

**KOREKTY FINANSOWE
NAKŁADANE PRZEZ KOMISJĘ
EUROPEJSKĄ NA PAŃSTWA
CZŁONKOWSKIE ZA NIEZGODNE
Z PRAWEM WYDATKOWANIE
FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ**

Justyna Łacny

MONOGRAFIE

KOREKTY FINANSOWE NAKLADANE PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE ZA NIEZGODNE Z PRAWEM WYDATKOWANIE FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Justyna Łacny

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki
w ramach projektu badawczego nr 2012/05/B/HS5/00670

Stan prawny na 1 marca 2017 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Jan Barcz

Prof. dr hab. Władysław Czapliński

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Łamanie

Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-250-2

ISSN: 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mecenas Wiesławie Molitoris

Spis treści

Wykaz skrótów / 15

Akty prawne / 15

Dokumenty / 20

Czasopisma i publikatory / 21

Instytucje, organizacje / 21

Pozostałe / 22

Wprowadzenie / 25

1. Obszar badawczy / 25

2. Stan badań i literatura przedmiotu / 31

3. Uzasadnienie wyboru tematu i cel pracy / 34

4. Struktura pracy / 36

5. Założenia metodologiczne / 39

Rozdział 1

Pojęcie korekt finansowych w prawie UE i pojęcia z nim związane / 43

1.1. Wprowadzenie / 43

1.2. Pojęcie korekt finansowych / 45

1.2.1. Korekty w znaczeniu rachunkowym / 45

1.2.2. Korekty finansowe jako autonomiczne pojęcie prawa UE / 48

1.3. Pojęcia związane z korektami finansowymi / 49

1.3.1. Nieprawidłowość / 49

1.3.2. Nadużycie finansowe / 61

1.3.3. System zarządzania i kontroli / 63

1.3.4. Błąd / 66

1.4. Podsumowanie / 69

Rozdział 2

Ewolucja przepisów wspólnotowych dotyczących korekt finansowych / 72

- 2.1. Wprowadzenie / 72
- 2.2. Wspólna Polityka Rolna / 73
 - 2.2.1. Rozporządzenie nr 25/1962 / 73
 - 2.2.2. Rozporządzenie nr 729/1970 / 74
 - 2.2.3. Rozporządzenie nr 1258/1999 / 90
 - 2.2.4. Rozporządzenie nr 1290/2005 / 93
- 2.3. Polityka spójności / 95
 - 2.3.1. Rozporządzenie nr 4253/1988 / 95
 - 2.3.2. Rozporządzenie nr 1260/1999 / 101
 - 2.3.3. Rozporządzenie nr 1083/2006 / 105
- 2.4. Podsumowanie / 110

Rozdział 3

Wspólna Polityka Rolna i polityka spójności jako obszary stosowania zarządzania dzielonego i korekt finansowych / 113

- 3.1. Wprowadzenie / 113
- 3.2. Wspólna Polityka Rolna / 115
 - 3.2.1. Uwagi ogólne / 115
 - 3.2.2. Finansowanie WPR / 117
 - 3.2.3. System instytucjonalny wdrażania WPR / 119
- 3.3. Polityka spójności / 123
 - 3.3.1. Uwagi ogólne / 123
 - 3.3.2. Finansowanie polityki spójności / 125
 - 3.3.3. System instytucjonalny polityki spójności / 129
- 3.4. Zarządzanie dzielone funduszami UE i nakładane w jego ramach korekty finansowe / 133
 - 3.4.1. Zadania państw członkowskich / 136
 - 3.4.2. Zadania Komisji / 140
- 3.5. Funkcje korekt finansowych / 142
- 3.6. Podsumowanie / 145

