

Przedmowa

Od kilku lat w Polsce pojawia się coraz więcej tablic informujących, że znajdujące się w ich pobliżu drogi, mosty, ścieżki rowerowe, oczyszczalnie ścieków, ośrodki kultury i parki zostały zbudowane, przebudowane i zmodernizowane przy wsparciu funduszy unijnych. Środki masowego przekazu informują o przedsiębiorcach, którym unijne dotacje umożliwiły rozpoczęcie działalności gospodarczej, o rolnikach korzystających z unijnych dopłat, a także o trudnościach, z jakimi trzeba się zmagać, by środki te pozyskać, wydatkować i rozliczyć.

Działania te są wynikiem wdrażania przez Polskę unijnej polityki spójności (art. 174 TFUE, dawny art. 158 TWE), która ma aktywizować i pobudzać konkurencyjność państw członkowskich i ich regionów, a w konsekwencji sprzyjać spójnemu rozwojowi Unii Europejskiej, jako organizacji międzynarodowej chcącej wpływać na kształt polityki światowej. Optymalne wdrażanie polityki spójności wymaga nie tylko prawidłowego określenia, na poziomie unijnym i krajowym, celów rozwojowych i sposobów ich realizacji, ale również zarezerwowania w budżecie unijnym i w budżetach krajowych nakładów finansujących jej implementację. W obecnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 państwa członkowskie postanowiły, że wydatki budżetu unijnego na wdrażanie polityki spójności będą stanowić drugą, co do wielkości, kategorię wydatków tego budżetu, po środkach przeznaczonych na wdrażanie wspólnej polityki rolnej. W okresie tym Polska jest największym beneficjentem polityki spójności i przy pełnych zdolnościach absorpcyjnych będzie mogła na ten cel uzyskać z budżetu Unii kwotę 67 mld euro. Wydatkowanie tak znacznych środków finansowych nakłada na państwa członkowskie i na instytucje unijne wiele obowiązków, w tym odnoszących się do ochrony interesów finansowych Unii, o czym stanowi art. 325 TFUE (dawny art. 280 TWE).

Artykuł ten określa standardy ochrony – unijne interesy finansowe mają być chronione przez państwa członkowskie na zasadach stosowanych przez nie do ochrony ich własnych interesów finansowych (zasada asymilacji), poziom ochrony ma być równoważny we wszystkich państwach członkowskich, a działania prowadzone w tym celu przez państwa członkowskie i przez Unię powinny być skuteczne. Wynikające z przepisów traktatowych wymogi ochrony interesów finansowych Unii zostały w dziedzinie polityki spójności doprecyzowane w przepisach rozporządzeń, które określiły szczegółowe obowiązki ochrony. Zostały one w pracy scharakteryzowane i usystematyzowane, określono również skutki wynikające z ich naruszenia. Obowiązki te, w skrócie, skupione są na prowadzeniu postępowań mających na celu zapobieganie i wykrywanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych, tj. zdefiniowanych w prawie unijnym czynów naruszających interesy finansowe Unii, oraz postępowań zmierzających do odzyskania kwot wydatkowanych nieprawidłowo i orzekania sankcji. Obowiązki te odnoszą się również do eliminowania wad systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych, które to systemy są ustanawiane w państwach członkowskich wydatkujących środki budżetu Unii zapewniające wdrażanie polityki spójności. Realizacja tych obowiązków spoczywa w głównej mierze na państwach członkowskich, przy pozostawieniu do dyspozycji Komisji, jako instytucji unijnej odpowiedzialnej za wykonanie budżetu Unii (art. 317 TFUE, dawny art. 274 TWE), instrumentów o charakterze nadzorczym. Instrumenty te umożliwiają Komisji m.in. czasowe wstrzymanie przekazywania państwom członkowskim środków finansowych z budżetu unijnego lub też zmniejszenie ich puli, do czego dochodzi wskutek nałożenia korekty finansowej.

Ustalony katalog obowiązków ochrony interesów finansowych Unii w dziedzinie polityki spójności determinuje strukturę publikacji: po przedstawieniu podstaw prawnych odnoszących się do ochrony interesów finansowych Unii (rozdział 1) i wdrażania polityki spójności (rozdział 2), przedstawione zostały czyny naruszające te interesy (rozdział 3), oraz obowiązki państw członkowskich (rozdział 4) i instytucji unijnych (rozdział 5), mające zapewnić zgodne z prawem wydatkowanie środków finansowych budżetu Unii zapewniających implementację tej polityki oraz eliminowanie skutków ich wydatkowania z naruszeniem prawa. Ostatnia część publikacji (rozdział 6) odnosi się do karnoprawnych aspektów ochrony interesów finansowych Unii. Należy bowiem uwzględnić, że ochrona interesów finansowych Unii stanowi obszar, w którym, podobnie jak w dzie-

dzinie ochrony środowiska czy współpracy w sprawach celnych, dochodzi do „nakładania się” kompetencji wspólnotowej (pierwszofilarowej) oraz unijnej (trzeciofilarowej), w której są regulowane karne aspekty ochrony. W kontekście wejścia w życie Traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. należy wyjaśnić, że pomimo zniesienia przez ten traktat trójfilarowej architektury Unii, nadal obowiązują przepisy przyjęte w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii w ramach obu filarów Unii. W pracy przeanalizowano zatem kwestię, czy i w jakim zakresie równoległe obowiązywanie przepisów przyjętych w ramach obu filarów Unii w celu ochrony unijnych interesów finansowych w dziedzinie polityki spójności oddziałuje na skuteczność tej ochrony, której wymaga art. 325 TFUE.

Chcę w tym miejscu podziękować za udzielane mi wsparcie. Profesorowi dr. hab. Władysławowi Czaplińskiemu, promotorowi w przewodzie doktorskim, dziękuję za życzliwość i motywację, która doprowadziła do zakończenia tego etapu rozwoju naukowego i umożliwiła mi jego kontynuowanie w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Słowa wdzięczności kieruję również do recenzentów pracy: prof. dr. hab. Andrzeja Wróbla, SSN i prof. dr. hab. Artura Nowaka-Fara. Najgorętsze podziękowania należą się moim najbliższym: rodzicom, Halinie i Kazimierzowi Łacny oraz mec. Wiesławie Molitoris. Moim przyjaciółom – Rafałowi Długoleckiemu i dr Krystynie Kowalik-Bańczyk dziękuję za serdeczność i niezawodność.

