

Zbigniew Czachór

ORCID:0000-0001-9397-6261

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Bezpieczeństwo a ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej

Streszczenie

W niniejszym artykule autor zajmuje się problematyką ochrony prawnej interesów finansowych Wspólnot zapewnia art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który stał się podstawą wydania bardziej szczegółowych przepisów. Zgodnie z art. 280 obowiązek zwalczania oszustw i innych nielegalnych działań godzących w interesy finansowe Wspólnoty, spoczywa zarówno na Wspólnocie, jak i na państwach członkowskich.

Słowa kluczowe: ochrona prawna, finanse, Unia Europejska

1. Podstawy bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej

Ochronę prawną interesów finansowych Wspólnot zapewnia art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który stał się podstawą wydania bardziej szczegółowych przepisów. Zgodnie z art. 280 obowiązek zwalczania oszustw i innych nielegalnych działań godzących w interesy finansowe Wspólnoty spoczywa zarówno na Wspólnocie, jak i na państwach członkowskich. Te ostatnie zobowiązane są zapewnić taki sam poziom ochrony wspólnotowych interesów finansowych, jak własnego budżetu oraz koordynować działania i współpracować w tym zakresie z właściwymi strukturami państw członkowskich oraz Komisją Europejską.

Głównym organem odpowiedzialnym za ochronę finansów Wspólnot jest Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF (ang. *European Anti-Fraud Office*), znajdujący się w strukturach Komisji.

Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć (OLAF) powołany został 28 kwietnia 1999 r. przez Komisję Europejską. Decyzję tę poparły formalnie Parlament Europejski i Rada UE¹. OLAF zastąpił działającą od 1988 r. Grupę Zadaniową

¹ *Regulation of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) 1073/99/EC.* Dokument

„Koordynacja Środków Zwalczenia Nadużyć”, tzw. UCLAF (*Unité de Coordination de la lutte AntiFraude*) funkcjonującą przy Sekretariacie Generalnym Komisji². OLAF włączony został w pozatraktatowy system kontroli interesów finansowych Wspólnot Europejskich, uregulowany przez państwa członkowskie w specjalnie dla tego przyjętej konwencji³, a także w aktach ustanowionych przez instytucje UE.

OLAF uzyskał pełną autonomię, łącznie z gwarancją prawa wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości w sytuacji naruszenia jego niezależności. Kluczową rolę odgrywa tu specjalny Komitet Nadzorujący, dla którego przewidziano rolę strażnika prawidłowego wykorzystywania szerokich kompetencji OLAF. Zadaniem Komitetu jest regularne badanie sposobu przeprowadzania kontroli, co pociąga za sobą obowiązki sprawozdawcze dyrektora Urzędu. Na jego wniosek lub z własnej inicjatywy członkowie Komitetu mogą zająć stanowisko dotyczące działalności Urzędu, jednak bez możliwości ingerencji w toczące się postępowania kontrolne. Jest to kolejny wyraz daleko idącej niezależności OLAF. W skład Komitetu mają być powoływane osoby nie związane z żadną wspólnotową instytucją ani organem i spełniające warunki do objęcia w swoich krajach wysokich funkcji powiązanych z zakresem działalności OLAF⁴.

Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć poza uprawnieniami kontrolnymi dysponuje też kompetencjami dochodzeniowymi. Zakres jego działań wykracza poza obszar ochrony interesów finansowych i obejmuje także inne przedsięwzięcia związane z ochroną wspólnotowych interesów przeciw bezprawnym działaniom, mogącym podlegać sankcjom administracyjnym i karnym.

OLAF podejmuje działania kontrolne w państwach członkowskich oraz wszystkich instytucjach i agendach utworzonych w Unii Europejskiej i Wspólnotach Europejskich, także w Europejskim Banku Centralnym i Europejskim Banku Inwestycyjnym. Kontrola dokonywana jest bez konieczności wyrażenia zgody przez jednostkę kontrolowaną. Wyraźnie wykluczona jest możliwość prowadzenia przez OLAF śledztwa. W przypadku stwierdzenia popełnienia przestępstwa funkcjonariusze

pobrano ze strony internetowej: <http://europa.eu.int/eur-lex/>; *Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*, 99/352/EC, ECSC, Euratom, Official Journal L 136, 31/05/1999.

