyporska-Frankiewicz, 2024).

⁷ Na odmienności prawne występujące pomiędzy egzekucją obowiązków pieniężnych i niepieniężnych wskazuje się od dawna w piśmiennictwie (Ostojski, 2015; Masternak, 2010; Piątek, 2016).

⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. nr 36, poz. 342) kodyfikujące w Polsce po raz pierwszy administracyjne postępowanie egzekucyjne obejmowało egzekucję zarówno obowiązków o charakterze niepieniężnym, jak i należności pieniężnych, jednak te ostatnie w stosunkowo krótkim czasie zostały wyłączone spod przepisów wspomnianego rozporządzenia ustawą z 10.03.1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. R.P. nr 32, poz. 328). Model dwutorowej regulacji postępowania egzekucyjnego utrzymany został po II wojnie światowej. W zakresie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnych zachowały moc obowiązującą przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r., natomiast egzekucję należności pieniężnych uregulowano dekretem z 28.01.1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz.U. R.P. nr 50, poz. 283).

⁹ Na możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania wskazuje również J. Wyporska-Frankiewicz (Wyporska-Frankiewicz, 2024).

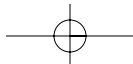
¹⁰ Np. czeski kodeks postępowania administracyjnego z 24.06.2004 r. (Správní řád; Zákon ze dne 24. června 2004 Správní řád, 500/2004 Sb), w dziale XI pt. Egzekucja (Hlava XI. Exekuce) zawiera przepisy normujące egzekucję należności pieniężnych oraz obowiązków niepieniężnych.

¹¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 572; dalej: Kodeks postępowania administracyjnego lub k.p.a.

¹² Dz.U. 2023, poz. 2383 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa lub o.p.

¹³ Podobne rozwiązanie rozważa również J. Wyporska-Frankiewicz (Wyporska-Frankiewicz, 2024). Warto zaznaczyć, że integracja przepisów normujących egzekucję należności pieniężnych z przepisami prawa podatkowego miała miejsce np. na gruncie ustawy z dnia 14.12.1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz.U. z 1924 r. nr 5, poz. 37), która zawierała przepisy normujące ściąganie zaległości pieniężnych z tytułu niektórych podatków, a także uprawnienia władz skarbowych w zakresie wymiaru i poboru należności skarbowych oraz kontroli przestrzegania przepisów skarbowych.

¹⁴ Dz.U. nr 137, poz. 1541.



¹⁵ Utrata mocy obowiązującej tych przepisów nastąpiła z dniem 22.05.2014 r. na podstawie art. 127 ustawy z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U., poz. 1289).
¹⁶ Chodzi o zmiany ustawy egzekucyjnej dokonane ustawą z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1289).
¹⁷ Dz.U., poz. 556.

Bibliografia/References

Defecińska-Tomczak, K. (2005). Hiszpania. W: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*. Zakamycze.

Jędrzejewski, T, Masternak, M., & Rączka, P. (2021). Zasady prowadzenia egzekucji. W: D. R. Kijowski, *System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Tom III. Część I*. Wolters Kluwer.

Kijowski, D. R. (red.). (2015). *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*. LEX/el.

Krawczyk, A. (2024). *Model egzekucji administracyjnej należności pieniężnych w prawie polskim i austriackim*. Wolters Kluwer.

Leoński, Z. (1968). *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*. Wydawnictwo Prawnicze.

Leoński, Z. (2003). *Administracyjne postępowania egzekucyjne. Problemy węzłowe*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

Masternak, M. (2010). Egzekucja podatkowa. W: L. Etel (red.), *System prawa finansowego. Tom III. Prawo daninowe*. Oficyna. A Wolters Kluwer business.

Masternak, M. (2017). Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego. W: S. Fundowicz, & Możyłowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.

Masternak, M. (2020). Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji. W: D. R. Kijowski (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Tom III, Część I. Zagadnienia ogólne*. Wolters Kluwer.

Masternak, M. (2022a). Ochrona praw małżonka zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. *Studia Iuridica Toruniensia*, (30), 335–354.

Masternak, M. (2022b). Wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej – wybrane problemy, W: T. Jędrzejewski, M. Masternak, & P. Rączka (red.), *Aktualne problemy egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*. TNOiK.

Masternak, M. (2023). Komentarz do art. 29. W: R. Hauser, & M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*. C.H.Beck.

Ostojski, P. (2015). *Etapy postępowania przymusowego w administracji względem obowiązków niepieniężnych w prawie Polski i Niemiec*. PTE.

Ostojski, P., & Piątek, W. (2014). Podstawowe założenia nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 11.10.2013 r. *Państwo i Prawo*, (8), 70–85.

Piątek, W. (2016). Obowiązkowe a odpowiedzialne wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. *Przegląd Podatkowy*, (9), 38–45.