Rozdział 4

Przesłanki nakładania korekt finansowych / 148

- 4.1. Wprowadzenie / 148

- 4.2. Przesłanki nakładania korekt finansowych w ramach WPR / **149**
 - 4.2.1. Dokonanie wydatków z EFRG i EFRROW niezgodnie z prawem unijnym lub krajowym / **150**
 - 4.2.2. Naruszenie wymogów odzyskiwania środków z EFRG i EFRROW wydatkowanych niezgodnie z prawem / **151**
 - 4.2.3. Wspólne przesłanki korekt finansowych dotyczące EFRROW i funduszy polityki spójności / **155**
 - 4.2.4. Zasada 24 miesięcy / **155**
 - 4.2.5. Skutki nakładania korekt finansowych / **161**
- 4.3. Przesłanki nakładania korekt finansowych w dziedzinie polityki spójności / **164**
 - 4.3.1. Nieosiągnięcie celów końcowych programu operacyjnego / **165**
 - 4.3.2. Naruszenia przepisów wpływające na wybór finansowanej operacji lub na wysokość refundowanych wydatków / **167**
 - 4.3.3. Naruszenie zasady dodatkowości / **168**
 - 4.3.4. Powstanie poważnego defektu w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli / **170**
 - 4.3.5. Naruszenie wymogów dokonywania korekt finansowych przez państwa członkowskie / **174**
 - 4.3.6. Nieskorygowanie nieprawidłowego wydatku ujętego we wniosku o płatność / **177**
- 4.4. Zakres uznania Komisji w ramach nakładania korekt finansowych / **178**
 - 4.4.1. Pojęcie uznania / **178**
 - 4.4.2. Uznanie Komisji w świetle przepisów UE / **181**
 - 4.4.3. Uznanie Komisji w świetle orzecznictwa sądów unijnych / **183**
- 4.5. Podsumowanie / **185**

Rozdział 5

Określanie wysokości korekt finansowych / 188

- 5.1. Wprowadzenie / **188**
- 5.2. Podstawy określania wysokości korekt finansowych / **189**
 - 5.2.1. Dokładne korekty finansowe / **190**

- 5.2.2. Ekstrapolowane korekty finansowe / **191**
- 5.2.3. Ryczałtowe korekty finansowe / **195**
- 5.3. Kryteria wpływające na wysokość korekt finansowych / **201**
 - 5.3.1. Charakter i waga naruszenia prawa oraz wynikające z niego skutki finansowe / **201**
 - 5.3.2. Zasada proporcjonalności / **204**
 - 5.3.3. Relacja pomiędzy kryteriami wpływającymi na wysokość korekt finansowych / **208**
- 5.4. Zakres uznania Komisji w ramach obliczania wysokości korekt finansowych / **208**
- 5.5. Podsumowanie / **210**

Rozdział 6

Procedury nakładania korekt finansowych / 213

- 6.1. Wprowadzenie / **213**
- 6.2. Wspólna Polityka Rolna / **214**
 - 6.2.1. Procedura rozliczania rachunków / **215**
 - 6.2.2. Procedura rozliczania zgodności / **218**
- 6.3. Polityka spójności / **228**
 - 6.3.1. Procedura zatwierdzania zestawienia wydatków / **228**
 - 6.3.2. Procedura nakładania korekt finansowych / **230**
- 6.4. Zbieg procedury nakładania korekt finansowych z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniu ciążącemu na państwie członkowskim na mocy traktatów (art. 258 TFUE) / **233**
- 6.5. Podsumowanie / **239**

Rozdział 7

Procedura sądowej kontroli decyzji nakładających korekty finansowe / 242

- 7.1. Wprowadzenie / **242**
- 7.2. Skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (art. 263 TFUE) / **244**
 - 7.2.1. Cel skargi / **244**
 - 7.2.2. Przedmiotowy zakres skargi / **245**
 - 7.2.3. Podmiotowy zakres skargi / **246**
 - 7.2.4. Termin wniesienia skargi / **249**