² R. Formuszewicz, *Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć*, „Przegląd Zachodni” 2000, nr 3 (296), s. 201.

³ *Convention of 26 July 1995 on the protection of the European Communities' financial interests*, Official Journal C 316, 27/11/1995; First protocol of 27 September 1996 to the convention of 26 July 1995, Official Journal C 313, 23/10/1996; Protocol of 29 November 1996 on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the convention of 26 July 1995, Official Journal C 151, 20/5/1997; Second protocol of 19 June 1997 to the convention of 26 July 1995: Official Journal C 221, 19/7/1997.

⁴ R. Formuszewicz, *Europejski Urząd...*, op. cit., s. 202.

Urzędu wyjaśniają okoliczności, ustalają wymiar szkód i przygotowują sprawy do przekazania właściwym organom krajów członkowskich.

Każdy kraj członkowski zobowiązany jest do stworzenia systemu instytucjonalnego ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. W Polsce tworzy go:

- Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, działający w ramach Ministerstwa Finansów;
- Międzyresortowy Zespół ds. Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE (GAFU);
- Departament Kontroli Skarbowej I.

2. Geneza Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich – na podstawie Aktu Rady z dnia 26 lipca 1995 r.

Ochrona interesów finansowych od wielu lat jest ważnym priorytetem działań rządów i parlamentów państw członkowskich UE oraz instytucji wspólnotowych. Pierwsze kroki w tej dziedzinie były podejmowane w latach sześćdziesiątych. 10 sierpnia 1976 r. Komisja przedstawiła projekt Traktatu zmieniającego Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie w celu umożliwienia przyjęcia wspólnych reguł dotyczących ochrony – na gruncie prawa karnego – interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz ścigania naruszeń postanowień tych Traktatów. Począwszy od końca lat osiemdziesiątych działania w tym kierunku nasiliły się, a dyskusja koncentrowała się na kwestii zapewnienia ochrony prawnej na mocy prawa wspólnotowego i prawa krajowego.

21 września 1989 r. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w orzeczeniu wydanym w sprawie sygnowanej 68/88, iż Państwa Członkowskie mają obowiązek zapewnienia ochrony interesów finansowych Wspólnoty na równi z własnymi oraz wprowadzenia kar za naruszenie odpowiednich przepisów w tym zakresie, które byłyby efektywne, proporcjonalne i zniechęcające.

Rada (ds. Wymiaru Sprawiedliwości) 13 listopada 1991 r. stwierdziła, iż „współpraca pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie zapobiegania i zwalczania oszukańczych praktyk, których skutkiem jest uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnoty podlega rozszerzeniu poprzez dążenie do zgodności norm prawnych i rozwiązań administracyjnych stosowanych przez poszczególne

państwa członkowskie przewidujące sankcje administracyjne i karne za takie postępowanie” oraz zwrócił się do Komisji o przygotowanie studium porównawczego rozwiązań prawnych i administracyjnych obowiązujących w poszczególnych Państwach Członkowskich w celu określenia, czy należy podjąć jakieś działania ukierunkowane na osiągnięcie większej kompatybilności tych rozwiązań”. Studium to zostało nazwane „Raportem Delmasa-Martyego”.

Komisja przeprowadziła wcześniej z własnej inicjatywy badania porównawcze systemów kar obowiązujących w poszczególnych krajach członkowskich w postępowaniach administracyjnych i karnych oraz dotyczące ogólnych zasad wspólnotowego systemu kar. Rezultaty tych badań, które wykazały potrzebę podjęcia działań ustawodawczych w obydwu obszarach, zostały przekazane Radzie i Parlamentowi Europejskiemu w lipcu 1993 r.

W październiku 1992 r. przewodnictwo brytyjskie przedstawiło Grupie roboczej *ad hoc* Rady ds. prawa wspólnotowego i prawa karnego, powołanej w ramach mechanizmu Europejskiej Współpracy Politycznej, projekt deklaracji międzyrządowej dotyczącej zwalczania oszustw wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot Europejskich.