Autorka

Wstęp

1. Państwa członkowskie, zawierając w latach 50. traktaty założycielskie, ustanawiające Wspólnoty Europejskie (EWWiS, EWG, EWEA), określiły katalog celów, które zamierzały realizować w ramach powoływanych struktur, a założenia te były ukierunkowane na wzmocnienie rozwoju gospodarczego tych państw. W powojennej Europie państwa członkowskie dążyły przede wszystkim do ustanowienia gospodarczych powiązań mających zabezpieczać je przed wewnętrznymi konfliktami zbrojnymi oraz zewnętrznymi wpływami ZSRR i USA. Korzyści płynące z działań integracyjnych stopniowo zaczęły zachęcać je do poszerzania zakresu celów realizowanych pod egidą Wspólnot Europejskich, a cele te zaczęto określać mianem polityk wspólnotowych. Poszerzanie katalogu tych polityk, sukcesywnie rosnąca wysokość środków finansowych udostępnianych przez państwa członkowskie w celu ich realizacji i ujmowanych w formie budżetów Wspólnot, a także wzrost liczby państw członkowskich dołączających do kręgów integracji, zrodziły konieczność stworzenia ram prawnych, zapewniających ochronę interesów finansowych Wspólnot.

2. Nie uprzedzając analiz zawartych w dalszej części pracy należy zaznaczyć, że pojęcie „interesy finansowe Unii”, stosowane na gruncie TFUE, oraz pojęcie „interesy finansowe Wspólnoty” stosowane wcześniej, na podstawie TWE, są terminami prawnymi. Pojęcie „interesy finansowe Wspólnoty” zostało wprowadzone do przepisów finansowych TWE przez Traktat z Maastricht (1992), kiedy to państwa członkowskie i Wspólnota zostały zobowiązane na podstawie art. 209 TWE do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty. Obecnie stosowane pojęcie „interesy finansowe Unii”, jest również uwzględnione w traktatowych przepisach finansowych, w art. 325 TFUE dotyczącym

zwalczania nadużyć finansowych naruszających te interesy. Odnoszenie interesów finansowych początkowo do Wspólnoty Europejskiej, a obecnie do Unii Europejskiej wynika stąd, że interesy te dotyczą środków finansowych ujmowanych w budżetach organizacji międzynarodowych, którą do niedawna była Wspólnota, a obecnie jest Unia. Pogląd taki oparty jest na stanowisku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „Trybunałem”, który pod rządami TWE przyjmował, że „interesy finansowe Wspólnoty” obejmują dochody i wydatki budżetu Wspólnoty oraz dochody i wydatki budżetów urzędów, agencji i innych podmiotów ustanowionych na podstawie TWE, które realizują traktatowo określone cele¹. W świetle obecnie obowiązujących unijnych przepisów finansowych, dochody budżetu Unii pokrywają wydatki dokonywane w celu realizacji założeń określonych w TFUE oraz, z pewnymi wyłączeniami, założeń ustanowionych w TUE i w TEWEA. Uznać zatem można, że przedmiotowy zakres pojęcia „interesy finansowe Unii” obejmuje środki finansowe udostępniane przez państwa członkowskie, które wchodzi w skład budżetów wykonywanych przez, lub w imieniu Unii, w celu realizacji założeń określonych w TFUE, TUE i TEWEA. Uwzględniając ramy pracy, ograniczone do problematyki ochrony interesów finansowych Unii, realizowanej w dziedzinie polityki spójności (art. 174 i n. TFUE, dawny art. 158 i n. TWE), której koszty wdrażania pokrywane są z budżetu Unii, dalsze rozważania koncentrować się będą na tym budżecie.

3. Do dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony (TL) w dniu 1 grudnia 2009 r. specyficzną cechą systemu prawnego, ustanowionego w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty, było to, że został on oparty na przepisach obowiązujących w ramach dwóch reżimów prawnych funkcjonujących w ramach Unii, nazywanych w doktrynie filarami Unii. Przepisy mające zapewnić ochronę interesów finansowych Wspólnoty zostały bowiem przyjęte zarówno w ramach pierwszego, wspólnotowego filaru Unii, regulowanego przez TWE i TEWEA, jak i w ramach trzeciego, międzyrządowego filaru Unii, regulowanego w TUE (Tytuł VI „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”). Ochrona interesów finansowych Wspólnoty była zatem obszarem, w którym, podobnie jak w dziedzinie ochrony środowiska, zwalczania narkotyków czy współpracy w sprawach celnych, dochodziło do „nakładania się” kompetencji wspólnotowej (TWE)

¹ Wyroki: z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-11/00 *Komisja p. EBC*, Rec. 2003, s. I-7147, pkt 89–81; z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie 15/00 *Komisja p. EBI*, Rec. 2003, s. I-7281, pkt 120–122.

oraz unijnej (TUE)². Hybrydalna konstrukcja ram prawnych przyjętych dla ochrony interesów finansowych Unii nie została wyeliminowana przez TL, który zniósł trójfilarową konstrukcję Unii. Pomimo tego ujednoczenia ramy prawne ochrony interesów finansowych Unii w dalszym ciągu określają bowiem przepisy przyjęte w obu filarach Unii, które będą obowiązywać aż do czasu ich uchylenia, zmiany lub zastąpienia przez nowe akty prawne. W takim stanie rzeczy zasadne jest przedstawienie przepisów dotyczących ochrony interesów finansowych Unii przyjętych w reżimach prawnych pierwszego i trzeciego filaru Unii, wcześniej jednak warto wskazać najistotniejsze cechy charakteryzujące prawodawstwo uchwalane w tych ramach.

Prawo przyjmowane w ramach pierwszego filaru Unii charakteryzowało się pewnymi cechami, których występowanie było uznawane za wyraz jego ponadnarodowego charakteru, określanego w doktrynie mianem metody wspólnotowej. Za C. Mikiem można uznać, że cechami prawodawstwa pierwszofilarowego, charakterystycznymi zarazem dla metody wspólnotowej, były procedury prawodawcze, w ramach których formalna inicjatywa prawodawcza przysługiwała Komisji, występowało dążenie do ustanowienia zasady większościowego głosowania ważonego w Radzie, a także dochodziło do szerokiego włączania Parlamentu Europejskiego w procesy prawodawcze. Ponadto, zgodnie z zasadami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału, przepisy prawa wspólnotowego, przy spełnieniu określonych warunków, wywołują bezpośrednie skutki w krajowych porządkach prawa³, a w razie kolizji z przepisami prawa krajowego przysługuje im pierwszeństwo stosowania⁴. Za charakterystyczną cechę pierwszofilarowego prawa uznawane było również wypełnianie przez Komisję funkcji „stróża traktatowego”, oznaczające jej traktatowo ustaloną odpowiedzialność za zapewnienie przestrzegania prawa WE (dawny art. 211 TWE) oraz szeroki zakres sądowej kontroli przestrzegania tego prawa, sprawowany przez sądy wspólnotowe⁵.

