



# Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

---

Warszawa, data: 29 kwietnia 2025 r.

znak sprawy: DP-IIa.054.1.2025.JK

**Pan**  
**Szymon Hołownia**  
**Marszałek Sejmu RP**

**Dotyczy: interpelacji nr 9064 Pani Poseł Magdaleny Filipek-Sobczak w sprawie zainicjowania nowelizacji ustawy o finansach publicznych w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-42/24 z 6 lutego 2025**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację dotyczącą zainicjowania nowelizacji ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup> (dalej: „ufp”), przedstawiam poniższe stanowisko.

**I. Krótki opis sprawy.**

Wyrok TSUE z 6 lutego 2025 r. w sprawie C-42/24 został wydany w trybie prejudycjalnym, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE).

W odpowiedzi na pytania prejudycjalne, postawione w sprawie przez stronę grecką, TSUE wskazał w pkt 27 wyroku, że z samego brzmienia art. 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2988/95<sup>2</sup>, wynika, że ustanawiając ten przepis, prawodawca Unii **zamierzał jedynie umożliwić państwom członkowskim wydłużenie terminu przedawnienia** w stosunku do terminu przewidzianego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, **z wyłączeniem wszelkich zmian momentu rozpoczęcia biegu tego terminu.**

---

<sup>1</sup> ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

<sup>2</sup> rozporządzenie Rady nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. UE. L. 1995.312.1).

Po rozpatrzeniu pytań postawionych we wniosku prejudycjalnym TSUE orzekł, że:

- 1) Art. 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2988/95 w związku z zasadą pewności prawa należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym ustalającym termin przedawnienia dłuższy niż termin przewidziany w art. 3 ust. 1, z zastrzeżeniem poszanowania zasady proporcjonalności. **Przepisy te stoją natomiast na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które przewidują, że ten termin przedawnienia biegnie od dnia, w którym organy krajowe stwierdziły nieprawidłowość w odniesieniu do przepisów tego rozporządzenia;**
- 2) Art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy państwo członkowskie skorzystało z przewidzianej w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia możliwości ustanowienia terminu przedawnienia dłuższego niż czteroletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia, to nieprzekraczalny termin przedawnienia ustalony w tym art. 3 ust. 1 akapit czwarty należy obliczać poprzez odniesienie do tego dłuższego terminu przedawnienia.

W związku z powyższym wyrokiem do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) wpłynęła interpelacja, w której Pani Poseł zwróciła się z prośbą o informację, czy MFiPR podjęło już działania mające na celu zainicjowanie nowelizacji j.w. oraz o przedstawienie stanowiska Ministerstwa wobec ww. wyroku TSUE.

## II. **Stanowisko Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wobec wyroku TSUE w sprawie C-42/23 oraz jego wpływu na krajowe regulacje dotyczące finansów publicznych.**

Podkreślić należy, że do czasu wydania ww. wyroku, TSUE jak dotąd nie wypowiedział się w kwestii, czy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 zezwala państwom członkowskim na odstąpienie od momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 1 akapity pierwszy i drugi tego rozporządzenia. Wyrok w sprawie C-42/24 jest pierwszym, który rozstrzyga tę kwestię wprost. Zaznaczenia natomiast wymaga, że przed TSUE trwa aktualnie kolejne postępowanie w trybie prejudycjalnym w sprawie C-539/24 *Microregion Porta Bohemica*, z wniosku czeskiego sądu krajowego, który skierował do TSUE m.in. pytanie analogiczne do tego, które posłużyło za podstawę do wydania wyroku w sprawie C-42/24, a więc co do momentu inicjującego rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia. W sprawie tej stanowisko zajęła ostatnio Komisja Europejska, stwierdzając, że jakkolwiek możliwość zastosowania dłuższego terminu przedawnienia, aniżeli ten, który wynika z art. 3 rozporządzenia nr 2988/95, wynika wprost z tego przepisu, to jednocześnie Państwo członkowskie nie ma możliwości odmiennego określenia momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia ponieważ moment ten został wyraźnie określony w rozporządzeniu.