Podczas swojego posiedzenia w Kopenhadze 21 i 22 czerwca 1993 r. Rada Europejska wyraźnie podkreśliła potrzebę wzmocnienia ochrony wspólnotowych interesów finansowych na mocy nowych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz „wezwała Komisję do przedłożenia stosownych propozycji w tym względzie najpóźniej w marcu 1994 r.”.

29 i 30 listopada 1993 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSSW) na swoim pierwszym posiedzeniu po wejściu w życie TUE przyjęła uchwałę o ochronie wspólnotowych interesów finansowych, w której stwierdziła, iż „uważa za stosowne przeanalizowanie działań, jakie powinny zostać podjęte z myślą o osiągnięciu większego stopnia zgodności ustaw, rozporządzeń wykonawczych i przepisów administracyjnych obowiązujących w państwach członkowskich mających na celu zwalczanie oszustw, których skutkiem jest uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnoty”.

Grupa robocza ds. prawa wspólnotowego i prawa karnego powołana po nieformalnym posiedzeniu ministrów sprawiedliwości w Rzymie w 1990 r. przeprowadziła, w szczególności z myślą o ochronie prawnej wspólnotowych interesów finansowych, w pierwszej połowie 1994 r. dogłębną analizę 17 zaleceń zawartych w Raporcie Delmasa-Martyego. Starania o zapewnienie ochrony prawnej interesów finansowych przed oszustwami znalazły praktyczne odzwierciedlenie w treści art. 209a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) dotyczącym

ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz w Tytule VI TEU dotyczącym współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

3 marca 1994 r. Zjednoczone Królestwo przedłożyło projekt wspólnych działań opartych na postanowieniach Tytułu VI TEU dotyczących ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, który rozwijał idee zawarte w projekcie deklaracji przedstawionym wcześniej przez przewodnictwo brytyjskie.

W reakcji na raport przewodnictwa greckiego dotyczący analizy zaleceń zawartych w Raporcie Delmasa-Martyego, podczas posiedzenia na Korfu 24 i 25 czerwca 1994 r. Rada Europejska „wezwała Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych do osiągnięcia porozumienia w kwestii działań dotyczących prawno-karnych aspektów oszustw finansowych i przedstawienia stosownego sprawozdania w tej sprawie na posiedzeniu” w Essen.

Równolegle, 11 lipca 1994 r. Komisja przedstawiła projekt Aktu Rady ustanawiającego Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Do projektu dołączona została propozycja przyjęcia rozporządzenia dotyczącego ochrony wspólnotowych interesów finansowych opartego na przepisach Traktatu WE.

W uchwale przyjętej 6 grudnia 1994 r. w okresie niemieckiego przewodnictwa Rada zwróciła się o opracowanie przez poszczególne kraje członkowskie w ramach ustawodawstwa wewnętrznego dotyczącego prawa karnego – na bazie wymienionego projektu wspólnego działania przedłożonego przez Zjednoczone Królestwo oraz projektu konwencji przedstawionego przez Komisję, z uwzględnieniem głównych zasad wskazanych przez Radę – odpowiednich aktów prawnych poświęconych ochronie wspólnotowych interesów finansowych.

Na podstawie tej uchwały, podczas posiedzenia w Essen 9 i 10 grudnia 1995 r. Rada Europejska wezwała Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych do „aktywnego kontynuowania prac, tak, aby decyzja w sprawie wspólnego działania mogła zostać podjęta lub odpowiednia konwencja mogła zostać sporządzona w pierwszej połowie 1995 r.”. 9 i 10 marca 1995 r. Rada ds. WSSW osiągnęła polityczne porozumienie w sprawie zasadności opracowania w pierwszej kolejności „odrębnego aktu prawnego” obejmującego kilka podstawowych kwestii oraz „późniejszej kontynuacji prac nad aktem prawnym bardziej całościowego charakteru”. Wymieniony w pierwszej kolejności odrębny akt miał obejmować następujące zagadnienia: definicję oszustwa finansowego, wymóg uczynienia z oszustwa finansowego przestępstwa ściganego na mocy prawa karnego, adekwatność zagrożenia karą, reguły dotyczące jurysdykcji sądów państw członkowskich, zasady dotyczące ekstradycji i odpowiedzialności karnej prezesów i właścicieli firm.

