

Prof. zw. dr hab. Wiesława Miemieć
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Adama Piotra Chocieja
„Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje unijne
i krajowe na przykładzie Polski”
Białystok 2020 r., 358 str.**

1. Uwagi dotyczące wyboru tematu, celu i metody badawczej rozprawy

„Znaczenie pojęć i instytucji jest doniosłe w życiu prawnym. Kogo zajmuje wartość prawa, jego cel czy charakter instytucji prawnych, dostrzeże ich wyrazy, często niedoskonałe w pewnych ujęciach, które są w obiegu życia prawnego”. Te słowa prof. F. Longchamps mogłyby stanowić motto recenzowanej rozprawy (F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć prawnych w naukach prawnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria Prawo Nr 7, Wrocław 1960, str. 11). Przedmiot pracy poświęcony jest bowiem konkretnym instytucjom prawnym, mianowicie instytucjom unijnym i krajowym, realizujących ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ochrona ta, jak przyjął Doktorant (s.7), winna zmierzać do wyeliminowania nieprawidłowości i nadużyć finansowych zarówno w odniesieniu do aspektu wydatków, jak i dochodów, stanowiących treść, przede wszystkim budżetu Unii Europejskiej.

Zagadnienie interesów finansowych Unii Europejskiej i ich ochrona jest nie tylko niezwykle ważną, ale i aktualną materią stanowiącą przedmiot regulacji zarówno w systemach normatywnych UE, państw członkowskich, a także w sferze stosowania prawa. Pan mgr Adam Chocieja wybierając jako podstawowy cel rozprawy doktorskiej dokonanie oceny skuteczności ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, realizowanych przez instytucje unijne i krajowe oraz sformułowanie propozycji umożliwiających efektywniejszą ich ochronę, podjął się nie tylko aktualnego, ale jednocześnie trudnego zadania.

Problemem badawczym recenzowanej rozprawy doktorskiej, jak to określił Doktorant na str. 10 wprowadzenia, jest ustalenie, czy systemy ochrony interesów finansowych Unii funkcjonujące na szczeblu unijnym i krajowym skutecznie zapobiegają nadużyciom i nieprawidłowościom. W przypadku, gdyby rezultat prowadzonych badań był negatywny, Doktorant zobowiązał się do uzasadnienia przyczyn takiej sytuacji, a także wskazania rodzaju środków, które powinny być zastosowane w celu zwiększenia skuteczności ochrony badanych interesów. Tak

zarysowana problematyka badawcza rozprawy doktorskiej wpisuje się w ważny nurt współczesnych badań w zakresie prawa finansów publicznych, którego regulacje wkraczają w różne obszary działalności gospodarczej UE i państw członkowskich, wywołując istotne skutki także w sferze społecznej. Z punktu widzenia rozwoju nauki prawa finansów publicznych prowadzenie takich badań jest konieczne, a dokonane ustalenia mogą być przydatne nie tylko w obszarze stosowania obowiązujących regulacji prawnych, ale także w procesie tworzenia nowych rozwiązań.

Według głównej hipotezy badawczej rozprawy instytucje zaangażowane w ochronę interesów finansowych Unii zostały wyposażone w określone kompetencje umożliwiające jej ochronę, lecz wykonywane działania instytucji unijnych i krajowych nie zapewniają jednak optymalnego i możliwego zabezpieczenia tej ochrony (s.11). Aby realizować tak sformułowaną główną hipotezę badawczą, Doktorant przedstawił dalsze szczegółowe hipotezy, a mianowicie:

- ustalenie na płaszczyźnie normatywnej zarówno przedmiotu, jak i zakresu ochrony badanych interesów,
- z uwagi na brak w uregulowaniach prawnych zapewnienia optymalnej koordynacji w podejmowanych działaniach przez instytucje unijne i krajowe dla ochrony badanych interesów, w przypadku stwierdzenia uchybień konieczne jest nie tylko ustalenie, czy instytucje te otrzymują skuteczne narzędzia do realizacji tej ochrony, ale również wyznaczenie kierunków pożądanych dalszych działań w tym zakresie.