- 7.3. Podstawy zaskarżenia aktów prawa UE i ich stosowanie w sprawach korekt finansowych / **251**
 - 7.3.1. Zarzut braku kompetencji / **252**
 - 7.3.2. Zarzut naruszenia istotnych wymogów proceduralnych / **254**
 - 7.3.3. Zarzut naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem / **264**
 - 7.3.4. Zarzut nadużycia władzy / **285**
- 7.4. Przeniesienie ciężaru dowodu / **286**
- 7.5. Sądowa kontrola decyzji Komisji nakładających korekty finansowe jako aktów prawnych UE podejmowanych z zastosowaniem szerokiego zakresu uznania / **291**
- 7.6. Wyrok kończący postępowanie / **299**
- 7.7. Czas prowadzenia postępowań / **300**
- 7.8. Podsumowanie / **301**

Rozdział 8

Sankcje w teorii prawa i w prawie UE / 304

- 8.1. Wprowadzenie / **304**
- 8.2. Sankcje w teorii prawa / **307**
 - 8.2.1. Pojęcie sankcji / **307**
 - 8.2.2. Elementy struktury sankcji / **313**
 - 8.2.3. Rodzaje sankcji / **326**
 - 8.2.4. Skuteczność sankcji / **340**
- 8.3. Sankcje w prawie UE / **342**
 - 8.3.1. Pojęcie sankcji w prawie UE / **342**
 - 8.3.2. Ewolucja / **345**
 - 8.3.3. Wymogi związane z sankcjami stosowanymi przez państwa członkowskie za naruszenia prawa UE / **351**
 - 8.3.4. Wybrane rodzaje sankcji / **359**
- 8.4. Podsumowanie / **390**

Rozdział 9

Spory wokół uznania korekt finansowych za sankcje / 397

- 9.1. Wprowadzenie / **397**
- 9.2. Korekty finansowe jako środek prawny niestanowiący sankcji / **398**

- 9.2.1. Nazewnictwo wskazujące na brak sankcyjnego charakteru korekt finansowych / **399**
- 9.2.2. Niestosowanie zasady legalności kar, pewności prawnej i celowościowa wykładania przepisów UE jako wskazujące na brak sankcyjnego charakteru korekt finansowych / **400**
- 9.2.3. Brak sankcyjnego charakteru obowiązku zwrotu funduszy UE wydatkowanych niezgodnie z prawem / **403**
- 9.2.4. Brak sankcyjnego charakteru korekt finansowych nakładanych przez Komisję na państwa członkowskie / **405**
- 9.2.5. Brak sankcyjnego charakteru korekt finansowych nakładanych przez państwa członkowskie / **407**
- 9.2.6. Restytucyjna funkcja korekt finansowych jako wykluczająca ich sankcyjny charakter / **409**
- 9.2.7. Brak nieograniczonego prawa TS do orzekania o wysokości korekt finansowych (art. 261 TFUE) jako wykluczający ich sankcyjny charakter / **410**
- 9.3. Korekty finansowe jako sankcje / **414**
 - 9.3.1. Nazewnictwo wskazujące na sankcyjny charakter korekt finansowych / **414**
 - 9.3.2. Stosowanie zasad legalności kar i pewności prawnej jako wskazujące na sankcyjny charakter korekt finansowych / **420**
 - 9.3.3. Represyjna funkcja korekt finansowych / **422**
- 9.4. Podsumowanie / **423**

Rozdział 10

Korekty finansowe jako sankcje / 426

- 10.1. Wprowadzenie / **426**
- 10.2. Zakres znaczeniowy pojęcia korekt finansowych jako sankcji / **427**
- 10.3. Elementy struktury korekt finansowych jako sankcji / **427**
 - 10.3.1. Naruszenie normy prawnej jako element struktury korekt finansowych / **428**
 - 10.3.2. Dolegliwość jako element struktury korekt finansowych / **434**