² M. Wasmeier, N. Thwaites, *The battle of the pillars: does the European Community have the power to approximate national criminal law*, ELR 2004, nr 29, s. 613; S. White, *Harmonisation of criminal law under the first pillar*, ELR 2006, s. 87.

³ Doktryna bezpośredniego skutku przepisów wspólnotowych, wypracowana przez Trybunał w latach 60. oznacza, iż mocą tych przepisów mogą być ustanawiane prawa i obowiązki jednostek (aspekt obiektywny), a ponadto jednostki te uprawnione są dochodzić skutecznej sądowej ochrony tak ustanowionych praw (aspekt subiektywny); wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 12-62 *van Genđ & Loos*, Rec. 1963, s. 3.

⁴ Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6-64 *Costa p. ENEL*, Rec. 1964, s. 1141.

⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 393.

Wymienione cechy prawa wspólnotowego nie występowały w prawie przyjmowanym na gruncie trzeciego filaru Unii. W obszarze tym inicjatywa prawodawcza Komisji nie miała charakteru wyłącznego, gdyż była dzielona z państwami członkowskimi (dawny art. 34 TUE), akty prawne były przyjmowane przez Radę jednomyślnie, a udział Parlamentu Europejskiego w procedurach prawodawczych był ograniczony do roli konsultacyjnej (dawny art. 39 TUE). Co istotne, zakres jurysdykcji przysługującej Trybunałowi na gruncie trzeciego filaru Unii był ograniczony w porównaniu do zakresu kognicji przysługującej mu na gruncie pierwszego filaru Unii (dawny art. 35 TUE), a obowiązywanie zasady pierwszeństwa stosowania przepisów przyjmowanych w ramach trzeciego filaru Unii, w razie ich kolizji z przepisami krajowymi, budziło wątpliwości⁶. Cechy te sprawiły, że współpraca państw członkowskich w ramach trzeciego filaru Unii była uznawana za bliższą tradycyjnym formom współpracy międzyrządowej, niż wspólnotowym mechanizmom funkcjonowania pierwszego filaru Unii, a prawo przyjmowane w ramach trzeciego filaru Unii bardziej przypominało prawo międzynarodowe publiczne niż prawo wspólnotowe.

Odnosząc się do przyjmowania w ramach obu filarów Unii przepisów dotyczących ochrony interesów finansowych Unii należy wskazać, że zgodnie z klasycznym, dualistycznym podejściem, w ramach pierwszego filaru Unii mogły być przyjmowane przepisy administracyjne, mające zapewnić, by środki finansowe z budżetu Unii były wydatkowane na właściwe cele oraz prawidłowo zarządzane, wydatkowane i kontrolowane. W ramach trzeciego filaru Unii, uchwalane były natomiast przepisy karne, stanowione w celu ścigania i karania sprawców przestępstw skierowanych przeciwko tym interesom finansowym⁷. Podejście to stopniowo traciło na aktualności, jeżeli uwzględnić, że w ostatnich latach Trybunał, pod pewnymi warunkami, dopuszczał przyjmowanie w prawie wspólnotowym przepisów karnych, jeżeli było to konieczne dla zapewnienia efektywnego stosowania przepisów wspólnotowych⁸.

4. Obecnie, przepisy o najistotniejszym znaczeniu dla ochrony interesów finansowych Unii zawarto w art. 325 TFUE (dawny art. 280 TWE). Z przepisów tych wynika, że obowiązek ochrony interesów finansowych

⁶ A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 50, 85.

⁷ G.J. Corstens, *European Penal Law*, Hague–London 2002, s. 432.

⁸ Wyroki: z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 *Komisja p. Radzie*, Zb. Orz. 2005, s. I-7879; z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 *Komisja p. Radzie*, Zb. Orz. 2007, s. I-9097.

Unii spoczywa na państwach członkowskich oraz na Unii, i obejmuje zwalczanie nadużyć finansowych oraz wszelkich innych działań, nielegalnie naruszających te interesy. W art. 325 TFUE określono również standardy ochrony – interesy finansowe Unii mają być chronione przez państwa członkowskie na zasadach stosowanych przez nie do ochrony ich własnych interesów finansowych (zasada asymilacji), poziom ochrony ma być równoważny we wszystkich państwach członkowskich, a działania prowadzone w tym celu przez państwa członkowskie i Unię mają być skuteczne.

Jak wskazano, pomimo formalnego zniesienia trójfilarowej konstrukcji Unii przez TL, ochrona interesów finansowych Unii jest nadal realizowana na podstawie aktów prawnych przyjętych w pierwszym i w trzecim filarze Unii. W ramach pierwszego filaru Unii przepisy odnoszące się do tej problematyki przyjęto w formie rozporządzeń, natomiast na gruncie filaru trzeciego Unii, w formie konwencji. W obu rodzajach tych aktów prawnych zdefiniowano czyny naruszające interesy finansowe Unii (nieprawidłowość oraz nadużycie finansowe, korupcję urzędniczą oraz pranie pieniędzy pochodzących z nadużycia finansowego i korupcji urzędniczej), a także określono działania podejmowane przez państwa członkowskie i Unię w celu ich wykrywania oraz związane z tym skutki.