Sposób sformułowania celów i hipotez badawczych uważam za trafny. W ten sposób została uwypuklona wielowątkowość materii rozprawy doktorskiej. Rozwiązanie problemu badawczego, który postawił Autor, wymagało zatem poważnych badań, formułowania kryteriów tych badań oraz uporządkowania ocen wynikających z przeprowadzonej analizy.

Problematyka ochrony interesów finansowych UE, realizowana przez instytucje unijne i krajowe, analizowana była w różnym zakresie w literaturze ekonomicznej i prawa finansów publicznych. Zagadnienie to nie doczekało się jednak jak dotąd monograficznego kompleksowego opracowania. Dzięki temu przedłożona do recenzji rozprawa wypełnia lukę w literaturze przedmiotu, a jednocześnie realizuje przesłankę oryginalności, jaką winna spełniać rozprawa doktorska.

Na aprobatę zasługuje także przyjęta dogmatyczno prawna metoda badawcza, polegająca na analizie poglądów doktryny, egzegezie obowiązujących przepisów prawa z wykorzystaniem metody historycznej, prawno porównawczej oraz statystycznej. Dzięki temu w badaniach ukazano ewolucję kształtowania się przedmiotu i zakresu ochrony interesów finansowych UE, jak i odpowiedzialności instytucji zobowiązanych do tej ochrony na wszystkich trzech płaszczyznach, tj.

normatywnej, doktrynalnej i stosowania prawa, porównując regulacje krajowe z wzorcem unijnym. Uzupełnieniem takiej wielowątkowej prezentacji jest wykorzystanie danych statystycznych i raportów do oceny wyników działań prowadzonych przez badane instytucje z punktu widzenia ich skuteczności.

2. Układ i język rozprawy

Rozprawa składa się z wykazu skrótów, wprowadzenia, trzech rozdziałów oraz wniosków końcowych. W końcowej części pracy znajdują się także wykazy: bibliografii, orzecznictwa, aktów normatywnych i innych materiałów źródłowych. Znajdujący się na początku pracy wykaz skrótów jest jednak niekompletny. Zabrakło w nim bowiem niektórych skrótów występujących w treści opracowania (np. AFIS, ATIS, VAT, EPPO, NIK).

Pan mgr Adam Chociej zapoznał się z bogatą literaturą przedmiotu, właściwie selekcjonując dzieła mające najistotniejsze znaczenie w badanym dorobku myśli prawniczej. Autor powołał 324 pozycje literatury. Na podkreślenie zasługuje również obszerne orzecznictwo sądowe, które zostało umiejętnie dobrane i wykorzystane. Wśród powołanych judykatów przedmiotem badania objęto orzecznictwo sądów unijnych, powołując 22 wyroki, orzecznictwo sądów polskich, czyli 20 wyroków sądów administracyjnych, w tym 8 wyroków NSA i 12 wyroków WSA. W pracy wykorzystano także 8 orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wykaz wykorzystanych źródeł prawa zawiera: 41 źródeł prawa unijnego i 21 źródeł prawa polskiego. Imponujący jest wykaz innych źródeł obejmujący aż 220 pozycje. W wykazie tym zawarto między innymi różne informacje, komunikaty, opinie, roczne sprawozdania z kontroli, sprawozdania z audytu systemu zarządzania i kontroli w zakresie kluczowych wymogów kontrolnych.

