

Wprowadzenie

Koncepcja ochrony interesów finansowych UE (Unii) wiąże się z powołaniem w latach 50. XX w. Wspólnot Europejskich¹ i ich ewolucją prowadzącą do powstania, z mocy TL, Unii Europejskiej. W latach 60. i 70. budżet EWG finansował przede wszystkim WPR państw członkowskich Wspólnoty. W początkowym okresie Wspólnota nie dysponowała instrumentami prawnymi umożliwiającymi właściwą kontrolę budżetową i ochronę wspólnotowych interesów finansowych². Postęp w integracji europejskiej i co za tym idzie łączącego państwa Wspólnoty systemu finansowego bez wdrożenia skutecznych zabezpieczeń, stworzył warunki ułatwiające powstawanie nieprawidłowości i rozwój przestępczości. Przeciwdziałanie jej za pomocą istniejących instrumentów prawnych i form współpracy okazało się niewystarczające. W konsekwencji, za konieczne uznano zapewnienie interesom finansowym Wspólnot Europejskich ochrony podobnej do funkcjonującej na poziomie krajowym w sferze finansów publicznych³.

W tym okresie, w ujęciu historycznym, właściwe było używanie zarówno pojęcia „interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej”, które odnosiły się do Wspólnoty Europejskiej⁴ albo mniej precyzyjnego – „interesów finansowych Wspólnot Europejskich”⁵. Dopiero wejście w życie TL⁶ umocowało prawnie termin „interesy finansowe Unii”⁷, ponieważ odtąd interesy te doty-

¹ EWWiS, Euratomu i EWG.

² Zob. *L. Marcinkowski*, Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część I. Ewolucja i aspekty prawne, KP 2004, Nr 1, s. 52 i 56.

³ Zob. *R. Formuszewicz*, Strategia i instrumenty ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Przegląd Zachodni 2001, Nr 2, s. 183.

⁴ Zob. *J. Łachy*, Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności, Warszawa 2010, s. 37–38.

⁵ Zob. *B. Srebro*, Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej, Kraków 2004, s. 17–18.

⁶ Wszedł w życie w dniu 1.12.2009 r.

⁷ W dalszej części będzie używany termin „interesy finansowe Unii”, z wyjątkiem analiz odnoszących się do prezentacji rozwiązań prawnych w ujęciu historycznym.

czą środków finansowych należących do budżetu organizacji międzynarodowej, którą wcześniej była Wspólnota, a obecnie jest Unia⁸.

Przełomowym okresem, w toku którego podjęto zdecydowane działania nadające normatywny charakter zagadnieniu ochrony finansów, były lata 90. ubiegłego wieku, kiedy to pojęcie „interesy finansowe Wspólnoty Europejskiej”, jako termin prawny, wprowadzono do TWE. Na dalszy rozwój koncepcji ochrony interesów finansowych Unii oraz wypracowanie ogólnych zasad dotyczących zobowiązań państw członkowskich i Unii w tej dziedzinie, fundamentalny wpływ wywarło orzecznictwo TS⁹. Kolejne zmiany Traktatów uwzględniały już rozwiązania wynikające z tych orzeczeń, nadając im charakter normatywny. Jednocześnie, orzecznictwo TS oddziaływało na prawo karne państw członkowskich, prowadząc do zwiększenia wpływu prawa wspólnotowego na prawo krajowe¹⁰. Ponieważ w okresie poprzedzającym przyjęcie TL proces ten przebiegał w ramach trójfilarowej struktury Unii, definiowanie interesów finansowych Wspólnoty następowało poprzez określenie sposobu ich naruszania w dwóch reżimach prawnych: administracyjnoprawnym (d. I filar) i karnoprawnym (d. III filar).

Zagadnienie zwalczania przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii, stanowiąc relatywnie nową koncepcję, stało się wyodrębnioną i nadal rozwijającą się dziedziną prawa. W jej ramach, zwłaszcza w ostatnich 25 latach, są podejmowane intensywne starania zmierzające do wzmocnienia ich ochrony za pośrednictwem prawa karnego. Towarzyszyło im poszukiwanie adekwatnych rozwiązań o charakterze instytucjonalnym zarówno w ramach pierwszego, jak i trzeciego filara.

Pomimo tych działań nieprawidłowości i przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii narażają każdego roku unijny budżet na wielomilionowe straty¹¹, co podważa wiarygodność Unii wobec obywateli państw człon-

⁸ Zob. J. Łachy, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012, s. 920. Por. A. Górski, A. Sakowicz, B. Srebro, *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, s. 54–55.

⁹ Z mocy TL, ETS stał się instytucją Unii Europejskiej (art. 13 TUE) i dokonano zmiany jego nazwy na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a Sąd Pierwszej Instancji został nazwany Sądem (art. 19 TUE). W publikacji będzie używane aktualne nazewnictwo tych organów.

¹⁰ Zob. A. Górski, A. Sakowicz, B. Srebro, *Ochrona*, s. 56.

¹¹ Wielkość szkody wyrządzonej przestępstwem w sferze dochodów i wydatków z budżetu Unii jest szacowana na ok. 600 mln euro rocznie. Wielkość nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii jest szacowana w 2015 r. na kwotę 3,21 mld euro. Zob. Report from the Commission to the Eu-

kowskich oraz podmiotów gospodarczych prowadzących legalną działalność gospodarczą. Ocenia się, że przyczyną takiego stanu jest istniejący deficyt prawny, organizacyjny i instytucjonalny związany ze zwalczaniem tego rodzaju przestępczości oraz ograniczone ramy prawne współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w sprawach karnych o charakterze transgranicznym¹². Nowe perspektywy w tym zakresie stworzył TL m.in. przewidujący możliwość utworzenia PE.

W publikacji przedstawiono kształtowanie się koncepcji ochrony interesów finansowych Unii i jej ewolucję oraz dokonano analizy poziomu ochrony interesów finansowych Unii w aspekcie karnoprawnym¹³ i instytucjonalnym,

ropean Parliament and the Council. Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2015 Annual Report (COM(2016) 472 final z 14.7.2016 r.), s. 20–21.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych, Zintegrowana polityka służąca ochronie pieniędzy podatników (KOM(2011) 293 z 26.5.2011 r.).