Akty prawne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii, które mają zastosowanie we wszystkich obszarach polityk unijnych i działań prowadzonych przez Unię, są określane mianem przepisów horyzontalnych, natomiast za przepisy sektorowe uznane są te, które ustanawiają rozwiązania szczegółowe, dostosowane do specyfiki określonego obszaru działań Unii (np. ceł, fałszowania wspólnej waluty euro). Przepisy horyzontalne zawarto w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995) (zwanym dalej „rozporządzeniem 2988/95”), a także w rozporządzeniu Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz. Urz. WE L 292 z 15.11.1996, s. 2) (zwanym dalej „rozporządzeniem 2185/96”). Przepisy horyzontalne zawarto również w rozporządzeniach dotyczących dochodzeń administracyjnych prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

(OLAF)⁹ oraz w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego stosowanego do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (zwanym dalej „rozporządzeniem finansowym”) (Dz. Urz. WE L 248 z 16.09.2002, s. 1). Przepisy horyzontalne uwzględniono także w Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹⁰ (zwanej dalej „Konwencją PIF”) oraz w załączonych do niej protokołach¹¹. Przepisy sektorowe odnoszące się do polityki spójności, stanowiącej obszar badawczy tej pracy, zostały zawarte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25) (zwanym dalej „rozporządzeniem 1083/06”) i w przepisach wykonawczych do tego aktu¹².

5. Cechą mechanizmów prawnych przyjętych dla ochrony interesów finansowych Unii jest ich zróżnicowanie, odnoszone zarówno do kata-

⁹ Rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz. Urz. WE L 136 z 31.05.1999, s. 1; rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz. Urz. WE L 136 z 31.05.1999, s. 8.

¹⁰ Akt Rady z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony na podstawie art. K.3 TUE, ustanawiający Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych WE, Dz. Urz. WE C 316 z 27.11.1995, s. 48. Tekst konwencji załączono do aktu Rady, Dz. Urz. WE C 316 z 27.11.1995, s. 49.

¹¹ Akt Rady z dnia 27 września 1996 r., sporządzony na podstawie art. K.3 TUE, ustanawiający Protokół do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych WE, Dz. Urz. WE C 313 z 23.11.1996, s. 1. Protokół załączono do aktu Rady, Dz. Urz. WE C 313 z 23.11.1996, s. 2. Akt Rady z dnia 29 listopada 1996 r. sporządzony na podstawie art. K.3 TUE, ustanawiający Protokół w sprawie interpretacji w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości WE Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych WE, Dz. Urz. WE C 151 z 20.05.1997, s. 1. Protokół załączono do aktu Rady, Dz. Urz. WE C 151 z 20.05.1997, s. 2; akt Rady z 19 czerwca 1997 r. ustanawiający drugi protokół do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych WE, Dz. Urz. WE C 221 z 19.07.1997, s. 11. Protokół załączono do aktu Rady, Dz. Urz. WE C 221 z 19.07.1997, s. 12. Ze względu na brak oficjalnych wersji tłumaczeń na język polski Konwencji PIF i protokołów (przetłumaczone zostały jedynie akty Rady), dla potrzeb pracy używane są tłumaczenia tych aktów opublikowane w zbiorze S.M. Królak, I. Działuk, C. Michalczuk (red.), *Współpraca sądowa w Unii Europejskiej. Akty prawne, uzasadnienia, komentarze*, Warszawa 2006, s. 259.

¹² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz. Urz. UE L 45 z 15.02.2007, s. 3.

logu obowiązków ochronnych jak i wykonujących je podmiotów. Zróżnicowanie to stanowi konsekwencję zdecentralizowanego sposobu zarządzania środkami finansowymi budżetu Unii, w ramach którego znakomita większość działań związanych z poborem dochodów i dokonywaniem wydatków budżetu Unii jest realizowana przez państwa członkowskie, natomiast Komisja ponosi traktatową odpowiedzialność za realizację tego budżetu (art. 317 TFUE, dawny art. 274 TWE). Państwa członkowskie bezpośrednio zarządzają ok. 80% środków finansowych budżetu Unii, które w głównej mierze przeznaczone są na wdrażanie dwóch unijnych polityk, tj. wspólnej polityki rolnej i polityki spójności. Oznacza to, że Komisja, mimo że ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonywanie budżetu Unii, tylko w niewielkim stopniu bezpośrednio wydatkuje uwzględniane w nim środki. Uwzględniając ten schemat wydatkowania środków finansowych budżetu Unii, w prawie unijnym ustanowiono dostosowaną do niego metodę wykonywania tego budżetu, określaną mianem podziału zarządzania (art. 53 lit. b rozporządzenia finansowego). Metoda ta, podobnie jak inne metody wykonywania budżetu Unii, powinna gwarantować ochronę unijnych środków finansowych, realizowaną niezależnie od podmiotu odpowiedzialnego za ich wydatkowanie, a także zapewniać przejęcie przez Komisję ostatecznej odpowiedzialności za wykonywanie budżetu Unii (pkt 16 preambuły rozporządzenia finansowego). Podział zarządzania polega z jednej strony na realizacji przez państwa członkowskie prawnie określonych obowiązków, związanych z wydatkowaniem środków finansowych budżetu Unii, a z drugiej strony na wypełnianiu przez Komisję funkcji nadzorczych, przy wykorzystaniu instrumentów, które mogą być zastosowane w przypadku naruszenia przez państwa członkowskie nałożonych na nie obowiązków. Podział zarządzania wyznacza zatem zakres obowiązków nałożonych na państwa członkowskie i na Komisję, wykonywanych w ramach wydatkowania środków finansowych budżetu Unii na cele wdrażania wspólnej polityki rolnej i polityki spójności, w tym również obowiązków zmierzających do zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii (art. 325 TFUE, dawny art. 280 TWE). Różnorodność tych obowiązków uwidacznia się w pełnym spektrum dopiero wtedy, gdy problematyka ta jest rozpatrywana na gruncie szczegółowym, opartym na rozwiązaniach przyjętych w ramach jednej, wyodrębnionej sfery działalności Unii. Analiza struktury budżetu Unii, którego *gros* środków finansowych wydatkowanych jest na wspólną politykę rolną, realizowaną stosownie do postanowień art. 38 i n. TFUE (dawny art. 32 i n. TWE), oraz politykę

spójności, wdrażaną na podstawie art. 174 i n. TFUE (dawny art. 158 i n. TWE), zachęca do wyboru jednej z nich jako studium przypadku.