Dyskusje prowadzone na forum Grupy roboczej ds. prawa wspólnotowego i prawa karnego były kontynuowane w okresie greckiego, niemieckiego i francuskiego przewodnictwa na bazie dwóch projektów (dotyczących wspólnego działania przedłożonym przez Zjednoczone Królestwo oraz projektem rozporządzenia przygotowanym przez Komisję) oraz dodatkowych propozycji kompromisowych zapisów przedłożonymi przez przewodnictwa: niemieckie i francuskie. Po wypracowaniu przez Radę ds. WSSW podczas posiedzenia 20 i 21 czerwca 1995 r. w Luksemburgu kompromisowych rozwiązań, Rada Europejska w trakcie swojego posiedzenia w Cannes 26 i 27 czerwca 1995 r. odnotowała osiągnięcie ostatecznego porozumienia w sprawie tekstu Konwencji⁵.

3. Główne postanowienia Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich

Do celów Konwencji nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich polegają na:

- a) w odniesieniu do wydatków, jakimkolwiek celowym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:
 - wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez, Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
 - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;
- c) w odniesieniu do przychodów, jakimkolwiek celowym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:
 - wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez, lub w imieniu, Wspólnot Europejskich,

⁵ *Raport wyjaśniający dotyczący Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich* (tekst zatwierdzony przez Radę w dniu 26 maja 1997 r.). Dziennik Urzędowy WE nr C 191, z 23.06.1997, s. 1-10.

- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu⁶.

4. Nieprawidłowości a bezpieczeństwo interesów finansowych Unii Europejskiej

Zgodnie z treścią Rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przyjęte zostały ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego. Według rozporządzenia nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem.

W oparciu o Rozporządzenie Komisji nr 2035/2005 z dnia 12 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1681/94 dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu Wspólnoty.

Kolejna definicja nieprawidłowości została uregulowana 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 uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Nieprawidłowość została tu uznana za jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu

⁶ Art. 1 *Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.*

gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego.

5. Ochrona i bezpieczeństwo interesów finansowych Unii Europejskiej w praktyce

W ostatnim czasie można spotkać coraz liczniejsze przypadki nieprawidłowości i nadużyć, do których dochodzi w trakcie realizacji, a głównie rozliczeń projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Do kancelarii i firm konsultingowych przychodzą beneficjenci, którzy w świadomy czy też nieświadomy sposób dopuścili się złamania prawa wspólnotowego i krajowego w realizowanych przez siebie projektach. Przychodzą bo szukają ratunku w sytuacji zagrożenia zwrotu części lub całości dotacji. Przychodzą też przedstawiciele instytucji, które udzieliły dotacji, bo nie bardzo radzą sobie z materią problemu.

Do najtrudniejszych przypadków należą historie, które wyczerpują znamiona przestępstw. Wyróżniają się tu takie nadużycia jak: fałszerstwo dokumentów (przeróbki lub podróbki), przedkładanie fikcyjnych faktur, sporządzanie różnych wersji dokumentów, zamienianie dokumentów, brak zgodności kopii dokumentów z oryginałami, podawanie nieprawdziwych danych i informacji, poświadczenie nieprawdy czy też podwójne wypłacanie beneficjentowi pomocy finansowej na ten sam projekt. Coraz częściej zdarza się niestety beneficjentom przedkładać do refundacji faktury, które zostały wystawione na beneficjenta nieuprawnionego do otrzymania pomocy finansowej. Ostatnio odnotowano też przypadki faktur dotyczących realizacji projektów wystawiane przez fikcyjne firmy. Najtrudniejsze przypadki to przejawy korupcji, które polegają na przyjmowaniu korzyści materialnych w zamian za pomoc w otrzymaniu środków Unii Europejskiej. Przykładem niech tu będzie pracownik jednej z instytucji przyznającej środki UE, który przyjął wynagrodzenie 10 tys. PLN za sporządzenie wniosku o pomoc finansową oraz jego pozytywne rozpatrzenie. Takie zachowanie zasługuje na szczególne potępienie.