Romańska, M. (2022). Dochodzenie wykonania obowiązku pieniężnego przeciwko innym osobom niż pierwotnie zobowiązane – przesłanki i status tych osób w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W: T. Jędrzejewski, M. Masternak, & P. Rączka (red.), *Aktualne problemy egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Skoczylas, A. (2010). Postępowanie egzekucyjne w administracji. W: B. Adamiak, J. Borkowski, & A. Skoczylas. *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*. Tom 9. C.H.Beck.

Wyporska-Frankiewicz, J. (2012). Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego. W: J. P. Tarno (red.), *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*. Wolters Kluwer.

Wyporska-Frankiewicz, J. (2024). *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*. Wolters Kluwer.

Dr hab. Marian Masternak, prof. uczelni

Profesor na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (wcześniej pracownik Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu), specjalizujący się w prawie administracyjnym, postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym, postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz sądownoadministracyjnym. Jest autorem i współautorem ponad 130 prac z tego zakresu, w tym monografii, artykułów, studiów, glos, referatów, haseł w encyklopedii oraz podręczników akademickich.

Dr hab. Marian Masternak, prof. uczelni

Associate professor at the Faculty of Law and Economics of the Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz (previously an employee of Nicolaus Copernicus University in Toruń), specializing in administrative law, general and tax administrative proceedings, enforcement proceedings in administration and administrative court proceedings. He is the author and co-author of over 130 works in this field, including monographs, articles, studies, glosses, papers, encyclopedia entries and academic textbooks.



Dr hab. Agnieszka Piwowarczyk

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-4490-4330

e-mail: agnieszka.piwowarczyk@us.edu.pl

Weryfikacja nieprawidłowości w procesie wdrażania polityki spójności

Verification of irregularities in the implementation of cohesion policy

Streszczenie

Beneficjent, podpisując umowę o dofinansowanie projektu, zobowiązuje się zapewnić jego poprawną realizację przez przeciwdziałanie nadużyciom finansowym. Dlatego też konieczna jest weryfikacja realizacji projektu pod kątem wystąpienia ewentualnych nadużyć czy nieprawidłowości. W artykule przedstawiono instrumenty i zasady weryfikacji poprawności wydatkowania środków przeznaczonych na wdrażanie polityki spójności w kontekście wymagań wynikających nie tylko z aktów normatywnych, ale również z *soft law*. Przeprowadzone badania miały na celu analizę zasad wykrywania i korygowania nieprawidłowości w odniesieniu do obowiązujących w bieżącej perspektywie Wytucznych, co dotychczas nie było przedmiotem pogłębionej analizy i w tym zakresie niniejszy artykuł wypełnia lukę badawczą. Badaniami objęto również problematykę obliczania wysokości korekty finansowej z uwagi na liczne wątpliwości dotyczące przedmiotowego zagadnienia pojawiające się w praktyce. Autorka, wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną oraz prawno-porównawczą, poszukiwała odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zabezpieczyć realizację projektów przed ewentualnymi nieprawidłowościami, a także jak odzyskiwać nieprawidłowo wydatkowane środki. Powyższe zagadnienia mają szczególne znaczenie w kontekście nakładania korekt finansowych, ponieważ zasady nakładania korekt uległy pewnym modyfikacjom, co zostało zaprezentowane przez porównanie bieżącej perspektywy finansowej z poprzednią (2014–2020).

Słowa kluczowe: fundusze unijne, zwrot środków, korekty finansowe, nieprawidłowości

JEL: G38, K23

Wprowadzenie

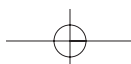
Ochrona interesów finansowych UE w kontekście wdrażania polityki spójności oznacza konieczność weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków, które otrzymał beneficjent na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie

Abstract

The beneficiary, by signing the project contract, undertakes to ensure correct implementation of the project by preventing fraud. Therefore, it is necessary to verify the implementation of the project in terms of the occurrence of possible abuses or irregularities. The article presents the instruments and principles of verification of the correctness of spending of funds allocated for the implementation of cohesion policy, in particular in the context of the requirements arising not only from normative acts, but also from soft law. The research carried out was aimed at analysing the principles of approximating the issue of detection and correction of irregularities in relation to the Guidelines in force in the current perspective – which has not yet been the subject of in-depth analysis and in this respect this article fills the research gap. The subject of the study also included the issue of calculating the amount of financial correction, due to the numerous doubts about the issue in question arising in practice. The author, using the dogmatic-legal and legal-comparative methods, sought answers to the question of how to protect the implementation of projects from possible irregularities, as well as how to recover improperly spent funds. The above issues are of particular importance in the context of imposing financial corrections, as the rules for imposing corrections have undergone certain modifications, which was presented by comparing the current financial perspective to the previous one (2014–2020).