Zaletą konstrukcji pracy jest opatrzenie rozdziałów uwagami wprowadzającymi oraz zwięzłym podsumowaniem z zawartymi tam wnioskami. Uwagi wprowadzające mają sens, gdyż wyjaśniają formę i zakres zagadnień poruszanych w danym rozdziale, a jednocześnie uzasadniają, dlaczego Autor dokonał wyboru konkretnych szczegółowych zagadnień w ramach danego rozdziału. W treści podsumowań zawarte zostały oceny wynikające z poszczególnych fragmentów opracowania. Uszeregowanie rozdziałów jest w zasadzie prawidłowe. Przyjęty przez Doktoranta układ treści porządkuje tok prowadzonych rozważań. Uważam jednak, że Doktorant nie zachował należytych proporcji pomiędzy poszczególnymi rozdziałami. Najkrótszy pierwszy rozdział pracy został przedstawiony na 50 str., rozdział drugi na 115 str., a ostatni, trzeci rozdział liczy 131 str. Proponuję, aby przygotowując pracę do druku, rozważyć podzielenie treści rozdziału drugiego i trzeciego na dwa dodatkowe odrębne rozdziały. W wyniku tego praca poza wnioskami liczyłaby pięć rozdziałów. W ten sposób powstałyby osobne rozdziały o ustrojowych uwarunkowania poszczególnych instytucji

- odrębnie instytucji unijnych i odrębnie krajowych, zobowiązanych do ochrony interesów finansowych UE. W dwóch dalszych rozdziałach proponuję zbadać poszczególne rodzaje instrumentów przyznane wskazanym instytucjom dla ochrony interesów finansowych UE z uwzględnieniem oceny ich skuteczności, znowu odrębnie w ramach prawa unijnego i odrębnie prawa krajowego. W ten sposób zwiększyłaby się przejrzystość i czytelność prowadzonych badań.

Praca została napisana w zasadzie poprawnym językiem. Do strony redakcyjnej mam jednak kilka uwag. W pierwszej kolejności uważam, że niewłaściwe jest w pracy z zakresu nauk prawnych, aby zamiennie stosować termin „zapis” zamiast poprawnego terminu „przepis”. Doktorant w całej pracy zamiast terminu „przepis” często używa bowiem potocznego terminu „zapis” (np. s. 6, 30, 63, 178, 219). Prawnik powinien wiedzieć, że treść aktów prawnych stanowią przepisy – artykuły, paragrafy, a dalej ustępy, punkty lub podpunkty. Z zapisami stanowiącymi instytucje prawa cywilnego możemy mieć natomiast do czynienia w formie zapisu testamentowego lub windykacyjnego. W pracy występują również błędy interpunkcyjne (np. ss. 7, 9, 36, 37, 96, 297). Pojawiają się także błędy redakcyjne (przy rzeczownikach policzalnych należy stosować słowo liczba, a nie ilość (np. s. 215); Doktorant posługuje się niekonsekwentne powołanym skrótem (np. art., s. 249). Autor formułuje często myśli w zbyt długich zdaniach, (np. ss. 194, 227, 312). Brak jest także oznaczenia w przypisach w całej pracy, tytułu opracowania bibliograficznego pochyłą czcionką (np. ss. 9, 11, 19, 22, 36, 52, 113, 226, 257).

3. Treść i wnioski z rozprawy

Przechodząc do oceny treści recenzowanej rozprawy należy podkreślić, że praca przedstawia dobry poziom merytoryczny, a rozważania Doktoranta cechuje konsekwencja rozważań. W niektórych miejscach Autor podejmuje polemikę z poglądami doktryny nie obawiając się przedstawić własnej oceny. Warto także podnieść, że czyni to w sposób rzetelny, zasługujący na aprobatę.

We wstępie dysertacji Autor zawarł najważniejsze informacje dotyczące przedmiotu i celu rozprawy. Określił także zakres materiału badawczego oraz informacje o strukturze i treści pracy. W sposób zwięzły przedstawił przedmiot badań poszczególnych rozdziałów.

Pierwszy rozdział (s. 14 - 64) ma charakter nie tylko wprowadzający, ale również podstawowy dla całej pracy. Interesująco, w oparciu przede wszystkim o regulacje prawa unijnego, została przedstawiona ewolucja podstaw prawnych regulujących pojęcie interesów finansowych UE i ich ochrony, z uwzględnieniem przedmiotu oraz zakresu tej ochrony. Należy podkreślić, że w badaniach Autor wykorzystał bogaty materiał normatywny. Są to regulacje, zawarte między innymi w: Traktacie z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht), Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana z 2009 r. (TFUE), Decyzji

Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającą Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dyrektywie Parlamentu i Rady UE z 20 maja 2015 r., w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, Rozporządzeniu Parlamentu i Rady UE z dnia 18 lipca 2018r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego UE, Dyrektywie z 5 lipca 2017 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii - (PIF), czy w aktach dotyczących dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF. Doktorant w celu ustalenia sposobu rozumienia definiowanych pojęć, wykorzystał także podstawowe regulacje prawa polskiego, w tym przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pomimo, że część rozważań odnosi się do znanych i nie budzących wątpliwości ustaleń, to są one niezbędne jako podstawa do szczegółowych rozważań prowadzonych w następnych rozdziałach pracy.