Ciekawym, ale jednocześnie negatywnym przypadkiem oszustwa dotacyjnego było wykrycie, że do wniosku beneficjenta oraz do kilku innych wniosków dołączono „pozwolenie na budowę” związane z tym samym numerem działki, co sugerowało, że wszystkie projekty ujęte w kilku wnioskach realizowane będą w tym samym miejscu. Jednemu z niedoszłych beneficjentów prawie udało się innego typu oszustwo, które polegało na tym, że wnioskodawca złożył odwołanie,

w którym stwierdził, że wniosek został uzupełniony w terminie i przedstawił kopię potwierdzenia złożenia dokumentów z uzupełnieniami. Pieczętka na ww. piśmie wydała się podejrzana, natomiast charakter pisma ręcznie wpisanej na pieczętce daty wpływu należała do pracownika, który przebywał w tych dniach na urlopie. Ponadto na pieczętce brak było liczby dziennika i podpisu.

Kontrole bezpośrednie u beneficjentów potwierdzają bardzo często rozbieżności pomiędzy fakturami przedstawionymi do rozliczenia przy składaniu wniosku o płatność a otrzymanymi od wystawcy faktur. Wnioskodawcom zdarza się przedstawiać do wniosku o dotację zaświadczenie z banku, którego autentyczności bank nie potwierdził.

Beneficjenci, poza oszustwami i nadużyciami, dopuszczają się też nieprawidłowości, które nie są kwalifikowane jako przestępstwa. Wiele nieprawidłowości w projektach dotyczy podatku VAT. Na przykład jeden z beneficjentów przedstawił nierzetelne dokumenty dotyczące rozliczenia projektu (fakturę i dowód zapłaty). Kontrola ustaliła, że przedstawiona faktura nie jest dokumentem ujętym w ewidencji, zarówno jej wystawcy, jak i nabywcy, prowadzonej dla potrzeb rozliczeń podatku VAT. Często zdarza się też beneficjentom nieprawidłowo włączyć podatek VAT do kosztów kwalifikowanych, podlegających refundacji.

Część nieprawidłowości to te, które wiążą się z stwierdzeniem naruszenia umowy o dofinansowanie projektu. Po prostu beneficjenci nie realizują projektów tak jak założono w umowie. Najczęściej są to przypadki tzn. niepełnego zrealizowania inwestycji. Beneficjent mógł np. wcześniej wystąpić o zmianę zakresu rzeczowego inwestycji i uzyskać pomoc w niższej kwocie, jednak nie podjął żadnych działań. Zdarza się też, że podczas przeprowadzenia kontroli u beneficjenta stwierdza się brak wykonania zakresu rzeczowego inwestycji zadeklarowanego w umowie. Znany jest taki przypadek, gdy samowolna zmiana przez beneficjenta charakteru ekonomiczno-technicznego oraz funkcji przeznaczenia całego przedsięwzięcia, które zostało objęte dofinansowaniem ze środków UE doprowadziła do stwierdzenia złamania umowy i odebrania udzielonej pomocy. Inna historia to historia beneficjenta, który nie dotrzymał warunków umowy – nie zatrudnił 8 nowych pracowników, a jedynie 4. Oznaczało to wyraźnie, że naruszone zostały przepisy umowy dotyczące wymogu utworzenia konkretnej liczby nowych miejsc pracy. W związku z umowami zdarza się też beneficjentom nie przedstawiać rzetelnej dokumentacji rozliczeniowej pozwalającej na zrealizowanie płatności zgodnie z warunkami umowy.

Zdarzają się też nieprawidłowości dotyczące harmonogramu rzeczowo-finansowego projektu. W przypadku jednego z grantów elementem inwestycji były tablice informacyjno-reklamowe, które zostały przygotowane niezgodnie z regułami gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej. Wydatki poniesione na przygotowanie materiałów informacyjnych i promocyjnych w tym przypadku nie mogły stanowić kosztów kwalifikowanych.