6. Porównując mechanizmy finansowania wspólnej polityki rolnej i polityki spójności należy wskazać, że na gruncie wspólnej polityki rolnej, wdrażanej począwszy od lat 60., metody administrowania środkami finansowymi budżetu Unii mają charakter scentralizowany i obejmują niezbyt złożony system instytucjonalny, mechanizmy interwencyjne ukierunkowane są na sektor rolnictwa, kwoty przyznawanych dotacji są relatywnie niskie, a środki finansowe budżetu Unii, finansujące wdrażanie tej polityki, są rozliczane rokrocznie przez Komisję i państwa członkowskie w ramach procedur rozliczenia rachunków¹³. Dla wdrażania młodszej polityki spójności ustanowiono system instytucjonalny obejmujący szeroki katalog podmiotów, przedmiotowy zakres działań interwencyjnych i kwoty dofinansowania mają charakter zróżnicowany, od wielomilionowej wartości projektów infrastrukturalnych do kilkutyśięcznych dotacji na projekty szkoleniowe, a cykl implementacji tej polityki jest realizowany w okresach siedmioletnich, po których następuje rozliczenie środków finansowych. Polityka spójności, inaczej niż wspólna polityka rolna, wdrażana jest z założenia w tych państwach członkowskich, których poziom rozwoju gospodarczo-społecznego jest niższy od średniego poziomu rozwoju pozostałych państw członkowskich i ich regionów. Możliwe trudności administracji krajowych z absorpcją znacznych środków pomocowych pochodzących z budżetu Unii mogą odsłaniać słabości krajowych regulacji prawnych, stworzonych dla ochrony interesów finansowych Unii, a także ujawniać przeszkody w stosowaniu tych przepisów, prowadząc do niespełniania traktatowego wymogu skuteczności ochrony (art. 325 TFUE, dawny art. 280 TWE). W tym miejscu przedstawić można pogląd R. Levy'ego, który uważa, że różnice w stopniach złożoności wdrażania wspólnej polityki rolnej i polityki spójności powodują, że o ile w ramach implementacji wspólnej polityki rolnej skala problemów związanych z nieprawidłowym wydatkowaniem środków finansowych wzrasta wraz ze zwiększaniem puli wydatkowanych kwot, o tyle w dziedzinie polityki spójności relacja taka nie występuje¹⁴. Należy rów-

¹³ Na temat procedury rozliczania rachunków, stosowanej w ramach wspólnej polityki rolnej, zob. J. Łacny, *Administracyjna ochrona interesów finansowych Wspólnoty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, EPS 2007, nr 2, s. 12.

¹⁴ R. Levy, *Implementing European Union Public Policy*, Cheltenham–Northampton 2000, s. 197.

nież uwzględnić, że Polska w obecnym okresie programowania 2007–2013 jest największym beneficjentem środków finansowych alokowanych na wdrażanie polityki spójności¹⁵. Z powyższych względów, analiza rozwiązań prawnych przyjętych w prawie Unii w dziedzinie polityki spójności dla zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii jest uzasadniona zważywszy, że nie były one dotąd przedmiotem pogłębionej analizy w polskiej doktrynie prawniczej.

7. Dalsze analizy należy poprzedzić wyjaśnieniem, że polityka spójności jest ukierunkowana na wzmocnienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Unii, i jej harmonijny rozwój, do czego ma dojść w szczególności poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów państw członkowskich (art. 174 i n. TFUE, dawny art. 158 i n. TWE). Polityka ta wpleciona jest w szereg innych polityk i przedsięwzięć realizowanych przez państwa członkowskie i Unię, wśród których należy wymienić krajowe polityki rozwoju i polityki zatrudnienia, a także polityki wdrażane przez Unię, w tym zwłaszcza: politykę konkurencji, szczególnie w aspekcie dopuszczalnej pomocy państwa przeznaczanej na wdrażanie krajowej pomocy regionalnej (art. 107 TFUE, dawny art. 87 TWE), wspólną politykę rolną i politykę rybołówczą (art. 38 i n. TFUE, dawny art. 32 i n. TWE), politykę transportową (art. 170 i n. TFUE, dawny art. 154 i n. TWE), politykę zatrudnienia (art. 145 i n. TFUE, dawny art. 125 i n. TWE), politykę ochrony środowiska (art. 191 TFUE, dawny art. 174 TWE), a także reżim zamówień publicznych. Ze względu na ramy pracy, obejmujące problematykę rozwiązań prawnych, przyjętych dla ochrony środków finansowych budżetu Unii przed uszczerbkiem, zagadnienia odnoszące się do relacji zachodzących pomiędzy polityką spójności a innymi politykami Unii nie będą analizowane. Podkreślić jednak należy ich wagę, a zwłaszcza związki zachodzące pomiędzy wdrażaniem polityki spójności,

¹⁵ Decyzja Komisji 2006/594/WE z dnia 4 sierpnia 2006 r. ustalająca indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu „konwergencja” w latach 2007–2013 (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3474), Dz. Urz. UE L 243 z 6.09.2006, s. 37; decyzja Komisji 2006/593/WE z dnia 4 sierpnia 2006 r. ustalająca indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu „konkurencyjność regionalna oraz zatrudnienie” w latach 2007–2013 (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3472) Dz. Urz. UE L 243 z 6.09.2006, s. 32. W 2007 r. Polska uzyskała z budżetu Unii na cele finansowania wdrażania polityk Unii kwotę 7,8 mld euro, w tym 4,2 mld euro w ramach funduszy strukturalnych oraz 3,1 mld na wsparcie rolnictwa, co stanowi 7,4% wszystkich wydatków budżetu Unii (wzrost z 5,4% w 2006 r.). Budżet 2007: Polska weszła do czołówki beneficjentów, depesza EUROPAP z 27.06.2008 r.

współfinansowanej z budżetu Unii, a pomocą państwa, finansowaną ze środków finansowych budżetów krajowych¹⁶. Należy również zastrzec, że zakres badań obejmuje wyłącznie prawodawstwo przyjmowane w ramach Unii, co wyłącza z zakresu analiz rozwiązania krajowe¹⁷.

¹⁶ Szerzej: S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej – między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2004; B. Kurcz (red.), *Pomoc państwa: wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009; *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007–2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa 2008 (publikacja dostępna w wersji elektronicznej: www.fundusze-strukturalne.gov.pl).