Należy się zgodzić z Autorem, że pojęcie „interesy finansowe UE” jest pojęciem wprowadzonym do porządku prawnego najpierw w treści przepisów prawa wspólnotowego, kolejno dalej rozwijanego w treści później wydawanych regulacji w prawnej formie dyrektyw, rozporządzeń czy konwencji, w zależności od rodzaju materii będącej ich przedmiotem. Doktorant umiejętnie wykorzystuje te źródła. Autor trafnie zauważył, że ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej należy postrzegać jako obowiązek nie tylko organów UE, ale i państw członkowskich.

Zasadne jest wskazanie, że ochrona ta jest ściśle związana ze sposobem rozumienia czynów naruszających badane interesy, tj. ze sposobem rozumienia nadużyć, nieprawidłowości, korupcji urzędniczej, sprzeniewierzenia czy prania pieniędzy. Przyjmując, że najistotniejszą rolę odgrywają przede wszystkim nadużycia i nieprawidłowości, Autor w osobnych rozważaniach ustala normatywny przedmiot i zakres badanych czynów w odniesieniu do wydatków i dochodów budżetu ogólnego UE oraz innych budżetów zarządzanych przez UE lub w jej imieniu. Doktorant prawidłowo także wskazał, że w toku kształtowania badanych pojęć dużą rolę odegrało nie tylko orzecznictwo TSUE, ale również bieżące kontrole realizowane przez wszelkie instytucje zobowiązane do ochrony interesów finansowych UE. W wyniku tej ewolucji obecne regulacje unijne formułują, jak Doktorant wskazuje, otwarty katalog czynów naruszających badane interesy.

Należy również podzielić stanowisko przyjęte przez Autora, że przedmiot ochrony interesów finansowych UE dotyczy wszelkich dochodów i wydatków budżetu ogólnego UE oraz innych planów zarządzanych przez UE lub w jej imieniu. Przedmiot ten musi być natomiast chroniony nie tylko przez instytucje unijne, ale także przez państwa członkowskie w takim samym zakresie, w jakim państwa te chronią własne interesy finansowe (s. 63). Dlatego w regulacjach wewnętrznych państw członkowskich, muszą być wprowadzone przepisy prawne, kreujące

instrumenty o charakterze administracyjnym i karnym, które penalizują wszelkie formy naruszenia interesów finansowych UE.

Nie podzielam jednak poglądu Doktoranta, że „...wydatki budżetu środków europejskich obejmują finansowanie projektów w ramach pomocy technicznej...” (s.21). Według art.117 ust.1 ustawy o finansach publicznych „**Budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej...**”. Tekst powołanego przepisu jest jednoznaczny. Wykładnia gramatyczna nakazuje przyjęcie stanowiska, że wydatki budżetu środków europejskich nie mogą być przeznaczane na finansowanie projektów pomocy technicznej. Wydatki na ten cel stanowią natomiast wydatki budżetu państwa.

W oparciu o rozważania zawarte w drugim rozdziale pracy ustalona została struktura organów Unii Europejskiej, zobowiązanych do ochrony interesów finansowych UE z uwzględnieniem ich kompetencji wynikających z regulacji prawa unijnego (s.65-179). W tym fragmencie pracy Doktorant zamierza odpowiedzieć na pytanie, czy kompetencje badanych organów unijnych przewidziane w treści obowiązujących ram prawnych są nie tylko skuteczne dla realizacji celu podstawowego (jakim jest ochrona interesów finansowych UE) ale także, czy stworzony system jest koherentny z punktu widzenia wzajemnej współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami unijnymi dla zabezpieczenia w sposób pełny i skuteczny ochrony badanych interesów (s. 66).