W świetle powyższego uprawniony zatem wydaje się wniosek, że wyrok TSUE w sprawie C-42/24 zapoczątkował pewien kierunek orzekania, który niewątpliwie trzeba wziąć pod uwagę.

Co do samego art. 66a ufp, określa on 5-letni termin przedawnienia zobowiązania do zwrotu środków o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, przy czym jako początkowy moment biegu tego terminu wskazuje dzień, w którym decyzja, o której mowa w art. 189 ust. 3b, albo decyzja, o której mowa w art. 207 ust. 9, stała się ostateczna, albo dzień wypłaty salda końcowego, o którym mowa w przepisach unijnych właściwych dla danego okresu programowania (tzw. zamknięcie programu) - w zależności od tego, który z tych terminów nastąpi później.

Przepis art. 66a został wprowadzony do ufp na mocy art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1475 z późn. zm.). Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ww. ustawy, w części dotyczącej wprowadzenia do ufp art. 66a, wskazano, że w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 zapewniono państwowi członkowskim możliwość stosowania dłuższego okresu niż okres przewidziany w ust. 1 i 2. Stwierdzono także, że na podstawie przepisów prawa unijnego, do czasu zamknięcia programu operacyjnego i wypłacenia salda końcowego, państwo członkowskie może być zobligowane do dokonywania zwrotu środków nienależnie pobranych przez beneficjentów do budżetu Unii Europejskiej (dłuższy okres może wynikać np. z przepisów z zakresu pomocy publicznej). W związku z powyższym, państwo członkowskie powinno mieć prawo wyegzekwowania należności od podmiotu odpowiedzialnego za powstanie danej nieprawidłowości.

A zatem, po pierwsze, zgodnie z intencją ustawodawcy, przepis art. 66a ufp miał za zadanie służyć stosowaniu art. 3 rozporządzenia nr 2988/95. Po drugie, intencją przyświecającą jego wprowadzeniu było skorzystanie z możliwości wydłużenia terminu przedawnienia.

Niezależnie jednak od powyższych intencji, niewątpliwie art. 66a ufp określa inny moment początkowy biegu terminu przedawnienia, aniżeli ten, który został wprost wskazany w art. 3 rozporządzenia nr 2988/95. W świetle wyroku TSUE w sprawie C-42/24 należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 19 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu UE, TSUE posiada kompetencje sądu najwyższej instancji, który zapewnia prawidłową wykładnię i właściwe stosowanie prawa UE zarówno w zakresie spraw wniesionych bezpośrednio do TSUE, jak i w przypadku wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Artykuł ten jednocześnie w akapicie drugim zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Orzeczenia TSUE tworzą zatem oficjalną i wiążącą wykładnię przepisów prawa UE i jako takie stanowią

pomocnicze źródło prawa UE (także dla samego TSUE)). Orzekanie w trybie prejudycjalnym, zastrzeżone w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE do wyłącznej kompetencji TSUE, stanowi najważniejsze narzędzie, za pomocą którego zasady ogólne prawa unijnego (często sformułowane orzecznictwie Trybunału), umacniane są w porządkach prawnych krajów członkowskich.

Państwo członkowskie nie jest wprawdzie zobligowane do „przełożenia” orzecznictwa TSUE na konkretne zmiany w prawie krajowym. Sam TSUE, przykładowo właśnie w wyroku w sprawie C-42/24 stwierdza w jego pkt 35, że **„Do sądu odsyłającego będzie należało – przy uwzględnieniu brzmienia przepisów krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym – ustalenie, czy poszanowanie wymogu, o którym mowa w poprzednim punkcie, może zostać zapewnione w ramach wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii lub, w braku takiej możliwości, czy oznacza ono konieczność odstąpienia od stosowania całości lub części tych przepisów.”** Jednak zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości fakt, że **„wydane w procedurze prejudycjalnej orzeczenie wiąże sąd krajowy zwracający się do TSUE, jak również sądy rozpoznające inne sprawy.”** (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 czerwca 2013r., sygn. akt I FSK 720/13, czy też jeden z nowszych wyroków NSA z 18 listopada 2021r., sygn. akt I FSK 1252/18).