¹³ Ochronę interesów finansowych Unii postrzega się czasem szerzej, przez pryzmat istniejących instrumentów prawnych, których celem jest zwalczanie przestępczości zorganizowanej, gospodarczej, korupcji, prania pieniędzy, fałszowania bezgotówkowych środków płatniczych, ochrony euro czy pozbawiania sprawców korzyści z popełnionych przestępstw. Zob. np. E. Zielińska, Polskie prawo karne a ochrona interesów ekonomicznych Wspólnot Europejskich, PiP 2001, Nr 1. W literaturze wyróżnia się również podział na przestępstwa unijne *sensu stricto*, za które uważa się te bezpośrednio uderzające w finansowe interesy unijne i prawidłowe działanie unijnych struktur (wiarygodność Unii) oraz przestępstwa unijne *sensu largo*, a więc te, których ściganie we współpracy państw członkowskich odznacza się większą skutecznością. Zob. E. Hryniewicz, Europejskie przestępstwa, europejskie dobra prawne, w: A.J. Szware, J.C. Joerden (red.), Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech – podstawy konstytucyjnoprawne, Poznań 2007, s. 65. Według innej systematyki (zaproponowanej przez M. Delmas-Marty) za katalog przestępstw unijnych uznaje się trzy grupy przestępstw: 1) czyny godzące w prawa człowieka i bezpieczeństwo obywateli (wśród nich przestępczość zorganizowana); 2) przestępstwa ekonomiczne (pranie pieniędzy, korupcja, ochrona interesów finansowych Unii, fałszowanie pieniędzy i obrót środkami płatniczymi); 3) inne typy przestępstw. Zob. A. Walczak-Żochowska, Kilka uwag o katalogu przestępstw unijnych, w: B. Namysłowska-Gabrysiak, K. Syroka-Marczewska, A. Walczak-Żochowska (red.), Prawo wobec problemów społecznych. Księga Jubileuszowa Profesor Eleonory Zielińskiej, Warszawa 2016, s. 392. Na ochronę interesów finansowych ma też wpływ dokonująca się ewolucja unijnych instrumentów prawnych dotyczących materialnego i procesowego prawa karnego oraz akty prawne przyjmowane w ramach Rady Europy, ONZ, OECD i innych, które znajdują również zastosowanie do ścigania przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii, przy czym ich wykorzystanie w tej dziedzinie wynika ze zrównania ochrony unijnych interesów finansowych Unii z ochroną przyznaną prawem karnym innym dobrom. Zob. A. Grzelak, Harmonizacja polskiego prawa karnego z prawem UE w zakresie ochrony interesów finansowych WE – zagadnienia wybrane, w: C. Nowak (red.), Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy, Materiały z międzynarodowej konferencji nauko-

co bezpośrednio wiąże się z rozwojem instytucjonalnym dotyczącym powołania PE obejmującej właściwością przedmiotową przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii.

Koncepcja ochrony interesów finansowych Unii ma istotny wpływ na dynamikę procesów harmonizacyjnych w obszarze prawa karnego i stała się nośnikiem idei zbliżającej prawo karne państw członkowskich oraz poszukiwania ram instytucjonalnych integrujących państwa członkowskie w zwalczaniu tego rodzaju przestępczości, oferując w efekcie rozwiązania o charakterze pionierskim i awangardowym.

Publikacja zawiera analizy najnowszych aktów prawnych w zakresie prawnokarnej ochrony interesów finansowych Unii oraz unijnej współpracy w sprawach karnych: rozp. 2017/1939 dotyczącego ustanowienia Prokuratury Europejskiej; dyr. 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii; rozp. 2016/794 o Europolu; rozp. 2018/1727 dotyczącego Eurojustu oraz projektów odnoszących się do zmiany rozp. Nr 883/2013 w sprawie dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

Z zakresu analiz wyłączono zagadnienia dotyczące obowiązków państw członkowskich i instytucji unijnych w zakresie ochrony interesów finansowych Unii (poza aspektem odnoszącym się do ewolucji instytucjonalnej związanej się z utworzeniem UCLAF-u, a następnie OLAF-u) w dziedzinach, w których wydatkowane są środki finansowe w ramach wykonywania poszczególnych polityk unijnych¹⁴ oraz sferę administracyjnoprawną ochrony interesów finan-

wej, Sopot, 16–19 marca 2006 r., Warszawa 2007. Doceniając znaczenie tego dorobku prawnego dla ochrony interesów finansowych Unii w publikacji przedstawiono zagadnienia dotyczące *sensu stricto* ochrony interesów finansowych Unii.

¹⁴ Zob. J. Lacny, Ochrona interesów finansowych Unii; *taż*, Administracyjna ochrona interesów finansowych Wspólnoty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, EPS 2007, Nr 1; *taż*, Podział zarządzania jako metoda podziału obowiązków zapewniających ochronę interesów finansowych Wspólnoty w dziedzinie polityki regionalnej, w: C. Nowak (red.), Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, Warszawa 15–17 listopada 2007 r., Warszawa 2008; *taż*, Ponożone przez państwa członkowskie finansowe skutki naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki regionalnej, w: C. Nowak (red.), Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej, Warszawa 2009; *taż*, Administracyjne instrumenty ochrony interesów finansowych Wspólnoty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – procedura rozliczania rachunków i kontrola zgodności, w: C. Nowak (red.), Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy, Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, Sopot, 16–19 marca 2006 r., Warszawa 2007; J. Grochowska, System zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych na przykładzie Europejskiego Funduszu Społecznego,

sowych Unii związaną z działaniami prewencyjnymi dotyczącymi ujawniania nieprawidłowości i współpracy w tym zakresie z państwami członkowskimi¹⁵ oraz spoczywające na organach krajowych obowiązki związane z zapewnieniem wpływów do budżetu Unii¹⁶. Z uwagi na obszerność tematyki i ograniczone ramy publikacji, w analizach pominięto zagadnienia natury ogólnoustrojowej, równowagi instytucjonalnej, usytuowania PE w ramach organów unijnych, procesów integracyjnych, ochrony praw podstawowych, ochrony i przetwarzania danych osobowych¹⁷ oraz konsekwencji, jakie utworzenie PE może spowodować dla porządków konstytucyjnych państw członkowskich oraz stopnia koniecznego dostosowania krajowego materialnego i procesowego prawa karnego.

Dla zachowania przejrzystości prezentowanych wywodów niezbędne jest przedstawienie zastosowanej siatki terminologicznej.

w: *M. Hudzik, C. Nowak* (red.), *Instytucje i Instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Warszawa 4–6 grudnia 2003, Materiały, Warszawa 2004*; *R. Poźdźik*, *Obowiązek zwrotu pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez państwo członkowskie*, EPS 2012, Nr 2; *J.A.E. Vervaele*, *Gathering and use of evidence in the area of freedom, security and justice, with special regard to EU fraud and OLAF investigations*, w: *C. Nowak* (red.), *Evidence in EU fraud cases*, Warszawa 2013, s. 22–48; *A. Mazurek*, *Zasady organizacyjne w zakresie wydatkowania funduszy, kontroli płatności oraz rachunkowości*, w: *M. Hudzik, C. Nowak* (red.), *Instytucje i Instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Warszawa 4–6 grudnia 2003, Materiały, Warszawa 2004*.