Autor słusznie wskazał Komisję Europejską jako instytucję unijną, która odgrywa istotną rolę w zakresie ochrony tych interesów. Status ten, zdaniem Doktoranta, jest konsekwencją nie tylko odpowiedzialności członków Komisji za wykonanie dochodów i wydatków, stanowiących treść budżetu ogólnego Unii, ale także obowiązków związanych z koniecznością przedkładania Parlamentowi i Radzie sprawozdań z działań podejmowanych dla ochrony badanych interesów. Podstawą dla sporządzania tych sprawozdań jest przyjęta w 2011 r. wieloletnia strategia KE, dotycząca zwalczania nadużyć finansowych (CAFS). Wyznaczając kierunki działań Komisji, strategia zakłada między innymi konieczność poprawy zapobiegania nadużyciom finansowym, zwiększenie ich wykrywania, prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć, a także wprowadzenie kontroli, które winny być skuteczne i racjonalne, zaś ocena ochrony interesów UE powinna być dokonywana przede wszystkim punktu widzenia ich efektywności. Autor słusznie krytykuje w ślad za komunikatem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że nie wszystkie działania określone w treści CAFS, zostały zakończone, a sama strategia od jej przyjęcia nie została prawidłowo zaktualizowana. Dla oceny skuteczności działań Komisji we wskazanym zakresie Doktorant zbadał sprawozdania Komisji, opublikowane za okres pięciu lat, tj. od 2013 do 2018 r. Analiza ta umożliwiła konstatację, że Komisja swoją

aktywność w badanym zakresie realizowała między innymi w czterech płaszczyznach, a mianowicie: w dokonywaniu zmian systemu prawnego UE, zwalczaniu korupcji w UE, a także zwalczaniu nadużyć odrębnie w aspekcie dochodów i wydatków UE. (s. 71-86).

W odniesieniu do ochrony aspektu dochodów budżetowych, Autor prawidłowo podkreślił szczególny wpływ dwóch systemów, czyli systemu informacji tranzytowej AFIS i ATIS. Zgodzić się należy z Doktorantem, że instrumenty te umożliwiają Komisji zwalczanie nadużyć finansowych w zakresie dochodów budżetu UE, pozyskiwanych nie tylko z podatku VAT czy ceł, ale również z innych tradycyjnych dochodów własnych budżetu UE (s. 87). Istotne jest także to, że wskazane systemy, nastawione na zwalczanie oszustw podatkowych, stanowią jednocześnie centralne repozytoria, zawierające informacje na temat przepływu towarów objętych systemem tranzytowym. Tym samym stanowią faktyczne wsparcie dla poszczególnych organów UE w zwalczaniu nadużyć podatkowych.

W odniesieniu do ochrony interesów finansowych Unii w zakresie wydatków, Autor wskazał na sprawozdania sporządzane przez Komisję w oparciu o wytyczne w sprawie zgłaszania nieprawidłowości oraz informacji o podejrzeniu popełnienia nadużyć. Z uwagi jednak na zróżnicowaną interpretację pojęć: "podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego" oraz „pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego”, przyjmowaną przez państwa członkowskie, zgłoszenia nieprawidłowości przekazywane przez te państwa są zróżnicowane przedmiotowo i dostarczane w różnych terminach. Stąd sprawozdania Komisji sporządzone w oparciu o te zgłoszenia są niekompletne. Doktorant słusznie postuluje, aby Komisja, dysponująca określonymi kompetencjami, ujednoliciła sposób interpretacji w/w pojęć, aby przekazywane dane przez państwa członkowskie były wiarygodne i umożliwiały sporządzenie kompletnych sprawozdań.