- 10.3.3. Odpowiedzialność prawna jako element struktury korekt finansowych / **442**
- 10.3.4. Władcze kompetencje Komisji w toku nakładania korekt finansowych jako element struktury korekt finansowych / **444**
- 10.3.5. Funkcje korekt finansowych jako element struktury korekt finansowych / **447**
- 10.4. Korekty finansowe jako sankcje w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. / **449**
- 10.5. Podsumowanie / **453**
- Wnioski końcowe / **457**
- 1. Dolegliwość korekt finansowych jako przedmiot debaty na temat ich charakteru prawnego / **458**
- 2. Charakter prawny korekt finansowych / **467**
- 3. Korekty finansowe w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91)1 z 13 lutego 1991 r. / **470**
- Bibliografia / **473**
- Orzecznictwo sądów UE / **489**
 - Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości / **489**
 - Wyroki / **489**
 - Postanowienia / **501**
 - Orzeczenia Sądu UE (dawniej: Sądu Pierwszej Instancji) / **502**
 - Wyroki / **502**
 - Postanowienia / **507**
 - Opinie rzeczników generalnych / **507**

Wykaz skrótów

Akty prawne

Karta NZ	Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. poz. 90)
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389)
rozp. nr 17/1964	Regulation No 17/64/EEC of the Council of 5 February 1964 on the conditions for granting aid from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Dz.Urz. WE L 34 z 27.2.1964, s. 586, brak polskiej wersji językowej)
rozp. nr 729/1970	Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy (Dz.Urz. WE L 94 z 28.4.1970, brak polskiej wersji językowej)
rozp. nr 4253/1988	Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Dz.Urz. WE L 374 z 31.12.1988, s. 1, brak polskiej wersji językowej)

- rozp. nr 2988/1995** rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995, s. 1)
- rozp. nr 1467/1997** rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. WE L 209 z 2.8.1997, s. 6)
- rozp. nr 1258/1999** rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. WE L 160 z 26.6.1999, s. 103, Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 25, s. 414)
- rozp. nr 1260/1999** rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. WE L 161 z 26.6.1999, s. 1, Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 14, t. 1, s. 31)
- rozp. nr 1290/2005** rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 209 z 11.8.2005, s. 1)
- rozp. nr 1083/2006** rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. WE L 210 z 31.7.2006, s. 25)
- rozp. nr 1173/2011** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 1)

- rozp. fin. nr 966/2012** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. WE L 298 z 26.10.2012, s. 1)
- rozp. nr 1303/2013** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320)
- rozp. nr 1305/2013** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487)
- rozp. nr 1306/2013** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549)

- rozp. deleg.
nr 480/2014** rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.Urz. UE L 138 z 13.5.2014, s. 5)
- rozp. deleg.
nr 907/2014** rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz.Urz. UE L 255 z 28.8.2014, s. 18)
- rozp. wykon.
nr 908/2014** rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014 z 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.Urz. UE L 255 z 28.8.2014, s. 59)

rozp. deleg. nr 2016/568	rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/568 z 29 stycznia 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do warunków i procedur stosowanych w celu ustalenia, czy kwoty, których nie można odzyskać, mają być zwracane przez państwa członkowskie, w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.Urz. UE L 97 z 13.4.2016, s. 1)
TA	traktat amsterdamski
TEWEA	traktat ustanawiający Wspólnotę Energii Atomowej
TEWG	traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS	traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 47 – wersja skonsolidowana)
TL	traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. poz. 1569)
TM	traktat z Maastricht
TN	traktat z Nicei
TUE	traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 13 – wersja skonsolidowana)
TWE	traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37 – wersja skonsolidowana)
JAE	Jednolity Akt Europejski