¹⁷ Na temat ochrony interesów finansowych Unii w Polsce m.in.: A. Adamski, *Karalność oszustw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej na podstawie prawa polskiego*, MP 2004, nr 24, s. 1117; E. Bienkowska, *Oszustwa subwencyjne i dotacyjne oraz korupcja w dokumentach Unii Europejskiej a polskie regulacje karne (zarys problematyki)* (w:) J.C. Ferré Olivé (red.), *Fraude de subvenciones comunitarias y corrupción. Delictos financieros, fraude y corrupción eu Europa*, vol. I, Salamanca 2002; r. Beldzikowski, *Prawne i organizacyjne usytuowanie zespołu GAFU w systemie ochrony interesów finansowych Polski i UE* (w:) M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska*, Warszawa 2003, s. 175; J. Bilewicz, *Polska prokuratura a ochrona interesów finansowych UE – doświadczenia praktyczne* (w:) C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy*, Warszawa 2007, s. 49; J. Bojarski, *Ewolucja polskich przepisów prawa karnego penalizujących oszustwa, między innymi, na szkodę Wspólnot Europejskich* (w:) C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii...*, s. 27; M. Florkiewicz, *Możliwości praktyczne i prawne współpracy OLAF z jednostkami Prokuratury w zakresie wykorzystywania materiałów zebranych przez OLAF do wszczęcia postępowania karnego i wykorzystania w ramach procedury karnej* (w:) M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością...*, s. 185; O. Górniok, *Oszustwa na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, KP 1999, nr 3, s. 48; O. Górniok (w:) *Komentarz do Aktu Rady ustanawiającego Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., Aktu Rady ustanawiającego Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996 r. i Drugiego Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997 r., sporządzonego na podstawie art. K.3 TUE* (w:) E. Zielińska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne*, Warszawa 2000, s. 253; A. Grzelak, *Harmonizacja polskiego prawa karnego z prawem UE w zakresie ochrony interesów finansowych WE – wybrane zagadnienia* (w:) C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii...*, s. 17; S.M. Królak, I. Działuk, C. Michalczuk (red.), *Współpraca sądowa...*, s. 259; B. Kunicka-Michalska, *Wyłudzenie subwencji i dotacji oraz korupcja w polskim prawie karnym. Zagadnienia podstawowe* (w:) J.C. Ferré Olivé (red.), *Fraude de subvenciones...*; B. Kunicka-Michalska, *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie przestępstw finansowych, wyłudzeń i korupcji w Polsce* (w:) J.C. Ferré Olivé (red.), *Fraude y corrupción en la administración pública. Delictos financieros, fraude y corrupción eu Europa*, vol. III, Salamanca 2003; B. Kunicka-Michalska, *Wyłudzenia i przestępstwa zbliżone godzące w budżety wspólnotowe. Regulacje polskiego prawa karnego*, PPK 2005, nr 24, s. 7; J. Menkes, *Ramy instytucjonalne ochrony interesów finansowych WE – stan obecny, perspektywy rozwoju w przyszłości* (w:) C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii...*, s. 141; B. Srebro, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 93; tenże, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej* (w:) A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006; R. Stefański, *Wyłudzenia na szkodę budżetu Unii Europejskiej (analiza praktyki)*, PPK

8. Odnosząc się do stanu badań w dziedzinie nauk prawnych dotyczących problematyki ochrony interesów finansowych Unii należy wskazać, że zagadnieniom tym poświęcono kilka opracowań monograficznych¹⁸, w tym również w literaturze polskiej¹⁹, przy czym obszar ten stanowi najczęściej przedmiot analiz dokonywanych z punktu widzenia prawa karnego. Przyczynkiem do prowadzenia badań karnistycznych były projekty porównawczo-prawne, prowadzone w latach 90. z inicjatywy Komisji, które służyć miały analizie możliwości przyjęcia kodeksu karnego mającego chronić interesy finansowe Wspólnoty (*Corpus Iuris*). Reminiscencje tego projektu dostrzec można w koncepcji ustanowienia Europejskiej Prokuratury, do której powrócono w TFUE.

Należy zaznaczyć, że problematyka polityki spójności podejmowana jest zdecydowanie częściej przez przedstawicieli nauk ekonomicznych, politycznych i stosunków międzynarodowych²⁰, niż przez przedstawicieli

2005, nr 24, s. 39; M. Sulima-Kotarski, *Doświadczenia polskie w zwalczaniu nieprawidłowości godzących w interesy finansowe WE* (w:) M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością...*, s. 179; A. Wiśniewski, *Harmonizacja polskiego prawa karnego skarbowego z *acquis communautaire** (w:) M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością...*, s. 71; E. Zielińska, *Polskie prawo karne a ochrona interesów ekonomicznych Wspólnot Europejskich*, PIP 2001, z. 1, s. 34; E. Zielińska, *Polskie prawo karne a ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich – w przeddzień akcesji* (w:) M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością...*, s. 31.

¹⁸ L.M. Huybrechts, *La lutte contre la fraude communautaire dans la pratique*, Bruxelles 1994; T.V. Tulken, *La protection juridique des intérêts financiers des Communautés européennes*, Brussels 1992; S. White, *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against fraud and corruption*, Hague–Boston 1998.

¹⁹ B. Srebro, *Ochrona interesów finansowych...*

²⁰ I. Bache, *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press 1998; M.W. Bauer, *A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Dordrecht–Boston–London 2001; L.M. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press 1996; M. Keating, *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham–Northampton 2004; C.C. Mellors, *Regional policy*, London–New York 1990; N. Vanhove, *Regional policy: a European approach*, Ashgate 1999; C. Rumford, *European Cohesion. Contradiction in EU Integration*, London 2000; J. Scott, *Development Dilemmas in the European Community: Rethinking Regional Development Policy*, Open University Press 1995. W literaturze polskiej m.in.: H. Jahns, *Reforma polityki spójności w latach 2007–2013 – wstępna analiza implikacji dla systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, Wspólnoty Europejskie 2005, nr 7/8, s. 56; też, *Komentarz do aktów prawnych regulujących wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 2007–2013*, Warszawa 2008; A. Jankowska, T. Kierzkowski, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych*, Warszawa 2005; T. Kierzkowski, *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji, fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, Warszawa 2004; M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, Wrocław 2006; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii*

nauk prawnych²¹. Pojawiają się również prace dotyczące kontroli wydatków publicznych realizowanej na poziomie ponadnarodowym²². Żadne z opracowań monograficznych nie odnosi się jednak w sposób bardziej szczegółowy do styku tych dwóch zagadnień, poprzez podjęcie analizy regulacji prawnych przyjętych dla ochrony interesów finansowych Unii w dziedzinie polityki spójności. Niniejsza praca stanowi próbę podjęcia tej tematyki.

9. Uwzględniając tak zarysowany obszar badawczy należy wskazać, że celem tej pracy jest identyfikacja i charakterystyka instrumentów, które zostały ustanowione w prawie Unii dla celów ochrony unijnych interesów finansowych (art. 325 TFUE, dawny art. 280 TWE), przy czym instrumenty te będą analizowane na gruncie polityki spójności. Realizacja tego zadania zmierza do oceny, czy rozwiązania prawne, przyjęte w dziedzinie polityki spójności, zapewniają interesom finansowym Unii ochronę skuteczną, o której mowa w art. 325 TFUE, uwzględniając, że do wejścia w życie TL ochrona ta była realizowana w reżimach prawnych pierwszego i trzeciego filaru Unii, a nadal obowiązują przepisy przyjęte w tych ramach prawnych. W toku pracy poddana zostanie analizie kwestia, czy i w jakim zakresie równoległe funkcjonowanie instrumentów, mających chronić interesy finansowe Unii w reżimach obu filarów Unii, oddziałuje na skuteczność ochrony interesów finansowych Unii. Wydaje się bowiem, że dualistyczny model regulacji prawnej, w ramach którego przepisy karne mające chronić interesy finansowe Unii były przyjmowane w ramach trzeciego filaru Unii, natomiast pozostałe w ramach filaru pierwszego, nie zapewnia tym interesom równie skutecznej ochrony, ze względu na

Europejskiej, Warszawa 2006; I. Steinerowska-Streb, *Rozwój polityki regionalnej Unii Europejskiej* (w:) M.K. Zagórska (red.), *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, Bytom 2001; M. Sadowska-Kisiel, *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; J. Warda, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Lublin 2005; B. Wieliczko, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2003; K. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; S. Ziaja, H. Bajorek-Ziaja, *Podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego w nowym okresie programowania 2007–2013*, Warszawa 2006.

²¹ A. Evans, *The law of EU regional policy*, Copenhagen 1995; P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2006; P. Mathijsen, *A guide to European Union Law*, London 2007; G. Kuźnik, *Prawne aspekty rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i w Polsce* (w:) A.M. Zagórska (red.), *Rozwój regionalny w perspektywie...*; M. Zieliński, *Kontrola finansowa pomocy udzielanej przez fundusze strukturalne Wspólnoty Europejskiej* (w:) C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1988.

²² G. Milagros Crespo, *Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions in the European Union*, Cheltenham–Northampton 2005.

słabszą moc trzeciofilarowych mechanizmów zapewnienia przestrzegania prawa.

Realizacja tak określonego celu wymaga analizy kilku zagadnień. Tytułem wprowadzenia konieczne jest przedstawienie przedmiotu ochrony, jakim są środki finansowe stanowiące budżet Unii, oraz zaprezentowanie zasad funkcjonowania tego budżetu (rozd. 1). Należy również scharakteryzować podstawy prawne ustanowione w prawie Unii dla zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii w procesie ich ewolucji, począwszy od pierwszych projektów Traktatu z 1976 r., kiedy podjęto pierwszą próbę uwzględnienia w prawie pierwotnym przepisów ochronnych, aż do Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. (rozd. 2). Przedstawić należy także zasady funkcjonowania polityki spójności, stanowiącej studium przypadku i tło dla analiz dotyczących prawnych rozwiązań stosowanych dla ochrony interesów finansowych Unii (rozd. 3).

Uwzględniając, że wydatkowanie i ochrona środków finansowych budżetu Unii alokowanych na wdrażanie polityki spójności, dokonywane są przy zastosowaniu metody podziału zarządzania pomiędzy państwa członkowskie a Komisję, obowiązki wykonywane w tych ramach należy przedstawić w ujęciu podmiotowym. W pierwszej kolejności należy poddać analizie obowiązki realizowane przez państwa członkowskie, które wdrażają politykę spójności i wydatkują środki finansowe asygnowane na ten cel z budżetu Unii (rozd. 4), a następnie scharakteryzować obowiązki realizowane przez instytucje unijne, zmierzające do zapewnienia tym środkom ochrony (rozd. 5). Ostatnia część pracy zostanie poświęcona karnym aspektom ochrony interesów finansowych Unii, realizowanym przez państwa członkowskie na podstawie trzeciofilarowej konwencji poświęconej tym zagadnieniom (rozd. 6).

10. Założenie badawcze zakładające identyfikację i charakterystykę instrumentów ochrony interesów finansowych Unii w dziedzinie polityki spójności wymaga doprecyzowania użytych pojęć. Dla celów pracy przyjęto, że „instrument ochrony interesów finansowych Unii” obejmuje określony obowiązek, nałożony na państwa członkowskie lub na instytucje Unii na podstawie prawa pierwotnego i prawa wtórnego Unii, którego realizacja ma na celu ochronę środków finansowych budżetu Unii przed uszczerbkiem lub narażeniem na uszczerbek.

Pojęcie „instrument” używane jest w literaturze odnoszącej się do Unii w różnych znaczeniach, które można usystematyzować w dwóch kategoriach. Pierwsza kategoria obejmuje przypadki stosowania pojęcia

„instrument” w tradycyjnym rozumieniu prawniczym, które utożsamia je z instrumentem prawnym, rozumianym jako akt prawny. W tym znaczeniu pojęcie „instrument” odnoszone jest do aktów prawa pierwotnego²³, wtórnego²⁴ i umów międzynarodowych²⁵. Druga kategoria obejmuje niejednorodny zbiór sytuacji, w których pojęcie „instrument” jest stosowane zgodnie z jego semantycznym znaczeniem, oznaczającym m.in. „coś, co pomaga osiągnąć zamierzony cel”²⁶. I tak, na przykład, taryfikacja celna była analizowana jako instrument polityki handlowej Unii²⁷, otwarta metoda koordynacji jako instrument wdrażania zasady pomocniczości²⁸, a badania prawno-porównawcze jako instrument integracji europejskiej²⁹. W doktrynie prawa karnego przez instrument rozumie się środek procesowy, np. ekstradycję i europejski nakaz aresztowania³⁰. Można wskazać orzeczenia, w których Trybunał również stosuje pojęcie „instrument” w drugim z przedstawionych znaczeń. W sprawie dotyczącej wykluczenia beneficjenta z uczestnictwa w schematach pomocowych wspólnej polityki rolnej, Trybunał stwierdził³¹, że kwestionowana sankcja stanowi specyficzny instrument administracyjny, który jest integralną częścią systemu

²³ A. Grzelak, *Trzeci filar...*, s. 10; M. Trybus, *The EC Treaty as an instrument of European defense integration: Judicial scrutiny of defense and security exceptions*, CMLR 2002, vol. 39, nr 6, s. 1347.

²⁴ L. Ferola, *Facing the emerging challenges of transnational crime: what role for the European Union? A legal analysis of its instruments, limits, and perspectives*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2004, vol. 7, nr 4, s. 358; J. Monar, *Enlarging the Area of Freedom, Security and Justice – Problems of Diversity and EU Instruments and Strategies*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2000, vol. 3, s. 301; D. Rose, *The EU Trade Barrier Regulation: An Effective Instrument for Promoting Global Harmonization of Intellectual Property Rights?*, European Intellectual Property Review 1999, vol. 21, nr 6, s. 313.

²⁵ R. Beddard, *Duties of Individuals under International and Regional Human Rights Instruments*, International Journal of Human Rights 1999, vol. 3(4), s. 30; A. Gallagher, *Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments*, European Journal of Migration and Law 2006, vol. 8 (no. 2), s. 163; J.B. Marie, *International Instruments Relating to Human Rights*, Human Rights Law Journal 2004, vol. 25, nr 1–4, s. 123.

²⁶ H. Zgólkowa (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, Poznań 1998, s. 282.

²⁷ P. Vander Schueren, *Tariff Classification: An Instrument for EC Trade Policy*, European Foreign Affairs Review 1977, vol. 2, nr 2, s. 255.

²⁸ J. Kohl, T. Vahlpahl, *The ‘Open Method of Co-ordination’ as an Instrument for Implementing the Principle of Subsidiarity?*, European Journal of Social Security 2004, vol. 6, No. 4, s. 363.

²⁹ L.M. Diez-Picazo, *Legal Comparison as an Instrument of the European Integration Process* (w:) L. Ortega (red.), *Studies on European Public Law. The Europeanization of Public Law and European Constitution*, Editorial Lex Nova 2005.

³⁰ A. Grzelak, *Trzeci filar...*, s. 10.

³¹ Wyrok z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 *Niemcy p. Komisji*, Rec. 1992, s. I-5383, pkt 26.

pomocowego, ustanowionego w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami Wspólnoty³².

W odniesieniu do użytego w tytule pracy pojęcia „polityka spójności” należy wskazać, że w aktach prawnych, w doktrynie i w praktyce funkcjonuje wiele nazw określających obszar działalności Unii, realizowany na podstawie art. 174 i n. TFUE (dawny art. 158 i n. TWE). W aktach prawnych (np. art. 6 ust. 3 rozporządzenia 1080/2006) oraz w zagranicznej³³ i polskojęzycznej literaturze³⁴ stosowane jest określenie „polityka regionalna”. Używane jest również przyjęte w tej pracy określenie „polityka spójności”, nawiązujące do terminologii traktatowej, przy czym pojęcie „spójność” rozumiane jest jako stopień, do którego różnice w gospodarczym i społecznym poziomie rozwoju regionów i innych ugrupowań wewnątrz Unii są politycznie i społecznie akceptowalne³⁵. Spotkać można również inne pojęcia, np. „polityka rozwoju regionalnego”, „polityka funduszy strukturalnych”, czy „polityka strukturalna”.

11. Wyjaśnienia wymaga także przyjęta w pracy konwencja terminologiczna odnosząca się do aktów prawa unijnego, która jest skomplikowana za sprawą trójfilarowej, do wejścia w życie TL, prawnej konstrukcji Unii, w której państwa członkowskie prowadziły działania integracyjne w oparciu o przepisy TWE (pierwszy filar Unii) oraz Tytułu V i VI TUE (drugi i trzeci filar Unii). W literaturze przedmiotu przepisy pierwszego filaru Unii określane są jako przepisy Wspólnoty (wspólnotowe), przepisy drugiego i trzeciego filaru jako przepisy Unii (unijne), a łącznie przepisy Wspólnoty i Unii bywają również przywoływane jako przepisy Unii. Powyższa terminologia nie jest jednak konsekwentnie stosowana ani w przepisach prawa Unii, ani w literaturze przedmiotu. Tytułem ilustracji można

³² W pracy wykorzystywane są oficjalne tłumaczenia na język polski aktów prawnych i orzeczeń sądów wspólnotowych, ze wskazaniem miejsca publikacji. W przypadku gdy oficjalna wersja językowa nie została sporządzona lub cytowana jest literatura zagraniczna, tłumaczenia mają charakter autorski.

³³ I. Bache, *The Politics of European Union...*; A. Evans, *The law...*; G. Glöckler, *Regional Policy and Cohesion*, Blackstone Press Limited 1998; C.C. Mellors, *Regional policy...*; N. Vanhove, *Regional policy...*

³⁴ M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007; K.G. Głębicka, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003; M. Kozak, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Łódź 1998; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*; M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej: zagadnienia prawno-finansowe*, Poznań 2000; I. Steinerowska-Streb, *Rozwój polityki regionalnej...*; B. Wieliczko, *Polityka regionalna...*

³⁵ F. Bollen, *EU Structural Funds beyond Agenda 2000: Reform and Implications for Current and Future Member States*, EIPA 2000, s. 80.

wskazać, że pomimo iż przepisy finansowe TWE stanowiły o budżecie Wspólnoty Europejskiej, uchwała Parlamentu Europejskiego przyjmująca budżet nazywa go od 1995 r. „budżetem ogólnym Unii Europejskiej” i pod taką nazwą budżet ten jest publikowany w Dzienniku Urzędowym Unii³⁶. Podobnie w art. 2 ust. 7 rozporządzenia 1083/06, definiującym pojęcie nieprawidłowości, określono, że stanowi ono czyn powodujący uszczerbek „w budżecie ogólnym Unii Europejskiej”.

Zważywszy, że pracę przygotowano w okresie, w którym państwa członkowskie prowadziły procedury ratyfikacyjne TL i traktat ten wszedł w życie, praca uwzględnia wprowadzone przez niego zmiany. Dla zwiększenia czytelności pracy, przywoływane są w niej zarówno obecnie obowiązujące przepisy TFUE i TUE, jak i ich poprzednie wersje, obowiązujące do czasu wejścia w życie TL, które są określane jako „dawne” (np. art. 325 TFUE, dawny art. 280 TWE). Należy dodać, że terminologia odwołująca się do filarowej struktury Unii, a zatem do prawa wspólnotowego i prawa unijnego, stosowana jest wówczas, gdy wymaga tego kontekst historyczny.

³⁶ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 481.