Wydaje się, że przygotowując pracę do druku, można by w tym miejscu włączyć rozważania na temat niektórych zasad determinujących wydatkowanie środków z budżetu UE. W szczególności trzy generalne zasady: należyte zarządzania finansami UE, zarządzania dzielonego i zasadę jednorazowej kontroli, realizujące ochronę interesów finansowych UE. Opierając się na tych zasadach, UE stworzyła system ogólnych reguł wymagany od wszystkich jej członków, które muszą być przeniesione do krajowych modeli normatywnych, w celu gwarantowania ich przestrzegania z podstawowym wymogiem, jakim jest konieczność ochrony interesów finansowych Unii.

W osobnych podrozdziałach recenzowanego rozdziału, została przedstawiona i zbadana pozycja ustrojowa oraz kompetencje związane z ochroną interesów finansowych UE wykonywane przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF, s. 86-119), Europejski Trybunał Obrachunkowego (ETO, s. 119-132) i nowo powołaną Prokuraturę Europejską, która rozpocznie działalność

dopiero w 2021r. (EPPO, s. 146-159). Autor nie pominął także wpływu dla badanego zakresu, orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE, s. 132-146). Przedmiotem badań w tym rozdziale jest ocena wpływu Parlamentu UE, wyposażonego nie tylko w kompetencje prawodawcze i budżetowe, ale również w kompetencje dotyczące kontroli politycznej. W ocenie Doktoranta, kompetencja ta w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE odgrywa istotne znaczenie (s.160). W ostatnim fragmencie rozdziału Autor zbadał i ocenił także rolę Rady UE (s. 165-167) oraz Europejskiego Urzędu Policji (Europol, s.167-177).

Szczegółowa analiza kompetencji „wyspecjalizowanych” organów UE, z punktu widzenia możliwości wykonywania efektywnej ochrony interesów finansowych Unii, przeprowadzona w tej części rozprawy, nie umożliwiła Doktorantowi sformułowania w pełni optymistycznych wniosków. Autor prawidłowo wskazał na brak koherencji między poszczególnymi przepisami prawnymi określającymi kompetencje unijnych organów. Kompetencje te powinny tworzyć system spójnych regulacji nie tylko dla skutecznej i efektywnej ochrony badanych interesów, ale także dla jednoczesnego przeciwdziałania nieprawidłowościom i odzyskiwania utraconych środków. Ten brak koherencji Doktorant wyraźnie pokazał, konfrontując sprawozdania Komisji UE, OLAF i ETO. Postulaty usprawnienia pracy tak Komisji, jak i OLAF, zgłaszane w sprawozdaniach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak wykazano w pracy, niestety nie są w pełni realizowane. W rezultacie działalność wskazanych organów nie jest skoordynowana (s.177). W ocenie Autora, stanowi to ważną przeszkodę dla osiągnięcia zamierzonych celów. W związku z tym Autor zasadnie formułuje wniosek *de lege ferenda*, aby wyposażyć przede wszystkim OLAF, jak i Komisję UE, w instrumenty o charakterze administracyjnoprawnym, które będą skutecznie chroniły interesy finansowe UE, także przez umożliwienie odzyskiwania środków utraconych w wyniku nieprawidłowości oraz zaniedbań. Oprócz postulatu „nowego uregulowania ram prawnych OLAF (s.179)” Autor mógłby wskazać konkretnie rodzaje instrumentów prawnych, które byłyby pożądane z punktu widzenia realizacji badanej ochrony w sposób efektywny i skuteczny.

W ostatnim merytorycznym rozdziale rozprawy został przedstawiony i zbadany system ochrony interesów finansowych UE realizowany przez państwa członkowskie na przykładzie Polski (s.180-310). Analogicznie jak Autor przedstawił badania w rozdziale drugim, tak i tutaj koncentruje uwagę na instytucjach, które na podstawie obowiązujących przepisów prawa są obowiązane do zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych UE, przy użyciu takich samych środków, jakie stosowane są przez te państwa do ochrony własnych interesów finansowych (art. 325 TFUE). Tutaj również przyjęto, że ochrona ta w odniesieniu do dochodów i wydatków budżetu UE realizowana jest na różnych płaszczyznach. Polski system zarządzania i kontroli środkami otrzymanymi z funduszy unijnych i środkami przekazywanymi na rzecz budżetu UE musi być oparty