Biorąc więc powyższe pod uwagę wypada zaznaczyć, że już aktualnie da się zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność w podejściu do art. 66a ufp. O ile w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) przez pewien czas dominować zdawał się kierunek orzekania, który znalazł wyraz przykładowo w wyroku z 9 maja 2023 r., sygn. I GSK 555/19, w którym NSA stwierdził, że: **„W kwestii przedawnienia kluczowym jest, że ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1475), która weszła w życie 2 września 2017 r., do ustawy o finansach publicznych dodano przepis art. 66a. (...) Rację ma organ odwoławczy, że w sprawie należało uwzględnić art. 66a u.f.p., **który obowiązywał w dacie wydania zaskarżonej decyzji. (...)**”<sup>3</sup>**, o tyle z drugiej strony wypada podkreślić, że w szczególności WSA w Warszawie nie podziela powyższej linii orzeczniczej NSA, stojąc m.in. na stanowisku, że po pierwsze, przepis art. 66a ufp nie ma zastosowania do wydania, lecz jedynie do wykonania decyzji zwrotowej; **„Skoro przepis ten wprost wskazuje, że początek biegu 5-letniego okresu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym decyzja o zwrocie stała się ostateczna, to tym samym zasady logiki nie pozwalają na przyjęcie, że chodzi w nim o termin przedawnienia**

---

<sup>3</sup> Tak też w wyroku NSA z 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt I GSK 408/19, czy w wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2024 r., sygn. akt I GSK 1604/23. Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z 1 lutego 2023 r. o sygn. akt: V Sa/Wa 442/22 (wyrok nieprawomocny).

do wydania takiej decyzji.”<sup>4</sup>, a po drugie, że regulacje z art. 66a ufp mają charakter materialnoprawny, co sprawia, że nie mogą odnosić się do stanów zaistniałych przed ich wejściem w życie<sup>5</sup>. WSA w Warszawie w większości zapadających orzeczeń, w szczególności dotyczących spraw związanych z nieprawidłowościami powstałymi (lub takimi, które ustały – w przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się) przed dniem wejścia w życie art. 66a ufp, opowiada się za stosowaniem do tych spraw przepisów art. 3 rozporządzenia nr 2988/95.

### III. **Kwestia zainicjowania nowelizacji ufp.**

Jak wskazano powyżej, z racji charakteru orzeczeń TSUE i ich wpływu na orzecznictwo sądów krajowych, wyrok TSUE z 6 lutego 2025 r. niewątpliwie może mieć przełożenie na kierunek orzekania sądów administracyjnych, z pominięciem art. 66a ufp.

Zaznaczam przy tym, że w Ministerstwie, z racji toczących się postępowań tzw. zwrotowych, na bieżąco analizowany jest kierunek orzekania w tym zakresie przez sądy, w tym w szczególności sądy administracyjne. A zatem zanim jeszcze do Ministerstwa została przesłana interpelacja, zapoczątkowane zostały wewnętrzne, robocze analizy przedmiotowego wyroku TSUE i jego znaczenia dla krajowego porządku prawnego, z uwzględnieniem także ew. potrzeby jego zmiany.

Prace te będą niewątpliwie kontynuowane, zwłaszcza, że przed TSUE trwa aktualnie kolejne postępowanie w trybie prejudycjalnym, o którym wspomniano wyżej, tj. w sprawie C-539/24, w ramach którego można spodziewać się wydania orzeczenia TSUE zgodnego z wyrokiem w sprawie C-42/24.

Dodatkowo jednak podkreślam, że z uwagi na to, że to Minister Finansów jest ministrem właściwym dla ufp, jakiegokolwiek prace legislacyjne w omawianym zakresie, w tym ich kierunek i harmonogram, muszą być poddane analizie także w resorcie finansów, i być prowadzone w ścisłej współpracy MFiPR z MF.

Zapewniam, że Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej dołoży wszelkich starań, aby we współpracy z MF jak najszybciej ustalić sposób i zakres uwzględnienia nowego orzecznictwa TSUE w polskim porządku prawnym.

Z poważaniem

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

/podpisano elektronicznie/

---

<sup>4</sup> tak m.in. w nieprawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2023 r., sygn. akt V SA/Wa 3041/22, a także w wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt V SA/Wa 347/24.

<sup>5</sup> Tamże.