¹⁵ Zob. *J. Lacny, L. Paprzyckiego, E. Zielińskiej*, *The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases*, w: *K. Ligeti* (red.), *Toward a Prosecutor for the European Union*, vol. 1: *A Comparative Analysis*, Oxford–Portland 2013.

¹⁶ Zob. *J. Lacny*, *Protection of the EU budget expenditure – recent tendencies*, w: *C. Nowak* (red.), *Fight against EU fraud. Administrative and criminal law issues*, Warszawa 2011, s. 50–55.

¹⁷ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z 23.10.2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) Nr 45/2001 i decyzji Nr 1247/2002/WE (Dz.Urz. UE L z 2018 r., Nr 295, s. 39); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L z 2016 r., Nr 119, s. 89); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r., Nr 119, s. 1).

Z mocy TL, zgodnie z art. 1 TUE, Unia zastąpiła Wspólnotę Europejską i stała się jej następcą prawnym. W publikacji posłużono się nazewnictwem i terminologią wynikającymi z traktatów założycielskich – TUE i TFUE, w wersji ustalonej TL. W wypadkach, gdzie zachodzi potrzeba przedstawienia kontekstu historycznego, jest prezentowane oryginalne brzmienie terminu lub przepisu.

W okresie poprzedzającym przyjęcie TL, zauważano rozbieżności i sprzeczności terminologiczne w szeroko rozumianym wspólnotowym dorobku prawnym (*acquis communautaire*)¹⁸. W doktrynie brak spójności terminologicznej przejawiał się w zamiennym używaniu określeń: prawo Wspólnot Europejskich, prawo UE, europejskie prawo wspólnotowe, prawo wspólnotowe, prawo unijne, prawa europejskiego i prawo integracji europejskiej¹⁹, co miało wpływ na niekonsekwentne posługiwanie się pojęciem „interesów finansowych” jako reprezentowanych przez Wspólnotę Europejską (Wspólnoty Europejskie) bądź Unię Europejską.

Te trudności pogłębia pluralizm językowy prawa europejskiego przejawiający się w rozbieżnościach w poszczególnych wersjach językowych, co skutkuje ryzykiem niejednolitej interpretacji i zagraża autonomicznemu charakterowi prawa europejskiego, które powinno być spójnie interpretowane i stosowane na poziomie krajowym. Znaczenie terminologii i instytucji prawnych jest odczytywane w kontekście wewnętrznych systemów prawa państw członkowskich, które często różnią się od siebie oraz od prawa europejskiego. Skutkuje to trudnościami interpretacyjnymi²⁰ i prowadzi do odmiennego dekodowania norm unijnych w porządku krajowym. Ryzyko w tym zakresie wzrasta w wypadku aktów normatywnych obowiązujących bezpośrednio i niewymagających transpozycji do prawa krajowego.

W publikacji kluczowe znaczenie odgrywają anglojęzyczne terminy prawne i prawnicze związane z prawem karnym materialnym i procesowym, którymi posługują się unijne akty normatywne tłumaczone na inne języki w oficjalnych publikatorach oraz dokumenty unijnych instytucji. Stosowane w nich pojęcia

¹⁸ Zob. J. Sozański, Sprzeczności prawa wspólnotowego i perspektywy ich eliminacji, MEiP 2005, Nr 4, s. 27.

¹⁹ Zob. A. Wróbel, Geneza i rozwój prawa Wspólnot Europejskich, w: A. Wróbel (red.), Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), Kraków 2004, s. 25–27.

²⁰ Zob. B. Nita, Głos w dyskusji o europejskim kodeksie postępowania karnego, w: P. Krużczyński, Sz. Pawelec, M. Warchoł (red.), Europejski kodeks postępowania karnego, Warszawa 2010, s. 134.

rzadko odpowiadają zakresom znaczeniowym ukształtowanym w polskiej tradycji prawnej i języku prawniczym.

W materialnym prawie karnym termin *fraud* (ang.), *fraude* (fr.), jest w języku polskim tłumaczony jako „nadużycie finansowe” zamiast „oszustwo”, przy czym widoczna jest niekonsekwencja w tłumaczeniu tego pojęcia w poszczególnych aktach prawnych²¹. Z tego względu w doktrynie używa się często zamiennie obydwu terminów, traktując „nadużycie” za równoważne z oszustwem²², mimo że prawna definicja „nadużycia finansowego” jest szersza²³, gdyż obejmuje przestępstwo oszustwa w rozumieniu polskiego materialnego prawa karnego, inne przestępstwa na szkodę interesów finansowych Unii²⁴ oraz delikt administracyjny²⁵. Wyróżnia się pojęcia czynów na szkodę interesów finansowych Unii (*fraud against to the Union's financial interests* – tytuł dyr. 2017/1371), naruszających te interesy (*fraud affecting the Union's financial interests* – tytuł II dyr. 2017/1371; *criminal offences affecting the financial interests of the Union* – art. 4 rozp. 2017/1939), przeciwko interesom finansowych Unii (*crimes affecting financial interests of the Union* – art. 86 ust. 1 TFUE). Rozróżnienie tych pojęć ma znaczenie w zakresie przypisania sprawcom odpowiedzialności karnej za przestępstwo oraz w nauce prawa karnego²⁶, ale sposób ich użycia w unijnych aktach prawnych i ich polskich wersjach językowych nie jest konsekwentny. Z tego względu w publikacji te wyrażenia będą taktowane jako równoważne, chyba że zastrzeżono inaczej.

²¹ Rzeczownik ang. *fraud*, fr. *fraude*, został przetłumaczony jako „nadużycie finansowe” a nie – „oszustwo” np. w polskiej w polskiej wersji językowej art. 325 TFUE, rozp. Nr 883/2013 dot. Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (*European Anti-Fraud Office*) i rozp. Nr 2185/96 w Konwencji PIF. Odmienne tłumaczenie (jako „oszustwo”) występuje w rozp. Nr 2988/95. Zob. J. Laczny, Europejska Prokuratura w Projekcie Konstytucji dla Europy, PPE 2005, Nr 3–4, s. 85–86. Por. M. Szwarc-Kuczer, Wpływ prawa wspólnotowego na prawo karne państw członkowskich, Warszawa 2006, s. 6.

²² Zob. np. B. Srebro, Ochrona.

²³ Zob. J. Laczny, Ochrona interesów finansowych Unii, s. 145–148.

²⁴ Zob. art. 3 „Nadużycia naruszające interesy finansowe Unii” dyr. 2017/1371.