o unijne zasady determinujące ich otrzymywanie i wykorzystanie oraz o obowiązujące w tym zakresie regulacje polskie. Można zatem przyjąć, że obowiązują tutaj jednocześnie dwa reżimy prawne formułujące nakaz podejmowania, przez zobowiązane instytucje i inne podmioty skutecznych i efektywnych działań z jednoczesnym przeciwdziałaniu nieprawidłowościom i umożliwieniu odzyskiwania środków utraconych w wyniku tych nieprawidłowości.

Doktorant w pierwszej kolejności bada regulacje determinujące działania naczelnego organu kontroli państwowej, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Jak wynika z przeprowadzonych badań, instytucja ta, zwana „strażnikiem grosza publicznego”, zobowiązana jest również do czuwania nad prawidłowością przebiegu wszystkich sfer związanych z przekazywaniem i wykorzystaniem środków unijnych oraz prawidłowością przebiegu transferu środków należnych UE. Podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez NIK są kontrole przeprowadzone przez organy Izby, a także wynikające z nich sprawozdania. Autor w oparciu o dane statystyczne, opracowane samodzielnie na podstawie rocznych sprawozdań NIK, wskazał na znaczenie tych kontroli, a także na ich efekty, w związku z pokazaniem wartości korzyści finansowych uzyskanych w wyniku przeprowadzonych kontroli, jak i wartości finansowych skutków nieprawidłowości, wyrządzonych na szkodę interesów finansowych UE (s.198).

W kolejnym podrozdziale Autor zajmuje się ochroną interesów finansowych UE w związku ze sposobem wydatkowania w Polsce środków unijnych. Inaczej mówiąc, chodzi o ustalenie krajowego modelu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE i wskazanie instytucji, które mają przypisane kompetencje dbania o ochronę interesów finansowych UE.

W literaturze wskazuje się, że polski model gospodarowania środkami unijnymi to zdecentralizowany system programowania, wdrażania, wydatkowania, monitoringu oraz kontroli i audytu, opierający się na wielopoziomowej strukturze zarządzania. Wykorzystywanie środków unijnych zgodnie z wymogami normatywnymi, jak wskazuje Doktorant, opiera się na systemie realizacji programów operacyjnych i regionalnych. Za prawidłowy przebieg tych procesów odpowiadają także specjalnie do tego powołane instytucje zarządzające, certyfikujące, pośredniczące, wdrażające oraz audytowe. Te właśnie te instytucje podejmują decyzje o wyborze projektów zgłoszonych przez beneficjentów do dofinansowania. Na nich spoczywają także obowiązki weryfikacji wniosków o płatność i sprawozdań sporządzanych przez beneficjentów oraz kontroli legalności przedsięwzięć finansowanych z udziałem bezzwrotnych środków unijnych. W rezultacie obowiązuje wiele różnych źródeł prawa, a także dokumentów, regulaminów i wytycznych tworzonych przez poszczególne instytucje odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych.

W osobnym podrozdziale Autor zbadał kompetencje w zakresie ochrony badanych interesów wykonywane przez instytucje zarządzające. Słusznie podkreślił, że procedury obowiązujące w ramach pozyskiwania i wydatkowania środków unijnych wynikają nie tylko z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ale także z wytycznych horyzontalnych i programowych tworzonych przez wskazane instytucje. Autor omówił poszczególne rodzaje wytycznych dotyczących zakresu badań. Wskazane wytyczne nie mają charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa. Stanowią jednak część prawnego systemu realizacji projektów.

Chciałabym poznać pogląd Autora, czy możliwe jest wydanie decyzji administracyjnej w sprawie np. korekty finansowej związku z nieprawidłowościami, powołującej jako podstawę prawną między innymi regulacje zawarte w wytycznych?