Dokumenty

- COM(2008)77 final** Second Report from the Commission *Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols – Article 10 of the Convention*
- COM(2008) 777 final** 25. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2007)
- COM(2010) 382 final** sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Ochrona Interesów Finansowych Unii Europejskiej Zwalczanie Nadużyć Finansowych – Sprawozdanie Roczne za 2009 r.*
- COM(2012)363 final** wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego
- COM(2013) 548 final** komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego *Ochrona interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych. Sprawozdanie roczne – 2012 r.*
- COM(2013) 682 final** komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego *Ochrona budżetu Unii Europejskiej do końca 2012 r.*
- COM(2013) 934 final** komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Stosowanie korekt finansowych netto wobec państw członkowskich w rolnictwie i polityce spójności*
- COM(2014) 474 final** komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego *Ochrona interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych. Sprawozdanie roczne – 2013 r.*
- COM(2014) 618 final** komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Ochrona budżetu UE do końca 2013 r.*
- COM(2015) 386 final** komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych Sprawozdanie roczne – 2014 r.*

COM(2015) 503 final	komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady <i>Ochrona budżetu UE do końca 2014 r.</i>
COM(2016) 486 final	komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego <i>Ochrona Budżetu UE do końca 2015 r</i>
SEC(2008) 2855 final	Commission staff working document accompanying the 25th annual report from the Commission on monitoring the application of community law (2007)

Czasopisma i publikatory

CMLRev.	Common Market Law Review
Dz.Urz. UE (WE)	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)
ECLRev.	European Constitutional Law Review
ELJ	European Law Journal
ELRev.	European Law Review
EPL	European Public Law
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
KP	Kontrola Państwowa
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe
ONSA WSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
SP	Studia Prawnicze
ZP	Zeszyty Prawnicze
ZP BAS	Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych
ZN UJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Instytucje, organizacje

EBC	Europejski Bank Centralny
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny

EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
Sąd UE	Sąd Unii Europejskiej (w odniesieniu do wyroków wydanych po 1 grudnia 2009 r., gdy TL zmienił nazwę SPI na Sąd UE)
sądy unijne	TS i Sąd UE
SPI	Sąd Pierwszej Instancji (w odniesieniu do wyroków wydanych przed 1 grudnia 2009 r., gdy TL zmienił nazwę SPI na Sąd UE)
TS	Trybunał Sprawiedliwości (do wejścia w życie TL w dniu 1 grudnia 2009 r. – Trybunał Sprawiedliwości WE, po tej dacie – Trybunał Sprawiedliwości UE)
TO	Trybunał Obrachunkowy
UE	Unia Europejska
UGiW	Unia Gospodarcza i Walutowa
WE	Wspólnota Europejska

Pozostałe

PKB	produkt krajowy brutto
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFOiGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EFRG	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki)
FS	Fundusz Spójności

fundusze polityki spójności	Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności
fundusze strukturalne	Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny
WPR	Wspólna Polityka Rolna

Wprowadzenie

1. Obszar badawczy

Podobno nic tak nie sprzyja rzeczowej dyskusji, jak atmosfera pieniądza, a skłonić do niej może problematyka tej pracy, poświęconej korektom finansowym nakładanym przez Komisję Europejską (Komisję) na państwa członkowskie, za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy pochodzących z budżetu UE (funduszy UE¹) przez te państwa bądź podmioty pozostające w zakresie ich jurysdykcji. Korekty finansowe są stosowane w toku rozliczania funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim z budżetu UE na poczet kosztów wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i polityki spójności. Przepisy unijne nie ustanowiły ich legalnej definicji, a ich nazwa, nawiązująca do terminologii z zakresu nauk ekonomicznych, może mylnie sugerować, że bliżej im do rachunkowości niż do prawa. Korekty finansowe nie mają swojego bezpośredniego odpowiednika w prawie międzynarodowym ani w porządkach krajowych państw członkowskich. Ich stosowanie zapewnia zgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE i umożliwia Komisji wywiązanie się z zadań nałożonych na nią w traktatach w zakresie nadzorowania