Jednym z typów nieprawidłowości jest też przekraczanie terminów, chociażby we wnioskach o płatność czy też w wysyłce lub uzupełnieniu dokumentów.

Nieprawidłowości w realizacji inwestycji to takie, które polegają m.in. na: – objęciu finansowaniem kosztów robót zafakturowanych przez wykonawcę w okresie realizacji inwestycji, a wykonanych przed datą zawarcia umowy przez beneficjenta; – objęciu finansowaniem kosztów robót zafakturowanych przez wykonawcę w okresie realizacji inwestycji, a obejmujących zakup materiałów dla potrzeb inwestycji po dacie wynikającej z protokołu końcowego odbioru wykonanych robót oraz po terminie realizacji inwestycji, który został określony w umowie; – dokonaniu kompensaty rozliczeń pomiędzy beneficjentem a wykonawcą robót; – dokonywaniu i przyjmowaniu płatności bez pośrednictwa rachunku bankowego przedsiębiorcy; – nie przechowywaniu oryginałów dokumentów.

Wnioskodawcom zdarza się także popełniać kuriozalne nieprawidłowości. Jeden z nich np. przedstawił do wniosku o pomoc finansową świadectwo ukończenia szkoły, którego autentyczności szkoła nie potwierdziła. Drugi o zgrozo sprzedał obiekt, na który dostał refundację z programu Unii Europejskiej. W związku z powyższym zwrócił otrzymane środki finansowe wraz z odsetkami. Trzeci po negatywnej dla siebie kontroli projektu rozwiązał spółkę, zakładając, że w ten sposób uniknie konsekwencji popełnionych przez siebie nieprawidłowości.

Analiza wielu przypadków, ze strony zarówno beneficjentów, jak i instytucji uczestniczących w zarządzaniu środkami finansowymi UE w Polsce prowadzi nas do przekonania, że prawidłowe wykorzystanie tych pieniędzy jest kluczem do sukcesu projektu. Warto zatem uważać na wszelkie rafy i trudności w realizacji projektu i pamiętać, że kontrole projektu, które dotyczą wszystkiego i wszystkich są głębokie i bardzo drobiazgowo. Na dodatek mogą je prowadzić różne instytucje. Od tego, co przyznał grant po Urząd Kontroli Skarbowej i Komisje Europejską. Wszelkie świadome kombinacje i próby obchodzenia reguł realizacji projektu, a także nieświadome niedopilnowanie i brak ostrożności i znajomości procedur nigdy nie kończą się dobrze. Pamiętajmy, w przypadku projektów finansowanych ze źródeł Unii Europejskiej zasada: „nieznajomość prawa nie tłumaczy”, jest jak najbardziej zasadna i obowiązująca.

Załącznik

Akty prawa wspólnotowego oraz orzecznictwo sądowe w zakresie bezpieczeństwa i ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 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;
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999;
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94;
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT);
- Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 248 z dnia 16 września 2002, s. 1) zmienione przez: Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r.;
- 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;
- Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (2006/C 54/08) (Tekst mający znaczenie dla EOG);
- Dyrektywa Rady 2008/55/WE z dnia 26 maja 2008 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń (Wersja skodyfikowana);

- Rozporządzenie Komisji z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie (1681/94/WE);
- Akt Rady z dnia 26 lipca 1995 r. ustalający Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (95/C 316/03);
- Konwencja, sporządzona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., (95/C 316/03);
- Rozporządzenie Rady z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (2988/95/WE, Euratom);
- Akt Rady z dnia 27 września 1996 r. ustalający Protokół do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (96/C 313/01);
- Protokół sporządzony na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich - Deklaracje złożone przez Państwa Członkowskie w sprawie przyjęcia aktu sporządzenia Protokołu (96/C 313/01);
- Rozporządzenie Rady 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 (2185/96/WE, Euratom);
- Protokół z 29 listopada 1996 r. sporządzony na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wykładni w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, (97/ C 151);
- Raport wyjaśniający dotyczący Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (tekst zatwierdzony przez Radę w dniu 26 maja 1997 r.), (97/C 191/01);
- Raport wyjaśniający w sprawie Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (tekst zatwierdzony przez Radę w dniu 19 grudnia 1997 r.), (98/C 11/02);
- Raport wyjaśniający do Drugiego Protokołu do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (tekst zaakceptowany przez Radę 12 marca 1999 r.), (1999/C 91/02);
- Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (notyfikowana jako dokument nr SEC(1999) 802), (1999/352/WE, EWWiS, Euroatom);