Keywords: EU funds, reimbursement, financial corrections, irregularities

projektu lub decyzji. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ wymaga, aby Rada i Parlament Europejski przyjęły niezbędne środki w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE (art. 325). Jak wynika z motywu 71 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiającego



wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej², państwa członkowskie powinny zapobiegać nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, jakich dopuszczają się podmioty gospodarcze, a także je wykrywać i skutecznie się nimi zajmować. Zatem to państwo członkowskie jest w pierwszej kolejności odpowiedzialne za prawidłowe wydatkowanie środków pochodzących z funduszy unijnych. W zależności od momentu stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków UE państwo członkowskie zobowiązane jest do nałożenia na projekt korekty finansowej.

Odzyskiwanie nieprawidłowo wydatkowanych środków polega na podjęciu działań zmierzających do tego, by beneficjent zwrócił kwotę, która została wydatkowana nieprawidłowo, lub by środki zostały odzyskane w drodze pomniejszenia kolejnych płatności na rzecz beneficjenta. W przypadku wykrycia nieprawidłowości Instytucja Zarządzająca (IZ) danym programem operacyjnym zobligowana jest wydać decyzję administracyjną, zobowiązującą beneficjenta do zwrotu środków w określonej wysokości wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych.

Ramy prawne regulujące kwestię wykrywania nieprawidłowości

Projekty współfinansowane z funduszy unijnych podlegają sformalizowanej procedurze wyboru według kryteriów zaakceptowanych przez komitet monitorujący. Instytucja Zarządzająca musi zagwarantować, żeby projekty, które otrzymały dofinansowanie, były realizowane zgodnie z zasadami unijnymi i krajowymi (Szewczyk & Ćwiklińska, 2024, s. 40–48).

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20.12.2023 r., I GSK 151/20, z regulacji zawartych w art. 207 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 184 ust. 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych³ wynika, iż wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu, przy czym te „inne procedury”, o których mowa w art. 184 ust. 1 powyższej ustawy, to także procedury określone w umowie między beneficjentem a Instytucją Zarządzającą⁴. Beneficjent, podpisując umowę o dofinansowanie projektu, zobowiązuje się zapewnić jego poprawną realizację poprzez przeciwdziałanie nadużyciom finansowym. Dlatego też konieczna jest weryfikacja realizacji projektu pod kątem wystąpienia ewentualnych nadużyć czy nieprawidłowości. Pojęcie „nadużycia” należy odróżnić od „nieprawidłowości”. Jeśli chodzi o pojęcie nadużycia finansowego, to zostało ono

precyzyjnie zdefiniowane w art. 3 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁵. Nadużycie finansowe stanowi szczególny rodzaj nieprawidłowości – w uproszczeniu można stwierdzić, że stanowi ono nieprawidłowość popełnioną umyślnie. Podczas gdy każde nadużycie jest nieprawidłowością, to nie każda nieprawidłowość jest nadużyciem (Krzykowski, 2016, s. 51–92). Nadużycie cechuje się przede wszystkim umyślnym działaniem lub zaniechaniem.

Pojęcie nieprawidłowości zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego. Przez nieprawidłowość należy rozumieć każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem. W porównaniu z poprzednią perspektywą finansową (2014–2020) definicja ta została nieco uproszczona poprzez odwołanie do obowiązującego prawa zamiast prawa unijnego i prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Powyższa modyfikacja jasno wskazuje jednak, że projekty powinny być realizowane zgodnie ze wszystkimi przepisami obowiązującymi w danym państwie członkowskim. Przywołana definicja określa nieprawidłowości o charakterze indywidualnym, które należy odróżnić od nieprawidłowości o charakterze systemowym, wymienione w art. 2 pkt 33 rozporządzenia ogólnego. Każdą potencjalną nieprawidłowość należy zatem weryfikować przez pryzmat wystąpienia przesłanek, których spełnienie pozwala stwierdzić, że doszło do nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia ogólnego (Piwowarczyk, 2017, 149–153).

Zadaniem Instytucji Zarządzającej, jak wynika z art. 8 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁶, jest zarówno nakładanie korekt finansowych, jak i odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych na zasadach określonych w u.o.f.p. albo w umowie o dofinansowanie projektu lub w decyzji o dofinansowaniu projektu.

Zagadnienia dotyczące nieprawidłowości w procesie wdrażania polityki spójności zostały również uregulowane w Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027⁷. Stanowią one dokument kompleksowo regulujący kwestię korygowania wydatków. Wytyczne te zostały wydane na podstawie ustawy wdrożeniowej w celu zapewnienia transparentności oraz prawidłowego wykorzystania funduszy unijnych. Nie jest to systemowa nowość, gdyż w poprzedniej perspektywie finansowej funkcjonowały Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020⁸, jak również rozporządzenie w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień⁹, wprowadzające tzw. taryfikator korekt. Obowiązujące od 17.07.2023 r. Wytyczne na lata 2021–2027 ujednolicają spo-