Z punktu widzenia tematu pracy istotne znaczenie mają także kolejne badania, przeprowadzone przez Autora w dalszej części tego rozdziału. Dotyczą one oceny zadań wykonywanych przez Krajową Administrację Skarbową, stanowiącą wyspecjalizowaną administrację rządową, wykonującą między innymi zadania z zakresu gromadzenia dochodów o charakterze daninowym i niepodatkowych należności budżetowych, a także ochrony interesów Skarbu Państwa oraz obszaru celnego UE (s. 245-277). Autor wskazuje, że ochrona interesów finansowych Unii jest obecnie w większym stopniu realizowana przez większą skuteczność działań KAS w związku z uszczelnieniem systemu ściągальności podatków, w tym przede wszystkim podatku od towarów i usług. Na marginesie chciałabym wskazać, że nie jest uzasadnione posługiwanie się terminem „VAT” w odniesieniu do polskiego podatku od towarów i usług. Artykuł 2 pkt. 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.) stanowi, że przez podatek od wartości dodanej rozumie się podatek od wartości dodanej nakładany na terytorium państwa członkowskiego, z wyjątkiem podatku od towarów i usług nakładanego tą ustawą. Definicja ta zatem jednoznacznie rozgranicza podatek od wartości dodanej (VAT) od podatku od towarów i usług.

Przedmiotem oceny jest również działalność kolejnych polskich instytucji zaangażowanych w ochronę interesów finansowych UE. Mianowicie Doktorant zbadał działalność realizowaną przez Pełnomocnika Rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (funkcję tę z urzędu pełni Szef KAS), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Przedmiotem badań były również instytucje strzegące interesów finansowych UE na płaszczyźnie stosowania prawa. Chodzi tutaj o orzeczenia polskich sądów administracyjnych (NSA i WSA) oraz komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czuwających nad legalnością działań podejmowanych przez poszczególne instytucje uczestniczące w pozyskiwaniu, wykorzystywaniu i wydatkowaniu środków unijnych, a także działalności podejmowanej przez beneficjentów tych środków. Z większością

wniosków sformułowanych w podsumowaniu rozdziału, mających oparcie w treści prowadzonych badań, należy się w pełni zgodzić. Doktorant w zasadzie ocenił pozytywnie zakres przyznanych kompetencji polskim instytucjom zobowiązanym do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Postuluje jednak zwiększenie stopnia koordynacji w działalności badanych instytucji. Może należałoby w pracy przygotowywanej do druku wskazać, jakie rodzaje postulatów *de lege ferenda* powinny być wprowadzone do obowiązujących regulacji prawnych.

We wnioskach końcowych pracy dokonano trafnych uogólnień, mających pełne oparcie w treści prowadzonych rozważań. Autor sformułował szereg uwag krytycznych, a także wskazał zalety unijnego i krajowego systemu instytucji odpowiedzialnych za ochronę interesów finansowych UE. Wnioski te stanowią realizację celów i hipotez sformułowanych we wstępie rozprawy. Nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że cele, jakie Autor sobie postawił, zostały w pełni osiągnięte.

Sformułowane sugestie mają charakter polemiczny. Nie podważają w żadnym przypadku wartości recenzowanej rozprawy. W zakończeniu jeszcze raz podkreślam, że rozprawa mgr Adama Piotra Chocieja jest oparta o bardzo dobrą znajomość obowiązujących źródeł prawa unijnego i polskiego, literatury przedmiotu i ukształtowanego orzecznictwa. Imponuje szerokością spojrzenia oraz jakością stawianych tez i wniosków.

4. Konkluzja

Doktorant wykazał się dobrą znajomością problematyki i starannym warsztatem naukowym. Jest to bez wątpienia dobra praca doktorska.

W konkluzji stwierdzam zatem, że przedłożona mi do recenzji rozprawa doktorska mgr Adama Piotra Chocieja pt. „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje unijne i krajowe na przykładzie Polski”, stanowi oryginalne rozwiązanie ważnego problemu naukowego. Jej Autor wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Tym samym rozprawa doktorska mgr Adama Piotra Chocieja spełnia przesłanki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 882, z późn. zm.). Powinna być zatem przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Wrocław, 15 kwietnia 2020r.