²⁵ Zob. np. art. 7 ust. 4 dyr. 2017/1371 uprawniający państwa członkowskie do przyjęcia innych sankcji zamiast sankcji karnych wobec czynów poniżej progu 10 tys. euro z art. 3 ust. 2 lit. a–c i z art. 4 dyr. 2017/1371.

²⁶ Zob. R. Sicurella, The material scope of the EPPO. A critical overview of Treaty provisions and draft proposals, w: C. Nowak (red.), The European Public Prosecutor's Office and national authorities, Milan 2016, s. 132; A. Sakowicz, Evolution of the notion of fraud against the EU's financial interests (selected topics), w: C. Nowak (red.), The European Public Prosecutor's Office and national authorities, Milan 2016, s. 157–158.

Unijne i międzynarodowe akty prawne i dokumenty²⁷ posługują się terminem korupcja²⁸, który nie stanowi pojęcia kodeksowego, ale jest używany w języku prawniczym²⁹. W piśmiennictwie wobec zachowań odpowiadających korupcji są używane pojęcia: sprzedajność, łapownictwo bierne i łapownictwo czynne (przekupstwo)³⁰, czy łapownictwo – w formie przekupstwa biernego i przekupstwa czynnego³¹. Mając na uwadze zakres przedmiotowy, w publikacji posłużono się terminem korupcja.

Obowiązujący Kodeks karny³², w przeciwieństwie do Kodeksu karnego z 1969 r.³³, nie posługuje się pojęciami – w odniesieniu do dokumentów „fałszywy” (*false*) i wobec środków płatniczych – „fałszowanie” (*counterfeit*), które, w celu określenia czynności polegającej na podrabianiu i przerabianiu,

²⁷ Np. Protokół do Konwencji PIF, Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z 31.10.2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563); Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a comprehensive EU policy against corruption (COM(2003) 317 final 317 final z 28.5.2003 r.).

²⁸ Oznacza przekupstwo, łapownictwo (niem. *Korruption*, fr. *la corruption*, ang. *corruption*, łac. *corruptio*). Zob. E. Sobol (red.), Słownik wyrazów obcych. Wydanie nowe, Warszawa 1997, s. 604 i A. Grzelak, Walka z korupcją w prawie Unii Europejskiej, w: A. Górski, A. Sakowicz (red.), Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych, Warszawa 2006.

²⁹ Por. A. Grzelak, F. Jasiński, Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań, Służba Cywilna 2004, Nr 8, s. 104.

³⁰ Zob. E. Pływaczewski, Przedmiot i strona przedmiotowa przestępstwa, w: A. Marek (red.), Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 1986, s. 430. J. Śliwowski, posługuje się dodatkowym nazewnictwem odnoszącym się do podtypów podstawowej formy przestępstwa łapownictwa. Zob. J. Śliwowski, Prawo karne, Warszawa 1979, s. 505–510. Terminy łapownictwa czynnego i łapownictwa biernego używane są pod rządami Kodeksu karnego z 1997 r. Zob. A. Zoll, Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, w: A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego, t. II, Kraków 1999, s. 745 i 763.

³¹ Zob. J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna, t. II, Warszawa 1987, s. 387 i 396.

³² W Kodeksie karnym z 1997 r. w rozdziale XXXIV dotyczącym przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów i w rozdziale XXXVII dotyczącym przestępstw przeciwko obrotowi pieniędżmi i papierami wartościowymi jest mowa o czynności czasownikowej „podrabianie lub przerabianie”.

³³ Tytuł rozdziału XXXI Kodeksu karnego z 1969 r. był zatytułowany „Fałszowanie pieniędzy, papierów wartościowych, znaków urzędowych i narzędzi pomiarowych”. Ustawa z 19.4.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.).

są powszechnie stosowane w polskich wersjach tłumaczeniowych prawa³⁴ i dokumentów unijnych oraz w piśmiennictwie³⁵. W celu zachowania przejrzystości wywodów użyto tych pojęć.

Traktat ewoluował od pojęcia „przestępczości zorganizowanej” (d. art. 29 i art. 31 ust. 1 lit. e TUE, w brzmieniu ustalonym według TN)³⁶, które stwarzało trudności definicyjne³⁷, do „szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym”³⁸ (art. 83 ust. 1 TFUE), czyli przestępczości cechującej się szerszym zakresem przedmiotowym niż przestępczość zorganizowana oraz obejmującej co najmniej dwa państwa członkowskie³⁹. Akty prawa międzynarodowego i Unii, dokumenty unijne oraz w piśmiennictwo równolegle posługują się wobec przestępczości, która „z uwagi na rozmiary, skutki i miejsce popełnienia powinna spotkać się z reakcją społeczności międzynarodowej” terminami: „przestępczość transgraniczna”, „poważna przestępczość” i „transgraniczna przestępczość zorganizowana”⁴⁰. Ta siatka pojęciowa znajduje zastosowanie do określania właściwości kompetencyjnej instytucji odgrywających rolę w zakresie szeroko rozumianego zwalczania przestępczości i współpracy organów sądowych (*judicial authorities*, władze sądowe)⁴¹, do których

³⁴ Np. Konwencja PIF oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/62/UE z 15.5.2014 r. w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem, zastępująca decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW (Dz.Urz. UE L z 2014 r., Nr 151, s. 1).

³⁵ Zob. m.in.: B. Srebro, *Ochrona*; J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii*; W. Wróbel, *Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów*, w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 Kodeksu karnego*, t. II, Kraków 1999; Z. Cwiakalski, *Przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi*, w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 278–363*, t. III, Kraków 1999.

³⁶ W rozumieniu decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW z 24.10.2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej (Dz.Urz. UE L z 2008 r., Nr 300, s. 42).

³⁷ Zob. E.W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana. Zagadnienia wprowadzające. Problemy definicyjne*, w: E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.

³⁸ Od pojęcia przestępczości transgranicznej należy odróżnić termin postępowania transgranicznego, w którym centralną rolę odgrywa miejsce pobytu podejrzanego albo miejsce popełnienia czynu lub wystąpienia jego skutku, znajdujące się poza terytorium państwa prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Zob. B. Schünemann, *Ogólny program europejskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, w: A.J. Szwarc (red.), *Unijna polityka karna*, Poznań 2009, s. 24.

³⁹ Zob. M. Szwarc-Kuczer, *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie harmonizacji prawa karnego materialnego*, Warszawa 2011, s. 153–165.

⁴⁰ Zob. tamże, s. 153–154.

⁴¹ Pod terminem „władze sądowe” („organy sądowe”) należy rozumieć zarówno sądy, jak i prokuraturę jako organy „wymiaru sprawiedliwości”. Zob. M. Płachta, *Rola prokuratury i prokuratora w dziedzinie międzynarodowej współpracy w sprawach karnych*, SP 2007, z. 4, s. 5–6 i A. Górski, *Wspólne wartości w prawie karnym a konstytucyjne przeszkody w ich realizacji. Rozważania o metodach i celu europeizacji prawa karnego*, Warszawa 2005, s. 21.

zalicza się Eurojust, EJN, Europol i w ograniczonym zakresie OLAF. Z uwagi na te uwarunkowania w publikacji tym pojęciom nie jest przypisywane ściśle określone znaczenie.

Z dziedziny siatki pojęciowej postępowania karnego niezbędne jest wyjaśnienie terminów „dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem” (*investigating, prosecuting and bringing to judgment*) sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Te pojęcia zostały przetłumaczone na jęz. polski w art. 86 TFUE jako „dochodzenie” (*investigating*) i „ściganie”⁴² (*prosecuting*) co nie odpowiada zakresom znaczeniowym podobnych wyrażen mających zastosowanie w polskim procesie karnym⁴³. Pod pojęciem *investigating* (dochodzenie⁴⁴) należałoby rozumieć „wszelkiego ro-

⁴² Wyróżnia się szerokie i wąskie pojęcie ścigania – w szerokim rozumieniu dotyczy całokształtu działań państwa związanych z walką z przestępczością i obejmuje czynności postępowania karnego podejmowane w ramach postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego, w wąskim – czynności związane z etapem postępowania przygotowawczego służące do przygotowania sprawy dla sądu. Zob. *M. Mistygacz*, Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność, Warszawa 2013, s. 144–145.

⁴³ Od czynności procesowych należy odróżnić czynności operacyjne, które w polskim ustawodawstwie są określane terminem „czynności operacyjno-rozpoznawcze” i definiuje jako: „Pozaprocesowe czynności polegające na uzyskiwaniu, gromadzeniu, zbieraniu, sprawdzaniu, analizowaniu, przetwarzaniu, przekazywaniu oraz wykorzystywaniu informacji o osobach, miejscach, przedmiotach, zdarzeniach lub zagrożeniach będących przedmiotem prawnie uzasadnionego zainteresowania służby państwowej, a także inne nieujawnione działania i przedsięwzięcia służące realizacji ustawowych zadań tej służby”. Za *Z. Rau*, zob. *Z. Rau*, Czynności operacyjno-rozpoznawcze w polskim systemie prawa – działania w kierunku uniwersalnej ustawy, w: *L. Paprzycki*, *Z. Rau* (red.), Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna, Warszawa 2009, s. 734. Termin „operacyjny” (*operational*), którym posługują się polskie tłumaczenia aktów prawnych prawa unijnego i piśmiennictwo odnosi się do możliwości wykonywania działań w ramach postępowania karnego – w rozumieniu realizacji określonych czynności dochodzeniowych, czy – w szerszym – do wykonywania zadań o charakterze merytorycznym odnoszących się do postępowania przygotowawczego w przeciwieństwie do zwykłych funkcji pomocniczych i koordynacyjnych (np. w odniesieniu do WZŚ w art. 88 ust. 2 lit. b TFUE dotyczącym Europolu). Podobnie *T. Schalken*, *M. Pronk*, On Joint Investigation Teams, Europol and Supervision of Their Joint Actions, *EJCCLCJ* 2002, vol. 10, Issue 1, s. 74.

⁴⁴ W polskim postępowaniu przygotowawczym wyróżnia się dwie wyodrębnione formy postępowania przygotowawczego: dochodzenie (stanowiące uproszczoną formę postępowania przygotowawczego) i śledztwo (wyróżnia je większa waga czynu, organ kierujący i czas trwania postępowania przygotowawczego). Zob. *K. Marszał*, Prawo karne procesowe, Warszawa 1988, s. 372. Unijne akty normatywne nie znają takiego rozróżnienia chociaż termin „*investigation*” jest czasem tłumaczony jako „śledztwo” (np. w art. 85 TFUE „*initiation of criminal investigations*” przetłumaczono jako „wszczynanie śledztwa”). Z tego względu w publikacji będą używane terminy o charakterze ogólnym – „postępowanie przygotowawcze” lub „postępowanie karne”. Termin *investigation*

dzaju czynności zmierzające do uzyskania dowodów oraz środki przymusu”, a *prosecuting* (ściganie) – „decyzje procesowe, które są następstwem wyjaśnienia przez PE sprawy w dochodzeniu i zmierzają do postawienia danej osoby przed sądem bądź do umorzenia postępowania”⁴⁵, czyli oskarżenia albo umorzenia postępowania przygotowawczego⁴⁶. „Stawianie przed sądem” (*bringing to judgment*) oznacza skierowanie i popieranie aktu oskarżenia przed sądem oraz kierowanie środków odwoławczych aż do czasu prawomocnego osądzenia sprawy⁴⁷. W polskiej wersji językowej rozp. 2017/1939 w art. 4 jest mowa o wszczynaniu postępowań przygotowawczych, wnoszeniu aktów oskarżenia i sprawowaniu funkcji oskarżyciela publicznego (*undertake investigations, and carry out acts of prosecution and exercise the functions of prosecutor*), a najczęściej o postępowaniach przygotowawczych oraz o wnoszeniu i popieraniu oskarżeń (*investigations and prosecutions* – np. art. 5 ust. 3 rozp. 2017/1939) w związku z czym przyjęto, że zgodnie z polskim Kodeksem postępowania karnego, PE, analogicznie do polskiego prokuratora, posiada uprawnienie do wszczynania i prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wydawania decyzji o sposobie zakończenia postępowania przygotowawczego oraz popierania aktu oskarżenia przed sądem, aż do czasu prawomocnego zakończenia sprawy⁴⁸.

Proces europeizacji prawa karnego, który w znacznym stopniu został zapoczątkowany w dziedzinie karnoprawnej ochrony interesów finansowych Unii⁴⁹, przebiega w drodze harmonizacji⁵⁰ służącej do usuwania różnic po-

jest również tłumaczony na jęz. pol. jako „dochodzeniowo-śledczy” (np. wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy) w dec. ramowej o WZS czy tylko jako „śledczy” (w Konwencji MLA z 2000 r. i w art. 589b KPK i n.). Zob. P. Rakowski, Współpraca policyjna, w: A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), Europejskie prawo karne, Warszawa 2012, s. 729.

⁴⁵ Zob. S. Tosza, Projekt modelowych reguł postępowania karnego dla Prokuratury Europejskiej, PiP 2013, Nr 8, s. 82; S. Steinborn, w: A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 2012, s. 1275–1276.

⁴⁶ Zob. G. Stronikowska, Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (cz. I), Prok. i Pr. 2014, Nr 6, s. 62.

⁴⁷ Zob. M.W. Zwiers, The European Public Prosecutor’s Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System, Intersentia 2011, Cambridge–Antwerp–Portland, s. 402–403.

⁴⁸ Zob. G. Stronikowska, Propozycja, s. 62.

⁴⁹ Zob. J. Skorupka, Podstawy karnoprawnej ochrony interesów finansowych wspólnot europejskich, Prok. i Pr. 2004, Nr 6, s. 49.

⁵⁰ Harmonizację o charakterze regionalnym należy odróżnić od procesu internacjonalizacji prawa karnego związanego z procesem globalizacji i tworzeniem transnarodowego prawa karnego. Zob. C. Nowak, Internacjonalizacja prawa karnego – zarys problematyki, w: S. Waltoś (red.), Księga dedykowana dr Ewie Weigend, CzPKNP 2011.

między krajowymi porządkami prawnymi, ich upodobniania się i jest postrzegany jako proces unifikacji prawa zmierzający do stworzenia jednolitego systemu prawnego dla wszystkich państw członkowskich⁵¹. Harmonizacja, stanowiąca pojęcie pozatraktatowe, jest definiowana w piśmiennictwie jako zbliżanie⁵² krajowych norm prawa karnego poprzez odniesienie do norm ponadnarodowych i brak obowiązku wprowadzania do prawa krajowego identycznych norm prawnych. Termin jest również rozumiany jako proces polegający na ustaleniu minimalnych standardów kryminalizacji i penalizacji, który prowadzi do konwergencji prawa państw członkowskich z jednoczesnym zachowaniem odrębności o charakterze narodowym⁵³. Cel harmonizacji jest postrzegany jako eliminacja różnic pomiędzy systemami prawnymi, albo dążenie do „harmonii” w systemie prawa Unii⁵⁴. Unifikację od całkowitej harmonizacji odróżnia przyjęcie ponadnarodowego prawa karnego obowiązującego bezpośrednio i wywołującego bezpośredni skutek w państwach członkowskich⁵⁵. W szerszym kontekście zjawiska te oznaczają proces uniwersalizacji prawa⁵⁶.

⁵¹ Zob. J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, A. Ornowska, Europeizacja prawa karnego materialnego – niektóre aspekty teoretyczne i praktyczne (trójgłos), *Studia Prawnoustrojowe* 2009, Nr 10, s. 7–8.

⁵² Zob. S. Waltoś, Europejska procedura karna – od sceptycyzmu do racjonalnego optymizmu, w: P. Kruszyński, Sz. Pawelec, M. Warchoń (red.), *Europejski kodeks postępowania karnego*, Warszawa 2010, s. 12.

⁵³ Zob. E. Zielińska, Meandry harmonizacji – oddziaływanie unijnego i wspólnotowego prawa na krajowe systemy prawa karnego materialnego, w: V. Konarska-Wrzošek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz (red.), *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej*. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi, Warszawa 2010, s. 250.

⁵⁴ Zob. M. Szwarc-Kuczer, *Kompetencje*, s. 49.

⁵⁵ Zob. R. Formuszewicz, Harmonizacja regulacji prawnokarnych w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, w: A.J. Szwarc (red.), *Unijna polityka karna*, Poznań 2009, s. 233.

⁵⁶ Zob. E.M. Guzik-Makaruk, Zwalczenie przestępczości w Unii Europejskiej, *Prok. i Pr.* 2003, Nr 12, s. 84.

Rozdział I. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej

§ 1. Pojęcie „interesy finansowe Unii”

I. Geneza pojęcia „interesy finansowe Unii”

Termin „interesy finansowe Wspólnot Europejskich”¹ (*financial interests of the European Communities, les intérêts financiers des Communautés européennes*) nie występował w Traktatach założycielskich², z mocy których w latach 50. powołano Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) i Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG).

Określenie „interesy finansowe Unii”, należy wiązać z powstaniem i rozwojem wspólnej polityki rolnej, WPR (*common agricultural policy, CAP*), która stała się jednym z pierwszych obszarów integracji europejskiej. Zaobserwowano, że utworzony w celu finansowania WPR Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, który zdominował ówczesny budżet EWG³ jest w coraz większym stopniu narażony na straty z powodu stwierdzanych nieprawidłowości i oszustw⁴. Spowodowało to potrzebę poszukiwania sposobów jego ochrony i powstanie koncepcji ochrony interesów finansowych⁵. Po raz pierw-

¹ Zob. B. Srebro, Ochrona, s. 17–20; A. Górski, A. Sakowicz, B. Srebro, Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej, s. 52–55; J. Łacny, Ochrona interesów finansowych Unii, s. 37–39.

² W TEWWiS zwanym Traktatem Paryskim i Traktatach Rzymskich – TEWG oraz TEWEA.

³ Zob. E. Fouilleux, Wspólna polityka rolna, w: M. Cini (red.), Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie, Warszawa 2007, s. 346–348.

⁴ Zob. S. White, Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption, The Hague–London–Boston 1998, s. 7.

⁵ Począwszy od lat 60. w pierwszej kolejności poszukiwano sposobu karnoprawnej ochrony interesów finansowych Wspólnot, którym towarzyszyły próby opracowania zasad harmonizacji krajowego prawa karnego w ramach EWG oraz modyfikacji TEWG. W 1976 r. Komisja przygotowała projekt tzw. Traktatu o Przestępstwach Europejskich (European Crime Treaty), który zakładał wprowadzenie do wszystkich Traktatów zapisów odnoszących się do ochrony interesów

szy to pojęcie uzyskało normatywny kształt w prawie pierwotnym Wspólnot w 1992 r., blisko 40 lat po ich utworzeniu, kiedy z mocy TUE (Traktat z Maastricht⁶) zostało wprowadzone jako termin prawny do nowego art. 209a TWE⁷.

Nowy przepis zadanie ochrony interesów finansowych Wspólnoty⁸ powierzył Wspólnocie i państwom członkowskim, nie wyjaśniając jego znaczenia. Państwa zostały zobowiązane do zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe Wspólnoty za pomocą takich samych środków (*measures*), jakimi zwalczają nadużycia naruszające ich własne interesy finansowe (d. art. 209a ust. 1 TWE). Miały obowiązek podejmowania współpracy w tym zakresie i prowadzenia, z udziałem Komisji, koordynacji działań krajowych organów administracyjnych⁹. Obowiązek traktowania naruszenia prawa wspólnotowego w sposób tożsamy z odpowiadającymi im naruszeniami prawa krajowego stał się normatywnym wyrazem zasady asymilacji sformułowanej przez

finansowych Wspólnot za pośrednictwem prawa karnego. Zasady ścigania tego rodzaju przestępstw i zakres penalizacji zostały określone w trzech identycznych w treści protokołach do Traktatów (*Draft for a Treaty I amending the Treaties establishing the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the protection under criminal law of the financial interests of the Communities and the prosecution of infringements of the provisions of those Treaties*, Dz.Urz. WE C z 1976 r., Nr 222, s. 2). Zob. J.A.E. Vervaele, *Fraud against the Community. The Need for European Fraud Legislation*, Deventer–Boston 1992, s. 85–88. Proces był kontynuowany w latach późniejszych, pomimo że państwa członkowskie krytycznie odnosiły się do rozszerzania kompetencji wspólnoty na prawo karne. Dążeniu Komisji do zapewnienia ochrony interesów finansowych Wspólnot towarzyszyło, z jednej strony – egzekwowanie obowiązków państw członkowskich dotyczących respektowania prawa wspólnotowego w zakresie ochrony tych interesów, a z drugiej – zwiększanie własnych uprawnień kontrolnych w tej dziedzinie. Znaczącą rolę odegrały prace prowadzone na ten temat w Parlamencie Europejskim, ale kolejne próby przyjęcia przepisów karnych na poziomie wspólnotowym nie wyszły poza stadium koncepcyjne. Zob. J. Lacny, *Ochrona interesów finansowych Unii*, s. 57–61 i S. White, *Protection*, s. 10–18 i 34–35.

⁶ Traktat z Maastricht wszedł w życie 1.11.1993 r.

⁷ O historii interesów finansowych Unii zob. m.in.: D.D. Spinellis, *Ten years of efforts for an effective protection of the financial interests of the European Union*, Agon 1999, Nr 25; D.R. Theato, *Bilan et perspectives en matière de protection des intérêts financiers de l'Union Européenne*, Agon 1999, Nr 25; C. Van den Wyngaert, *Protection „PIF” et espace judiciaire européen: Bilan et perspectives à l’aube du troisième millénaire*, Agon 1999, Nr 25.

⁸ Traktat z Maastricht połączył Wspólnoty Europejskie – EWWiS, EWEA i EWG (tę ostatnią pod nową nazwą – Wspólnoty Europejskiej) i powołał Unię Europejską.

⁹ Tę samą ochronę przyznano interesom finansowym Wspólnot w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) poprzez zamieszczenie przepisów o takiej samej treści jak w art. 209a, w d. art. 78i w TEWWiS (przepis ten tracił moc równocześnie z wygaśnięciem TEWWiS w dniu 22.7.2002 r.) oraz w d. art. 183a TEWEA.

TS w precedensowym orzeczeniu z 1989 r. w sprawie 68/88 *Komisja v. Grecja* dotyczącym greckiej kukurydzy¹⁰. Wpisanie tej zasady do TWE spowodowało bezpośrednie powiązanie terminu „interesy finansowe Wspólnoty” z obowiązkiem ich ochrony¹¹. Z uwagi na istniejące zróżnicowanie znamion oszustwa i zagrożenia karnego za to przestępstwo w poszczególnych państwach członkowskich te rozwiązania nie zapewniły interesom Wspólnoty jednakowej prawnokarnej ochrony. Wyłącznie na organach krajowych spoczywały uprawnienia związane z pociąganiem do odpowiedzialności administracyjnoprawnej oparte na prawie wspólnotowym oraz do odpowiedzialności karnoprawnej wynikającej z prawa krajowego¹². Kwestia wywiedzenia z art. 209a TWE kompetencji Wspólnoty do harmonizacji prawa karnego w dziedzinie ochrony interesów finansowych była sporna¹³, ale w praktyce przepis nie został wykorzystany do tego celu.

Konstrukcja ustrojowa Unii Europejskiej, utworzonej TM i jej oparcie na trzech filarach, zaważyło na dalszym rozwoju idei ochrony interesów finansowych Unii. Pojęcie interesów finansowych funkcjonowało równolegle w ramach wspólnotowego I filara oraz III filara związanego m.in. ze współpracą

¹⁰ W wyroku, który wpłynął na późniejsze rozwiązania odnoszące się do podstaw prawnych obowiązku ochrony interesów finansowych Unii wprowadzonych do prawa pierwotnego, TS stwierdził, że poprzez zaniechanie wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego przeciwko osobom uczestniczącym lub pomagającym w zatajeniu transakcji umożliwiających nieuiszczenie opłat rolnych Grecja naruszyła obowiązki wynikające z ówczesnego art. 5 TEWG (obecnie art. 4 ust. 3 TUE). Trybunał Sprawiedliwości stanął na stanowisku, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek podejmowania niezbędnych środków w celu zagwarantowania stosowania i efektywności prawa WE, jeżeli prawo WE nie przewiduje sankcji za naruszenie przepisów wspólnotowych lub odwołuje się w tym zakresie do regulacji krajowych (zasada skuteczności). Wprawdzie wybór środków pozostawiony jest państwu członkowskiemu, to są zobowiązane zagwarantować, aby sankcje były nakładane na takich samych warunkach proceduralnych i materialnych, jakie są stosowane w podobnych wypadkach naruszeń prawa krajowego oraz cechowały się skutecznością, proporcjonalnością i miały charakter odstraszający (zasada niedyskryminacji lub asymilacji). Zob. wyr. ETS z 21.9.1989 r., 68/88, *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic* (ECLI:EU:C:1989:339), pkt 4 sentencji i pkt 23–25 wyroku. Więcej o orzeczeniu zob. J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii*, s. 62–65.

¹¹ W kolejnych orzeczeniach ETS odwoływał się do tej zasady w kontekście konieczności ochrony interesów finansowych Wspólnoty np. w sprawach: C-476/93 P, *Nutril SpA v. Commission of the European Communities* (wyr. z 23.11.1994 r., ECLI:EU:C:1995:401) i C-186/98, *Criminal proceedings against Maria Amélia Nunes and Evangelina de Matos* (wyr. z 8.7.1999 r., ECLI:EU:C:1999:376). Zob. J. Łacny, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu*, s. 923–924.

¹² Zob. L. Marcinkowski, *Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część I*, s. 57.