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), (1073/1999/WE);
- Porozumienie Międzyinstytucjonalne z dnia 25 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Wspólnot Europejskich dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF);
- Rozporządzenie Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), (1074/1999/Euratom);
- Rozporządzenie Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (1260/1999/WE);
- Decyzja Rady z dnia 17 października 2000 r. dotycząca uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego Państw Członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji (2000/632/WSiSW);
- Rozporządzenie Komisji z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (438/2001/WE);
- Rozporządzenie Komisji z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych (1386/2002/WE);
- Rozporządzenie Komisji z dnia 27 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych (2355/2002/WE);
- Decyzja Rady z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, (2002/187/WSiSW);
- Decyzja Ramowa Rady z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym, (2003/568/WSiSW);
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2168/2005 z dnia 23 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 1831/94 dotyczące nieprawidłowości i zwrotu niesłusznie wypłaconych kwot w ramach finansowania z Funduszu Spójności oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie;

- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2035/2005 z dnia 12 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1681/94 dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie;

ORZECZNICTWO Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji

- Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 września 2007 r., w sprawie T-243/05 Republiki Greckiej przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (EFOGR - Sekcja Gwarancji - wydatki wykluczone z finansowania wspólnotowego)
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 Stichting ROM-projecten przeciwko Staatssecretaris van Economische Zaken (Fundusze strukturalne - zwrot pomocy wspólnotowej w przypadku nieprawidłowości)
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2005 r., w sprawie C-324/03 Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Dokumentowanie wydatków jako warunek uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych)
- Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 czerwca 2005 r., w sprawie T-347/03 Eugénio Branco, Lda przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Postępowanie w sprawie zmniejszenia pomocy finansowej z Europejskiego Funduszu Społecznego: czynności kontrolne Komisji)
- Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 22 czerwca 2005 r., w sprawie T-102/03 CIS SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Przesłanki cofnięcia pomocy finansowej z funduszy unijnych: nieuwzględnienie wydatków poniesionych przez beneficjenta pomocy).

Bibliografia

1. *Convention of 26 July 1995 on the protection of the European Communities' financial interests*, Official Journal C 316, 27/11/1995.
2. First protocol of 27 September 1996 to the convention of 26 July 1995, Official Journal C 313, 23/10/1996.
3. Formuszewicz R., *Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć*, „Przegląd Zachodni” 2000, nr 3 (296).
4. Protocol of 29 November 1996 on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the convention of 26 July 1995, Official Journal C 151, 20/5/1997.
5. *Raport wyjaśniający dotyczący Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich* (tekst zatwierdzony przez Radę w dniu 26 maja 1997 r.). Dziennik Urzędowy WE nr C 191, z 23.06.1997.
6. *Regulation of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)* 1073/99/EC. za: <http://europa.eu.int/eur-lex/>; *Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)* 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), 99/352/EC, ECSC, Euratom, Official Journal L 136, 31/05/1999.
7. Second protocol of 19 June 1997 to the convention of 26 July 1995: Official Journal C 221, 19/7/1997.

Security and protection of the financial interests of the European Union

Abstract

In this article, the author deals with the issues of legal protection of the Communities' financial interests. 280 of the Treaty establishing the European Community (TEC), which became the basis for issuing more detailed regulations. According to Art. 280 the responsibility of combating fraud and other illegal activities affecting the financial interests of the Community lies both with the Community and with the Member States.

Keywords: legal protection, finances, European Union