¹ C. Kosikowski zwraca uwagę, że w prawie UE pojęcie „fundusze UE” stosuje się w innym znaczeniu niż w nauce finansów publicznych. W prawie UE pojęciem tym określa się pulę środków wydzielonych z zasobów własnych UE (art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE), na etapie ich podziału dokonywanego w wieloletnich ramach finansowych, a następnie w przyjmowanych na ich podstawie budżetach UE, z przeznaczeniem na finansowanie określonych celów. Cele te są realizowane w różny sposób, w tym m.in. przez finansowanie wydatków ponoszonych przez te fundusze (np. polityk UE) lub zastosowanie innych służących temu instrumentów (np. mechanizmów finansowych). Fundusze UE mają zatem charakter celowy, bowiem służą finansowaniu określonych celów i są finansowane z budżetu UE. C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 135.

stosowania prawa UE², wykonywania budżetu UE³ i ochrony interesów finansowych UE⁴.

Korekty finansowe nie są nowym mechanizmem prawnym. Jeżeli ich ustanowienie łączyć z wprowadzeniem do przepisów unijnych ich nazwy i obecnie stosowanych reguł ich nakładania (1999 r.), to w tym porządku prawnym funkcjonują ponad 15 lat⁵. Jeśli zaś ich istnienie wiązać z nałożeniem przez Komisję pierwszej korekty finansowej (1976 r.)⁶, to są stosowane ponad 40 lat. Przepisy służące Komisji do rozliczania funduszy przekazywanych państwom członkowskim z budżetu Wspólnoty Europejskiej (WE) zostały ustalone w ramach WPR w latach 60. XX w., a w dziedzinie polityki spójności w latach 80. XX w. Z czasem były formułowane coraz ściślej, a ich znaczenie wyjaśniał i precyzował Trybunał Sprawiedliwości (TS). Obecnie przepisy te są ustalane w rozporządzeniach ustawodawczych przyjmowanych przez Parlament Europejski i Radę, a także w rozporządzeniach delegowanych i wykonawczych uchwalanych na ich podstawie przez Komisję. Wynika z nich, że Komisja nakłada korekty finansowe na państwa członkowskie po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających, w toku których mają one prawo do przedstawienia swoich stanowisk i dowodów związanych z zarzucanymi im naruszeniami prawa i wysokościami korekt finansowych proponowanymi przez Komisję. Wysokość tę Komisja ustala przy uwzględnieniu charakteru i rodzaju zarzucanych im naruszeń prawa oraz wysokości strat finansowych wyrządzonych w ich wyniku w funduszach UE. Komisja nakłada korekty finansowe w formie decyzji (art. 288 akapit 4 TFUE), podlegającej zaskarżeniu do sądów unijnych (Sądu UE i TS) w trybie skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (art. 263 TFUE).

Mimo tak długiego stażu, tematyka korekt finansowych jest sporadycznie podejmowana w krajowym i w zagranicznym piśmiennictwie praw-

² Artykuł 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

³ Artykuł 317 TFUE.

⁴ Artykuł 325 TFUE.

⁵ Motyw 9 preambuły rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 160 z 26.6.1999, s. 103, Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 25, s. 414) i art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. UE L 161 z 26.6.1999, s. 1, Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 14, t. 1, s. 31).

⁶ COM(2013) 934, s. 7.

niczym. Nie została jej również poświęcona żadna monografia z zakresu prawa UE. Wiedzę na temat mechanizmów prawnych rządzących korektami finansowymi posiadają w najszerszym zakresie instytucje krajowe i unijne zajmujące się problematyką funduszy UE, beneficjenci wydatkujący te fundusze oraz sądy unijne i krajowe rozstrzygające powstające na tym tle spory. Niewielkie zainteresowanie doktryny prawa UE problematyką korekt finansowych nie wynika bynajmniej z braku powstających w tej dziedzinie problemów teoretycznych. Wątpliwości powstają już na wstępie, gdy formułowane jest podstawowe pytanie o charakter prawny i właściwości korekt finansowych. Problematyce tej została poświęcona niniejsza praca.