¹³ Zob. M. Szwarc-Kuczer, *Kompetencje*, s. 245–246.

międzyrządową w dziedzinie prawa karnego. Do bliższego określenia znaczenia pojęcia interesów finansowych Wspólnot posłużyły pierwszofilarowe akty prawne o charakterze horyzontalnym (regulujące zagadnienia wspólne dla wszystkich polityk unijnych)¹⁴ i sektorowym (odnoszące się do dziedzin objętych określonym obszarem działań lub polityki Unii)¹⁵ – stanowiące instrumenty prawne o charakterze administracyjnym, przyjmowane zgodnie z właściwościami kompetencyjnymi przypisanymi Wspólnocie oraz prawno-

¹⁴ Za akty prawne o takim charakterze uznaje się: rozp. Nr 966/2012 (zastąpione rozp. 2018/1046), dec. 2014/335/UE, Euratom o zasobach własnych, rozp. Nr 2988/95, rozp. Nr 2185/96. Zob. J. Lachny, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu*, s. 918–919.

¹⁵ Zalicza się do nich: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z 17.12.2013 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 z 2013 r., Nr 347, s. 320 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1300/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1084/2006 (Dz.Urz. UE L z 2013 r., Nr 347, s. 281); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z 17.12.2013 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 z 2013 r., Nr 347, s. 487 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 508/2014 z 15.5.2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) Nr 2328/2003, (WE) Nr 861/2006, (WE) Nr 1198/2006 i (WE) Nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1255/2011 (Dz.Urz. UE L z 2014 r., Nr 149, s. 1 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z 17.12.2013 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 z 2013 r., Nr 347, s. 549 ze zm.); rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1971 z 8.7.2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylające rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1848/2006 (Dz.Urz. UE L z 2015 r., Nr 293, s. 6); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) Nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L z 2013 r., Nr 347, s. 289 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1304/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L z 2013 r., Nr 347, s. 470).

karnym – które, z uwagi na większą dolegliwość, były uważane za bardziej skuteczne, ale pozostawały w kompetencji państw członkowskich¹⁶.

Znaczący postęp wiązał się z przyjęciem w dniu 18.12.1995 r. rozp. Nr 2988/95¹⁷ oraz Konwencji PIF. Wprawdzie powołane akty prawne nie sformułowały wprost definicji terminu interesów finansowych Unii, ale uściśliły zakres przedmiotowy tego pojęcia oraz określiły na czym polega ich naruszenie. Zasadniczą rolę odegrało normatywne określenie w art. 1 ust. 2 rozp. Nr 2988/95 nieprawidłowości finansowej dotyczącej interesów finansowych Wspólnoty (Unii). W świetle tej definicji, nieprawidłowość polega na naruszeniu przepisów prawa wspólnotowego przez podmiot gospodarczy i wynika z jego działania lub zaniechania, powodującego lub mogącego spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot (Unii) lub w budżetach zarządzanych przez Wspólnoty (Unię). Nieprawidłowość może wystąpić w związku z nieuzasadnionym wydatkiem albo dotyczyć zmniejszenia lub utraty przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot.

Z uwagi na ogólne i szerokie określenie ram nieprawidłowości, która może wiązać się z jakimkolwiek naruszeniem prawa, w jej zakres wchodziło przestępstwo nadużycia finansowego (oszustwa) zdefiniowane w art. 1 Konwencji PIF. Przystępcze zachowanie stanowiące nadużycie finansowe musi odnosić się do wydatków z budżetu albo do przychodów budżetu Unii. W obu wypadkach cechuje je umyślne działanie lub zaniechanie, polegające na wykorzystaniu lub przedstawieniu fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, odnoszące się do nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, albo niewłaściwego wykorzystania uzyskanych środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

W odniesieniu do sfery wydatków, nadużyciem finansowym na szkodę budżetu Unii jest sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub z budżetów zarządzanych przez nie lub w ich imieniu. Wobec strony przychodowej budżetu Unii przestępcze zachowanie zmierza do zmniejszenia środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez nie lub w ich imieniu.

Wzmocnienie kontrolnych uprawnień Komisji w zakresie ochrony interesów finansowych Unii przyniosło rozp. Nr 2185/96 z 11.11.1996 r. Do wzmoc-

¹⁶ Zob. R. Formuszewicz, *Strategia*, s. 186–187.

¹⁷ Weszło w życie 26.12.1995 r.

nienia karnoprawnej ochrony interesów finansowych Unii przyczyniło się przyjęcie Protokołu do Konwencji PIF i Drugiego protokołu do Konwencji PIF w zakresie przestępstw korupcji czynnej i biernej oraz prania pieniędzy, a następnie Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy WE lub funkcjonariuszy państw członkowskich UE¹⁸.

Pojęciami nieprawidłowości i nadużycia finansowego posługiwały się kolejne akty prawne przyjmowane w ramach byłego I i III filara dotyczące zwalczania nieprawidłowości finansowych oraz oszustw i innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii¹⁹. Pierwszy etap normatywnego rozwoju koncepcji „interesów finansowych Unii” nie przyniósł pełnej definicji tego terminu i pojęcie to pozostało niedookreślone.

II. Ewolucja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej

Kolejny etap rozwoju ochrony interesów finansowych Unii wiąże się z wejściem w życie TA w dniu 1.5.1999 r. Na regulacje traktatowe odnoszące się do ochrony interesów finansowych ponownie wpływ wywarło orzeczenie TS w sprawie 68/88 *Komisja v. Grecja*²⁰. Dotychczasowe uregulowania d. art. 209a (TWE) przesunięto do art. 280 ust. 2 TWE (zasada asymilacji) i art. 280 ust. 3 TWE (zobowiązanie do koordynacji i współpracy). W nowym art. 280 ust. 1 TWE znalazła swoje odzwierciedlenie zasada skuteczności (ochrony), wyinterpretowana ze sformułowanej przez TS zasady lojalnej współpracy, polegająca na nałożeniu zarówno na państwa członkowskie, jak i Wspólnotę, obowiązku zwalczania nadużyć finansowych (*counter fraud*) i innych działań nielegalnie naruszających interesy finansowe Wspólnoty (*any other illegal activities affecting the financial interests of the Community*) za pomocą środków (*through measures*), które mają mieć skutek odstraszający (*deterrent*) i zapewniać w państwach członkowskich skuteczną ochronę (*afford effective protection*) interesów finansowych Wspólnoty (zasada efektywności).

¹⁸ Akt Rady z 26.5.1997 r. ustanawiający na podstawie artykułu K.3 ustęp 2 litera c Traktatu o Unii Europejskiej, Konwencję w sprawie zwalczania korupcji, w którą zaangażowani są urzędnicy Wspólnot Europejskich lub urzędnicy Państw Członkowskich Unii Europejskiej wraz z Konwencją (Dz.Urz. WE C z 1997 r., Nr 195, s. 1 i 2).

¹⁹ Zob. B. Srebro, Ochrona, s. 18.

²⁰ Zob. wyr. ETS z 21.9.1989 r., 68/88, *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic*.