Problematykę korekt finansowych można analizować z perspektywy systemowej, obejmującej ustalone w prawie UE mechanizmy prawne, które pod groźbą zastosowania dolegliwości finansowych mają zapewniać przestrzeganie prawa UE przez państwa członkowskie. Cel ten, oprócz korekt finansowych, realizują również okresowe kary pieniężne i ryczałty, które może nałożyć na państwo członkowskie TS, jeżeli państwo nie wykonało jego wyroku potwierdzającego uchybienie zobowiązaniu ciężącemu na nim z mocy prawa UE lub nie poinformowało Komisji o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej w procedurze ustawodawczej⁷. Cel ten spełniają również sankcje finansowe, które może nałożyć na państwo członkowskie Rada, jeżeli stwierdzi naruszenie wymogów związanych z koordynowaniem polityk gospodarczych i przekroczeniem nadmiernego deficytu budżetowego, obowiązujących w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW)⁸. Jeżeli uwzględnić genezę korekt finansowych⁹, okresowych kar pieniężnych i grzywnien¹⁰ oraz sankcji finansowych nakładanych w ramach UGiW, to najwcześniej, bo w 1964 r., został wprowadzony art. 22 ust. 2 rozp. nr 17/1964, zobowiązujący państwa członkowskie do zwrotu do budżetu WE środków wydatkowanych z naruszeniem prawa, a pierwsza korekta finansowa została nałożona w 1976 r.¹¹ Później, bo w 1992 r., na mocy Traktatu z Maastricht (TM),

⁷ Artykuł 260 ust. 2 i 3 TFUE.

⁸ Artykuł 121 i art. 126 ust. 11 TFUE.

⁹ WPR i polityka spójności.

¹⁰ Artykuł 260 ust. 2 i 3 TFUE.

¹¹ COM(2013) 934, s. 7.

Justyna Łacny – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; autorka publikacji z zakresu prawa instytucjonalnego i gospodarczego Unii Europejskiej.

Tematyka korekt finansowych jest sporadycznie podejmowana w piśmiennictwie prawniczym, a największą kontrowersją związaną z ich funkcjonowaniem jest ustalenie ich charakteru prawnego. Książka stanowi pierwszą monografię poświęconą korektom finansowym nakładanym na podstawie prawa UE przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE. Korekty finansowe na obecnych zasadach są stosowane od końca lat 90. XX w. w celu rozliczania funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim z budżetu UE na poczet kosztów wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności. Wysokość korekt finansowych ustala Komisja Europejska w formie decyzji, przy uwzględnieniu powagi naruszeń prawa. Decyzje te podlegają zaskarżeniu do sądów UE. Stosowanie korekt finansowych zapewnia zgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE przez państwa członkowskie i umożliwia Komisji Europejskiej realizowanie traktatowej odpowiedzialności za przestrzeganie prawa UE, wykonywanie budżetu UE i ochronę interesów finansowych UE. W publikacji przedstawiono m.in.:

- pojęcie korekt finansowych,
- ich ewolucję,
- przesłanki nakładania,
- sposoby określania ich wysokości,
- procedury podejmowania przez Komisję Europejską decyzji ustalających te korekty,
- procedury sądowej kontroli tych decyzji przez sądy UE.

Analizom zostały poddane przepisy UE obowiązujące w obecnym okresie programowania 2014–2020 i przepisy wcześniejsze oraz odnoszące się do nich orzecznictwo sądowe i poglądy piśmiennictwa. Przedstawiony został również dorobek teorii prawa dotyczący sankcji.

Publikacja zainteresuje zarówno prawników praktyków – radców prawnych, adwokatów, sędziów i urzędników zajmujących się problematyką funduszy UE, jak i przedstawicieli nauki prawa.



9788381072502 W01P01

ISSN: 1897-4392
ISBN: 978-83-8107-250-2



9 788381 072502

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL