

Beata GAJEK-DYL

ZNACZENIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO W PROCESIE OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Europejski Trybunał Obrachunkowy (*European Court of Auditors* – ETO) jest jedną z wielu instytucji znajdujących się w unijnej strukturze instytucjonalnej. Jednak ze względu na swą specyfikę jest instytucją audytu unikatową w skali światowej, jak również wyjątkową i niepowtarzalną w samej Unii Europejskiej. Został powołany w roku 1975, natomiast swe działania rozpoczął dwa lata później. Jest to niezależny kontroler finansów UE, a jego rolą jest badanie organizacji i osób, które dysponują środkami pochodzącymi z budżetu unijnego¹. Ze względu na swoje kompetencje ETO odgrywa istotną rolę w procesie ochrony interesów finansowych obywateli Unii Europejskiej².

¹ Zob. B. Friedmann, *Rola i działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 6, s. 132–137.

² Zon. *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej– Walka UE z nadużyciami finansowymi i korupcją*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015, s. 7.

STRUKTURA SŁUŻB KONTROLNYCH PRZED UTWORZENIEM EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Postępujący proces wzmacniania integracji europejskiej, a tym samym zwiększania środków finansowych, stworzył potrzebę ustanowienia regulacji służących kontroli dysponowania tymi środkami³. Skutkowało to również potrzebą odpowiedniego ukształtowania tego systemu⁴, zwiększeniem jego dochodów i wydatków⁵, a także rozszerzeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego⁶.

Parlament Europejski już od 1973 r. dynamicznie wnioskował o utworzenie organu zewnętrznej kontroli finansowej na poziomie wspólnotowym⁷. Do 1975 r. był on zależny od dwóch różnych instytucji – *The Audit Board of the EEC and EUROATOM* oraz *The ESCC Auditor*⁸. Za sprawą traktatu brukselskiego z 22 lipca 1975 r. połączono je, tworząc Europejski Trybunał Obrachunkowy⁹.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż do 1977 roku funkcjonowała Komisja Obrachunkowa¹⁰, organ działający w ramach EWG i EWEA (spotykamy też inne tłumaczenie nazwy, tj. Rada Kontroli, Komisja Audytu/Rewizyjna, ang. *Audit Board of the European Communities*) oraz Rewident Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (ang. *Auditor of the European Coal and Steel Community, ESCC Auditor*)¹¹.

³ Por. G. Cipriani, *Rethinking the EU Budget Three Unavoidable Reforms*, Brussels 2007.

⁴ Zob. S. Mitrowski, *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” 2006, nr 4, s. 107–110.

⁵ Zob. A. Milewska, *Specyfika wpływów i wydatków budżetu Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 941, t. 2, s. 114–118.

⁶ Zob. C. Kok, *The Court of Auditors of the European Communities*, „The Other European Court in Luxembourg”, „Common Market Law Review” 1989, No. 26, s. 345–367.

⁷ Por. European Parliament, *The Case of a European Audit Office*, Brussels 1973.

⁸ Szerzej: N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 7th Edition, Basingstoke 2010, s. 240.

⁹ Zob. L. Graniszewski, *Trybunał Obrachunkowy w systemie odpowiedzialności UE*, (w:) *Odpowiedzialność w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy iluzja?*, red. A. Sroka, Warszawa 2011, s. 205–221.

¹⁰ Zob. EEC/EAEC Council, *Rules of the Audit Board*, Official Journal 046, 17.08.1959, s. 0861-0863.

¹¹ Zob. P.J. Stephenson, *Sixty-Five Years of Auditing Europe*, „Journal of Contemporary European Research” 2016, Vol. 12, No 1, s. 467–468.

Rolą Komisji Obrachunkowej było przeprowadzanie analizy rozliczeń całości dochodów i wydatków każdego budżetu. W jej skład wchodził niezależni rewidentzi mianowani przez Radę na 5 lat spośród, których wybierano przewodniczącego. Po zamknięciu każdego okresu budżetowego Komisja Obrachunkowa sporządzała sprawozdanie, które następnie przesyłano do Komisji, która przedkładała rozliczenia z ubiegłego roku budżetowego dotyczące operacji budżetowych wraz ze sprawozdaniem Komisji Obrachunkowej Radzie i Zgromadzeniu Parlamentarnemu. Posiadając większość kwalifikowaną, udzielała Komisji absolutorium z wykonania budżetu, a następnie informowała o tym Zgromadzenie Parlamentarne¹².

Koncepcja ustanowienia zewnętrznego organu kontroli finansów pojawiła się na posiedzeniach Parlamentu Europejskiego na początku lat 70¹³. Pomysłodawcą dyskusji parlamentarnych był Niemiec Heinrich Aigner, przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej w Parlamencie Europejskim. Zainicjowana dyskusja parlamentarna stanowiła pochodną postulowanych zmian dotyczących finansowania wspólnot wkładami państw członkowskich¹⁴. Postulowana reforma zmierzała ku przekształceniu budżetu, aby móc wprowadzić tzw. dochody własne¹⁵. Do 1970 roku budżety EWG i EWEA finansowane były z wkładów państw członkowskich¹⁶. Mocą decyzji w sprawie systemu zasobów własnych wprowadzono do budżetu wspólnot środki własne, co wyróżniało wspólnoty od innych organizacji międzynarodowych, których finansowanie było oparte na składkach państw członkowskich¹⁷. W traktacie paryskim z 1951 roku określono, iż EWWiS była niezależna budżetowo poprzez wpływy z podatku pobieranego od przedsiębiorców działających w sektorze węgla i stali¹⁸.

¹² Zob. B. Przybylska-Maszner, *Trybunał Obrachunkowy jako centrum kontroli zewnętrznej finansów Unii Europejskiej*, (w:) *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, red. M. Rewizorski, B. Przybylska, Warszawa 2012, s. 408.

¹³ Zob. S. Bulmer, *The Governance of the European Union: a New Institutional Approach*, „Journal of European Public Policy” 1993, Vol. 13, s. 351.

¹⁴ Zob. C. Kok, *op. cit.*, s. 345.

¹⁵ Szerzej: P. Pierson, *The Path to Integration – A Historical Institutional Analysis*, „Comparative Political Studies” 1996, No 29, s. 123–163.

¹⁶ Zob. D. Czykier-Wierzba, *System dochodów budżetowych Unii Europejskiej i kierunki jego reformy*, „Zeszyty Naukowe/Akademia Ekonomiczna w Poznaniu” 2007, nr 90, s. 15–27.

¹⁷ Por. B. Laffan, *Becoming a „Living Institution”: the Evolution of the European Court of Auditors*, „Journal of Common Market Studies” 1999, Vol. 37, No. 2.

¹⁸ Ibidem, s. 409–410.

Idea powołania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego związana jest z zasadami demokracji, a zwłaszcza z zasadą istnienia instytucji samodzielnej, której zasadniczym celem jest kontrola środków, którymi zarządza dane państwo¹⁹. Zgodnie z tą zasadą dopuszcza się funkcjonowanie we wszystkich państwach członkowskich UE instytucji pełniących funkcję kontrolną, niezależnych od władzy wykonawczej a także umocowanych w systemie prawnym, stojących na straży wykorzystania środków publicznych²⁰. C. Harlow określa to jako odpowiedzialność poprzez audyt, przez co rozumie się kwestie lepszego i efektywniejszego zarządzania nie tylko pieniędzmi w administracji publicznej²¹. Koncepcja ta łączy odpowiedzialność z kontrolą i podkreśla, że obie te kategorie, ważne dla demokratycznego rządu, są głęboko osadzone w europejskiej tradycji konstytucyjnie ograniczonego rządu, a także jego formalnej odpowiedzialności w sprawach finansowych²². Celem audytu jest dostrzeżenie i stwierdzenie oraz korygowanie nieregularności.

W Polsce zadania te przekazano Najwyższej Izbie Kontroli (NIK)²³. W ramach podejścia stosowanego przez ETO i przez NIK do kontroli wykonywania budżetu widocznych jest wiele podobieństw w zakresie przygotowania do kontroli, przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej oraz opracowania wyników i przedstawiania raportów pokontrolnych właściwym parlamentom oraz obywatelom²⁴.

ROZPOCZĘCIE PRAC EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Europejski Trybunał Obrachunkowy od rozpoczęcia działalności w 1977 r. ma swoją siedzibę w Luksemburgu²⁵. Utworzenie Trybunału oparto na

¹⁹ Zob. S. Mitrowski, *Europejski Trybunał Obrachunkowy – zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2, s. 73–86.

²⁰ Zob. J. Garlicki, *Demokracja i integracja Europejska. Studium osobistych i politycznych orientacji dwóch pokoleń Polaków*, Toruń 2005, s. 255–277.

²¹ Zob. C. Harlow, *Accountability in European Union*, Oxford 2002, s. 113.

²² Ibidem, s. 18.

²³ Zob. J. Mazur, *Aktywność Najwyższej Izby Kontroli w Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 3, s. 10–36.

²⁴ Zob. B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska, *Kontrola zewnętrzna wykonania budżetu Unii Europejskiej i państwa członkowskiego*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 3, s. 328.

²⁵ Zob. E. Wagner, S. Bech, J.M. Martinez, *Translating for the European Union Institutions*, Abington 2014, s. 19.

jednej z najważniejszych zasad ustroju demokratycznego państw członkowskich, jaką jest funkcjonowanie w nim instytucji kontrolującej wydatkowanie środków publicznych²⁶. Implementację tej zasady oparto na doświadczeniu państw członkowskich w tworzeniu instytucji pełniących funkcję krajowych strażników nad wykorzystaniem finansów państwa²⁷. W związku z tym Trybunałowi przydzielono kompetencje do sprawowania kontroli budżetu ogólnego Wspólnot oraz budżetu operacyjnego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali²⁸. Porównując go z organami kontroli zewnętrznej funkcjonującymi wcześniej, warto zaznaczyć, iż Trybunał na początku nie odgrywał znaczącej roli²⁹. Zmiana nastawienia względem niego dokonała się w momencie wejścia w życie przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, gdzie umieszczony został wśród głównych instytucji unijnych³⁰. Tak pomyślana rola była wzmacniana przez następne traktaty zmieniające (Amsterdam, Nicea)³¹.

Wraz z początkiem funkcjonowania Wspólnot Trybunał rozpoczął współpracę z Parlamentem Europejskim, biorąc pod uwagę sprawowanie przez Parlament jego funkcji kontrolnych³². W opinii Cezarego Hermy Parlament sprawuje polityczny aspekt kontroli finansowej, zaś Europejski Trybunał Obrachunkowy – jej aspekt merytoryczny³³. Z uwagi na nowe budżetowe *status quo* państwa członkowskie stanowczo musiały zastąpić wcześniejsze instytucje kontroli Europejskim Trybunałem Obrachunkowym³⁴.

W trakcie sesji rozpoczynającej pierwsze posiedzenie Trybunału Hans Kutscher, prezes Trybunału Sprawiedliwości WE, stwierdził, iż powstały

²⁶ Por. B. Friedmann, *Rola i działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 6.

²⁷ Zob. M. Everson, *A Technology of Expertise: UE Financial Services Agencies*, „The London School of Economics and Political Science” 2012, No. 49, s. 17–32.

²⁸ Zob. N. Price, *The Court of Auditors of the European Communities*, „Yearbook of European Law” 1982, No 2, s. 239–248.

²⁹ Zob. P. Wilmott, *The European Court of Auditors: the first five years*, „Public Administration” 1984, No 62, s. 211–218.

³⁰ Zob. P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 152.

³¹ Zob. J. Sozański, *Trybunał Obrachunkowy*, „Prawo Spółek” 2004, nr 3, s. 52.

³² Zob. V. Herman, J. Lodge, *The European Parliament and the European Community*, London-New York 1978, s. 21.

³³ C. Herma, *Trybunał Obrachunkowy jako instytucja kontroli finansowej Wspólnot Europejskich*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2004, nr 14, s. 98–100.

³⁴ Zob. M.G. Crespo, *Public Expenditure Control in Europe. Coordinating Audit Functions in the European Union*, Northampton 2005, s. 47.

Trybunał Obrachunkowy uosabia „świadomość finansową” Wspólnoty³⁵. W grupie pierwszych audytorów znalazło się 9 osób pochodzących z ówczesnych państw członków trzech wspólnot³⁶. Z ich grona wybrano przewodniczącego, którym został Norman Price.

W 1983 roku Rada Europejska zwróciła się do ETO z prośbą o sporządzenie sprawozdania na temat należytego zarządzania finansami. Stanowiło to dobrą okazję do ustanowienia rządów audytu na poziomie europejskim. Dyrektorom grup kontroli wewnętrznej Trybunału powierzono zadanie sprawdzenia prawidłowości zarządzania finansami w trzech głównych obszarach wydatków: Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, funduszy strukturalnych oraz pomocy rozwojowej. Trybunał podkreślił braki polityczne i administracyjne w prowadzeniu polityki Wspólnoty, często związane z zarządzaniem finansowym Komisji Europejskiej i systemem wewnętrznych procedur kontrolnych. Uwagi te wywarły negatywny wpływ na stosunki z Komisją, która zaproponowała (bez powodzenia), aby Trybunał nie miał możliwości publikowania opinii bez zgody instytucji wnioskującej³⁷. Trybunał sformułował tym samym wytyczne dotyczące kwestii zarządzania finansowego, co spotkało się ze znacznym sprzeciwem ze strony władzy wykonawczej. Kolejne działania ETO dotyczyły m.in. zabezpieczeń na wyższym poziomie władzy. Były one dla niego na tyle korzystne, że otwierały mu drogę do przedstawiania swoich spostrzeżeń i sądów wpływających na solidność polityk UE, co również czyni obecnie w swoich sprawozdaniach³⁸.

Na tle założeń pierwotnych źródeł prawa europejskiego oraz nasilających się niepokojących sygnałów płynących z ETO Wspólnoty przystąpiły do budowy szczególnego systemu walki z przestępczością i oszustwami finansowymi. W 1988 r. z inicjatywy Komisji Kontroli Parlamentu Europejskiego powołano Grupę Zadaniową ds. Koordynacji Zapobiegania Oszustwom (UCLAF) działającą w oparciu o orzeczoną przez Europejski

³⁵ Przemówienie Hansa Kutschera, Prezesa Trybunału Sprawiedliwości, wygłoszone 25 października 1977 roku z okazji zaprzysiężenia pierwszych członków Trybunału Obrachunkowego, źródło: www.eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/352641.PDF, (dostęp – 19.11.2016).

³⁶ 77/656/EEC, EUROATOM, ECSC Council Decision of 18 October 1977.

³⁷ Zob. D. O' Keeffe, *The Court of Auditors*, (w:) *Institutional Dynamics of European Integration: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, red. D. Cutin, T. Heukels, Vol. II, Dordrecht 1994, s. 183.

³⁸ Zob. *Sprawozdania z działalności*, źródło: www.eca.europa.eu/pl/Pages/Annual/ActivityReports.aspx, (dostęp: 19.11.2016).

Trybunał Sprawiedliwości (w nowym stanie prawnym zwany: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w 1992 r. tzw. zasadę asymilacji, potwierdzającą prawo Komisji do wprowadzania sankcji administracyjnych o charakterze represyjnym³⁹, niemniej jednak nadal organy państw członkowskich miały stosować wspólnotowe sankcje administracyjne i przewidziane w prawie krajowym sankcje karne. Nasilanie się przestępczości finansowej skłoniło Komisję do powołania 28 kwietnia 1999 r. nowego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁴⁰, współpracującego z innymi organami walki z przestępczością, jak Europejski Urząd Policji (EUROPOL)⁴¹, Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust)⁴² czy też Europejska Sieć Sądownictwa, z założeniem przyszłościowego współdziałania.

W literaturze wskazuje się, iż w ciągu pierwszych 15 lat funkcjonowania Europejski Trybunał Obrachunkowy jawił się jako „żywa instytucja” budowania wiedzy, rozwijania kultury i metodologii audytu, która interweniując jako niezależny organ, dostarcza swoje wnioski do Parlamentu Europejskiego⁴³.

DZIAŁANIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO NA RZECZ OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ

Wbrew swej nazwie Europejski Trybunał Obrachunkowy nie należy do organów sądowych i w związku z tym nie posiada uprawnień w zakresie egzekwowania prawa np. poprzez ściganie wkroczeń, które wykrył podczas kontroli. Status ten odróżnia go od narodowych instytucji kontrolnych, np. od organu kontrolnego funkcjonującego pod tą samą nazwą we

³⁹ Zob. L. Marcinkowski, *Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część I. Ewolucja i aspekty prawne*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1, s. 56–57.

⁴⁰ Zob. Decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euroatom, Dz.Urz. WE, L 136, s. 20.

⁴¹ Zob. Konwencja opata o art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji, tzw. Konwencja o Europolu, OJ C 316 z 27 listopada 1995 r.

⁴² Powołany decyzją Rady Europejskiej z 28 lutego 2002 r. ustanawiającą Eurojust celem zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, OJ L 63 z 6 marca 2002 r.

⁴³ B. Laffan, *Becoming a „Living Institution”: The Evolution of the European Court of Auditors*, „Journal of Common Market Studies” 1999, No 37, s. 251–268.

Francji, bowiem francuski Trybunał Obrachunkowy (fr. *Cour des comptes*) poza kontrolą administracyjną posiada również uprawnienia sądowe⁴⁴. ETO posiada natomiast pełną swobodę wyboru przedmiotu i metod przeprowadzanej kontroli. Mogą być jej poddane również osoby prawne, np. podczas weryfikowania, czy subwencje, które pochodzą ze źródeł unijnych, są używane przez korzystającego z nich zgodnie z prawem unijnym⁴⁵.

Kompetencje ETO lokują go w unijnym systemie równowagi władz (*check and balance*) jako instytucję inicjującą proces rozliczalności kontrolowanych jednostek⁴⁶.

Prawdziwym atutem ETO jest jawność wyników jego kontroli. Po zamknięciu każdej kontroli jej rezultaty są zamieszczane w raporcie rocznym, który publikowany jest w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, i w ten sposób docierają do europejskiej opinii publicznej. Trybunał też może w każdej chwili zająć stanowisko w poszczególnych kwestiach w specjalnym raporcie, który jest również publikowany w Dzienniku Urzędowym UE.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją kontroli finansów Unii Europejskiej, a więc kontroluje jej dochody i wydatki⁴⁷. W traktacie lizbońskim określono, iż sprawuje on kontrolę nad rachunkami Unii⁴⁸.

W zakres prac kontrolnych najczęściej wchodzi: przegląd dokumentacji; przegląd krajowych, europejskich i międzynarodowych przepisów prawnych mających związek ze sprawą; analiza odpowiednich informacji technicznych i finansowych; wywiady; przegląd najlepszych praktyk; konsultacje z ekspertami; przegląd projektów; ocena rezultatów z dobranej próby; kontrole na miejscu⁴⁹. Kontrole są przeprowa-

⁴⁴ Zob. U.K. Zawadzka-Pąk, *Charakterystyka budżetu zadaniowego we Francji*, (w:) *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2010, s. 92.

⁴⁵ Zob. J. Inghelram, *The European Court of Auditors: Current Legal Issues*, „Common Market Law Review” 2000, Vol. 37, No. 1, s. 129.

⁴⁶ Zob. European Court of Auditors, *Whats is the European Court of Auditors*, Luxembourg 2000, s. 15.

⁴⁷ Por. J.M. Gavanier, *Kontrola wydatków Unii Europejskiej w państwach objętych programem PHARE*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3.

⁴⁸ Zgodnie z art. 285 Trybunał Obrachunkowy sprawuje kontrolę rachunków Unii, a nie tylko kontrolę rachunków, jak stanowił artykuł 249 TWE. Precyzuje to obszar kontroli ETO.

⁴⁹ Zob. J. Mazur, *Podręcznik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” 2001, nr 2, s. 15–21.

dzane zgodnie z międzynarodowymi standardami (Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Audytowych – INTOSAI⁵⁰, Międzynarodowej Federacji Księgowych – IFAC), z wyłączeniem kontroli zgodności⁵¹.

Warto jednak zaznaczyć, iż zarówno standardy, jak i wytyczne formułowane przez wyżej wymienione grupy kontroli nie stanowią szczegółowych procedur roboczych do stosowania przez poszczególnych kontrolerów. Grupy te uważają bowiem, iż każdy najwyższy organ kontroli musi decydować samodzielnie o swoich szczegółowych procedurach, biorąc pod uwagę uwarunkowania w danym kraju, tradycje oraz ustawodawstwo. Niemniej jednak wytyczne można uznać za wspólną podstawę, do której można się odnosić oraz którą mogą opcjonalnie przyjmować wszystkie najwyższe organy kontroli w odniesieniu do aktualnych metod kontroli działalności Unii Europejskiej.

Na podstawie artykułu 248 traktatu nicejskiego Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroluje wszystkie dochody i wydatki Wspólnoty. Kontroluje również wszystkie dochody i wydatki każdej z instytucji utworzonych przez Wspólnotę, o ile nie wyklucza tego akt założycielski⁵². Trybunał dokonuje oceny wiarygodności i rzetelności rachunków, a także legalności zawieranych transakcji. Ocenia także, czy zarządzanie finansami Wspólnoty jest sensowne, szczególną uwagę kierując na wykryte przez siebie przypadki nieprawidłowości. Kontrola wydatków przeprowadzana jest w oparciu o podjęte zobowiązania i rzeczywiście dokonane wypłaty, natomiast kontrola dochodów bierze pod uwagę płatności uznane za obowiązkowe oraz sumy, które w rzeczywistości zostały przekazane. Każda kontrola przeprowadzana jest po zakończeniu roku obrachunkowego, ale może też być prowadzona na bieżąco. Jest to tzw. kontrola towarzysząca, która ma charakter nadzorujący⁵³.

⁵⁰ Por. *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, ISSAI 3000, Departament Strategii Kontrolnej, NIK, Warszawa 2009.

⁵¹ Podczas konferencji Międzynarodowego Kongresu Najwyższych Organów Kontroli (INCOSAI) w Montevideo w roku 1998 uzgodniono, że należy opracować wytyczne stosowania standardów kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) dotyczące zarówno kontroli finansowej, jak i kontroli wykonania zadań.

⁵² Ibidem, s. 269.

⁵³ Zob. E. Matuszewska, *Metodologia kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Biuletyn Informacyjny NIK” 2001, nr 2, s. 34.

Wszystkie z wymienionych kontroli sprawowanych przez ETO są szczególnie ważne. ETO jest niezależnym kontrolerem zewnętrznym UE, ma jasną misję, którą jest dopilnowanie, by obywatele UE otrzymali zapewnienie, że pieniądze unijne są dobrze wydawane⁵⁴. Dlatego wszystkie prace ETO – czy to kontrola finansowa, zgodności czy wykonywania zadań – przyczyniają się do osiągnięcia tego celu⁵⁵.

Europejski Trybunał Obrachunkowy stanowi profesjonalną instytucję audytorską, dbającą o ciągle podnoszenie jakości swojej pracy w imię poprawy zarządzania finansami publicznymi, a także obrony ekonomicznych interesów obywateli Unii Europejskiej.

ETO bada, czy dochody stanowiące element rozliczeń na dany rok są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach. W praktyce wygląda to tak, że ETO stara się pozyskać wystarczające dowody świadczące o tym, czy finanse zostały pozyskane i wydane zgodnie z warunkami określonymi w umowach i prawie oraz czy ich kwoty zostały poprawnie i dokładnie obliczone. Jest to związane z koniecznością ustalenia, czy transakcje miały miejsce oraz czy np. odbiorcy/beneficjenci byli uprawnieni do uzyskania przekazanych im funduszy, a także czy deklarowane we wnioskach koszty/ilości były zgodne ze stanem faktycznym i odpowiadały wymogom.

Wkład Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w rozliczalność UE zależy w znacznej mierze od stopnia, w jakim działalność i wyniki prac są wykorzystywane przez jego głównych partnerów w procesie rozliczalności i w procesie legislacyjnym. Partnerzy ci to organy polityczne odpowiedzialne za publiczne nadzorowanie wykorzystania środków UE: Parlament Europejski, Rada UE i parlamenty państw członkowskich. Aby prace ETO przynosiły efekty, niezbędne jest zatem informowanie partnerów instytucjonalnych o spostrzeżeniach poczynionych przez kontrolerów.

Fundamentem efektywnej współpracy jest wypracowanie dobrych stosunków, a także kontaktów roboczych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z instytucjami o podobnym charakterze działania⁵⁶. W związku z tym ETO współpracuje z organami kontroli państw człon-

⁵⁴ Por. Uchwała Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Strategie i standardy kontroli Trybunału”, „Biuletyn Informacyjny NIK” 2001, nr 2.

⁵⁵ Zob. S.C. Vitor M. da, *Budując na mocnych stronach, mierząc się z wyzwaniami*. Wywiad, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 3, s. 38.

⁵⁶ Zob. M. Łukowski, *Europejski Trybunał Obrachunkowy (wybrane aspekty)*, s. 511, źródło: m.wspia.eu/file/21446/50-ŁUKOWSKI.pdf, (dostęp – 19.11.2016).

kowskich Unii Europejskiej oraz państw kandydujących do członkostwa w UE w ramach Komitetu Kontaktowego, w skład którego wchodzi prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz prezesi najwyższych organów kontroli w państwach. Jego celem jest ułatwienie współdziałania w państwach członkowskich organów kontroli z Trybunałem, a także wymiana doświadczeń; ma to prowadzić do zwiększenia skuteczności przeprowadzanych kontroli funduszy UE. Współpraca ta obejmuje m.in. realizację kontroli równoległych zgodnie z własnymi procedurami kontrolnymi, ale według jednego, wspólnie uzgodnionego programu kontroli. Prezesi NOK i ETO spotykają się raz w roku. Ich spotkania przygotowawane są przez oficerów łącznikowych (*liaison officers*), którzy spotykają się dwa razy do roku⁵⁷. Do zadań oficerów łącznikowych należy także koordynacja kontroli przeprowadzanych przez ETO w państwach członkowskich, organizacja grup roboczych do spraw poszczególnych tematów oraz zagadnień horyzontalnych, a także regularna wymiana informacji⁵⁸. Po przeprowadzeniu kontroli organy kontroli krajowej przedstawiają ustalenia pokontrolne w raportach krajowych i na ich podstawie powstaje sprawozdanie z kontroli równoległej, zatwierdzane przez prezesów najwyższych organów kontroli w ramach Komitetu Kontaktowego. Jest ono następnie publikowane na stronie internetowej Komitetu (www.contact-committee.eu)⁵⁹.

OCENA EFEKTYWNOŚCI OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Oceniając rolę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, warto podkreślić już na wstępie, że sprawozdania mówią opinii publicznej więcej o działalności Wspólnoty i wydatkowaniu wspólnych funduszy niż jakikolwiek inny raport. Zwracając uwagę na finansowe i inne nieprawidłowości

⁵⁷ Szerzej: J. Mazur, *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 6, s. 3–28.

⁵⁸ Zob. B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska, *Udział Najwyższej Izby Kontroli w pracach Grupy Roboczej Komitetu Kontaktowego ds. funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 2, s. 119.

⁵⁹ Raport zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystania środków z budżetu WE w ramach polityki spójności w Polsce, DAP, NIK, KA-462-1/2009, Warszawa, sierpień 2009, s. 8.

wości w funkcjonowaniu Wspólnoty, Trybunał wskazuje kierunki reform, zaś poprzez ujawnianie przykładów defraudacji środków unijnych zapobiega podobnym praktykom w przyszłości.

Sama ocena funkcjonowania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a zwłaszcza efektów jego działań, nie należy do zadań prostych, bowiem Trybunał jako zewnętrzna instytucja kontrolująca, sam kontrolując i oceniając pracę innych podmiotów – w zasadzie nie podlega zewnętrznym, analogicznym ocenom. Należy przy tym podkreślić, iż organ kontrolny narażony jest na wiele nieprawidłowości. Negatywny wpływ na jego pracę mogą mieć uwarunkowania kadrowe. Brak kompetencji pracowników będzie trudno wykryć. Zwłaszcza gdy kontrole nie wykazą błędów, które kontrolujący, mając stosowne kwalifikacje, mogliby zidentyfikować. Niekompetencja samych członków Trybunału będzie również niekorzystnie oddziaływała na jakość podejmowanych decyzji. Innym negatywnym i również groźnym zjawiskiem jest możliwość wywierania wpływu przez podmioty podlegające kontroli w celu zmiany wystąpienia pokontrolnego na swą korzyść. Może to być np. próba przekupstwa bądź zastraszenie. Możliwa jest również nieuzasadniona arbitralność ze strony kontrolujących oraz członków ETO. Ze względu na swoje uprzedzenia lub w efekcie międzyinstytucjonalnych animozji mogą próbować oni przedstawiać efekty działań danej instytucji w gorszym świetle, niż ma to miejsce w rzeczywistości.

Ocena działalności Trybunału Obrachunkowego oraz jego efektywności jako instytucji kontrolnej musi być dokonywana poprzez ocenę prawnych uwarunkowań wpływających na kształt jego struktury, obowiązujących standardów pracy, wewnętrznych mechanizmów zapobiegających zjawiskom patologicznym, metodologii kontrolnej. Próba powoływania kolejnych organów kontrolujących tych, którzy kontrolują, nie jest możliwa do zrealizowana. Próba kontroli wzajemnej stwarza natomiast zawsze ryzyko, że jej wyniki będą efektem kompromisu. Trzeba więc skupić się na samej strukturze i systemowemu położeniu Trybunału, a na ich podstawie dokonać próby oceny, czy zminimalizowano występowanie zjawisk, o których była mowa wyżej.

Niewątpliwie szczególne osiągnięcia Trybunał ma w zakresie zwalczania defraudacji środków finansowych UE. W wyniku jego postulatów Traktat UE wprowadził do Traktatu WE art. 280, w którym WE i państwa członkowskie zostały zobowiązane do zwalczania oszustw w zakresie zarządzania środkami finansowymi. W przypadku WE takie kroki ma podej-

mować Rada po porozumieniu z Trybunałem. Ponadto Komisja została zobowiązana do przedkładania – w porozumieniu z państwami członkowskimi – Parlamentowi Europejskiemu i Radzie corocznego raportu na temat środków mających na celu zapobieganie powyższym oszustwom.

Wyznaczony przez ETO cel bycia organizacją skutecznie działającą został niewątpliwie osiągnięty. Dziś ETO odgrywa zasadniczą rolę w zakresie przemian w dziedzinie kontroli i administracji publicznej. Dzięki temu, iż obszar jego oddziaływania jest daleko szerszy niż Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, odgrywa on konstruktywną rolę w funkcjonowaniu UE. Zapewnia tym samym krytyczne spojrzenie na zarządzanie funduszami UE, nie tylko poprzez wykrywanie uchybień i braków, ale także wskazywanie przykładów najlepszych praktyk. Doskonałym przykładem działalności ETO w tym kierunku jest koncepcja „Jednolitego podejścia kontrolnego” (*Single audit approach*), czyli ujednolicenia standardów i procedur wewnętrznego audytu instytucji unijnych i państw członkowskich w odniesieniu do środków Unii Europejskiej. Komisja Europejska przyjęła w tym względzie stosowny plan wdrożeniowy. Z kolei ETO w publikacji *Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: Zagrożenia i wyzwania*⁶⁰ zestawiał najważniejsze wnioski z rocznych raportów i raportów specjalnych w celu określenia głównych zagrożeń dla dalszego obniżania poziomu nieprawidłowości w zarządzaniu finansowym oraz podniesienia jakości wydatkowania środków UE.

Sprowadzanie roli Trybunału do strażnika finansów zdaje się w dużej mierze ukazywać kolejny nurt jego działania. ETO dąży do rangi instytucji wiodącej na szczęblu unijnym. Dlatego też, aby kontrola odznaczała się skutecznością, prawidłowością i wydajnością, podejmuje szereg działań, np.: współpraca ETO z najwyższymi organami kontroli państw członkowskich, NOK krajów kandydujących do członkostwa w UE, NOK potencjalnych krajów starających się o członkostwo w UE⁶¹, przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie corocznego sprawozdania za poprzedni rok budżetowy (coroczna procedura udzielania absolutorium), wydawanie opinii dotyczących przepisów prawa UE w kwestiach finanso-

⁶⁰ Zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: Zagrożenia i wyzwania*, Opinia nr 1/2010.

⁶¹ Zob. European Court of Auditors Special Report No 16, *Taking Stock of „Single Audit” and the Commission’s Reliance on the Work of National Audit Authorities in Cohesion*, Luxembourg 2013, s. 11.

wych oraz wspieranie działań UE związanych ze zwalczaniem nadużyć. Jeżeli kontrolerzy wykryją nadużycia lub nieprawidłowości, informują o tym OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

Analiza wykazała, iż ETO w postępowaniu kontrolnym dość generalnie realizuje zasadę badania wykorzystania finansów unijnych na miejscu, tzn. tam, gdzie były skierowane. W efekcie kontrole ETO przebiegają nie tylko w obszarze terytorialnym UE, lecz obejmują konkretne miejsca wydatkowania unijnych pieniędzy, np. specjalny zespół kontrolerów ETO badał wykorzystanie środków UE w Mostarze w Bośni⁶² czy w RPA – do zwalczania skutków apartheidu. ETO wyróżnia w zakresie wykrywanych naruszeń „błędy formalne” i „poważne błędy materialne”. Pierwsze mają charakter usterek proceduralnych, drugie są poważnym naruszeniami, w tym o charakterze wręcz malwersacji w dysponowaniu finansami UE.

ETO, porzucając formę „wieży z kości słoniowej”, wypracował wiele nowych form kontaktowania się ze społeczeństwem UE, mediami, parlamentami narodowymi i instytucjami współpracującymi. Przykładem może być decyzja o ustanowieniu przez ETO w 2010 r. dorocznej nagrody za badania naukowe w dziedzinie kontroli sektora publicznego. ETO podjął taką decyzję, mając na uwadze rozwój powiązań ze społecznością akademicką i wspieranie rozwoju kontroli publicznej w Europie.

Dziś znaczny udział w zmianie przyjętego sposobu Zarządzania finansami UE mają sprawozdania ETO, które zwięźle i krytycznie wyliczają zarówno wady, jak i zalety obecnego systemu. Istotną rolę odgrywa również ich upublicznienie, bowiem następująca po publikacji debata stanowi trudną do zignorowania przeszkodę dla osób odpowiedzialnych za tworzenie regulacji finansowych, a także zarządzanie budżetem.

UWAGI KOŃCOWE

Analizując rolę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w ochronie interesów finansowych obywateli Unii Europejskiej, należy zauważyć, że jego funkcje kontrolne są istotnym elementem kontroli nad wykonaniem budżetu przez Komisję Europejską. Jednakże wnioski przedstawiane przez Trybunał mają jedynie charakter doradczy dla instytucji (Parlamentu Eu-

⁶² Zob. N. Winn, Ch. Lord, *EU Foreign Policy beyond the Nation – State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Basingstoke 2001, s. 116.

ropejskiego i Rady) sprawujących polityczną kontrolę wyrażaną w procesie udzielania absolutorium. Analiza raportów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pokazuje, że jego zalecenia nie zawsze są brane poważnie przez kontrolowane instytucje, ale bywają używane przez Parlament Europejski czy Radę w celu wywarcia nacisku na nie.

Niewątpliwie wraz ze wzrostem procesów integracyjnych wewnątrz Unii oraz wobec narastających tendencji do ukształtowania Unii na wzór państwa, znaczenie takich instytucji, jak Europejski Trybunał Obrachunkowy, będzie wzrastało. Zwiększone wydatki publiczne i coraz większe zagrożenie oszustwami i nadużyciami finansowymi tworzy zapotrzebowanie opinii publicznej na rzetelną i wiarygodną informację o stanie finansów Wspólnoty. Tej informacji będzie mógł dostarczyć Europejski Trybunał Obrachunkowy, poprzez swoją działalność przyczyniając się tym samym do akceptacji Unii.

BIBLIOGRAFIA

1. Błasiak-Nowak B., Rajczewska M., *Kontrola zewnętrzna wykonania budżetu Unii Europejskiej i państwa członkowskiego*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 3.
2. Błasiak-Nowak B., Rajczewska M., *Udział Najwyższej Izby Kontroli w pracach Grupy Roboczej Komitetu Kontaktowego ds. funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 2.
3. Bulmer S., *The Governance of the European Union: a New Institutional Approach*, „Journal of European Public Policy” 1993, Vol. 13.
4. Cipriani G., *Rethinking the EU Budget Three Unavoidable Reforms*, Brussels 2007.
5. Crespo M.G., *Public Expenditure Control in Europe. Coordinating Audit Functions in the European Union*, Northampton 2005.
6. Czykier-Wierzbę D., *System dochodów budżetowych Unii Europejskiej i kierunki jego reformy*, „Zeszyty Naukowe/Akademia Ekonomiczna w Poznaniu” 2007, nr 90.
7. European Court of Auditors, *What's is the European Court of Auditors*, Luxembourg 2000.
8. Everson M., *A Technology of Expertise: UE Financial Services Agencies*, „The London School of Economics and Political Science” 2012, No. 49.
9. Friedmann B., *Rola i działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 6.
10. Garlicki J., *Demokracja i integracja Europejska. Studium osobistych i politycznych orientacji dwóch pokoleń Polaków*, Toruń 2005.
11. Gavanier J.M., *Kontrola wydatków Unii Europejskiej w państwach objętych programem PHARE*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3.
12. Graniszewski L., *Trybunał Obrachunkowy w systemie odpowiedzialności UE, (w:) Odpowiedzialność w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy iluzja?*, red. A. Sroka, Warszawa 2011.

13. Harlow C., *Accountability in European Union*, Oxford 2002.
14. Herma C., *Trybunał Obrachunkowy jako instytucja kontroli finansowej Wspólnot Europejskich*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2004, nr 14.
15. Herman V., Lodge J., *The European Parliament and the European Community*, London–New York 1978.
16. Inghelram J., *The European Court of Auditors: Current Legal Issues*, „Common Market Law Review” 2000, Vol. 37, No. 1.
17. Keefe D. O’, *The Court of Auditors*, (w:) *Institutional Dynamics of European Integration: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, red. D. Cutin, T. Heukels, Vol. II, Dordrecht 1994.
18. Kok C., *The Court of Auditors of the European Communities: The Other European Court in Luxembourg*, „Common Market Law Review” 1989, No 26.
19. Laffan B., *Becoming a „Living Institution”: The Evolution of the European Court of Auditors*, „Journal of Common Market Studies” 1999, No 37.
20. Marcinkowski L., *Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część I. Ewolucja i aspekty prawne*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1.
21. Matuszewska E., *Metodologia kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Biuletyn Informacyjny NIK” 2001, nr 2.
22. Mazur J., *Aktywność Najwyższej Izby Kontroli w Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 3.
23. Mazur J., *Podręcznik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” 2001, nr 2.
24. Mazur J., *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 6.
25. Milewska A., *Specyfika wpływów i wydatków budżetu Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 941, t. 2.
26. Mitrowski S., *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” 2006, nr 4, s. 107–110.
27. Mitrowski S., *Europejski Trybunał Obrachunkowy – zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2.
28. Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, 7th Edition, Basingstoke 2010.
29. Pierson P., *The Path to Integration – A Historical Institutional Analysis*, „Comparative Political Studies” 1996, No 29.
30. Price N., *The Court of Auditors of the European Communities*, „Yearbook of European Law” 1982, No 2.
31. Przybylska-Maszner B., *Trybunał Obrachunkowy jako centrum kontroli zewnętrznej finansów Unii Europejskiej*, (w:) *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, red. M. Rewizorski, B. Przybylska, Warszawa 2012.
32. Sozański J., *Trybunał Obrachunkowy*, „Prawo Spółek” 2004, nr 3.
33. Stephenson P.J., *Sixty-Five Years of Auditing Europe*, „Journal of Contemporary European Research” 2016, Vol. 12, No 1.

34. Vitor M. da S.C., *Budując na mocnych stronach, mierząc się z wyzwaniami*. Wywiad, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 3.
35. Wagner E., Bech S., Martinez J.M., *Translating for the European Union Institutions*, Abington 2014.
36. Wilmott P., *The European Court of Auditors: the first five years*, „Public Administration” 1984, No 62.
37. Winn N., Lord Ch., *EU Foreign Policy beyond the Nation – State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Basingstoke 2001.
38. Wojtasik P., *System instytucjonalny*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010.
39. Zawadzka-Pąk U.K., *Charakterystyka budżetu zadaniowego we Francji*, (w:) *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2010.

STRESZCZENIE

Beata GAJEK-DYL

ZNACZENIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO W PROCESIE OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: Instytucje europejskie, Europejski Trybunał Obrachunkowy, kontrola finansów, budżet UE

Celem artykułu jest prezentacja roli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w procesie ochrony interesów finansowych obywateli Unii Europejskiej. Autor przypomina, że w ramach rozwoju integracji europejskiej, a także wobec coraz większych środków finansowych pozostających w gestii Wspólnot, pojawiła się potrzeba ustanowienia pewnych regulacji służących kontroli dysponowania tymi środkami. Idea powołania ETO wywodzi się z jednej z podstawowych zasad współczesnych demokracji, jaką jest zasada istnienia niezależnej instytucji kontrolującej środki pozostające w gestii państwa. Jej przejawem jest funkcjonowanie we wszystkich państwach Unii Europejskiej instytucji kontrolnych niezależnych od władzy wykonawczej i umocowanych w prawie, które stoją na straży wykorzystania środków publicznych. Z tej tradycji wywodzi się także idea powołania niezależnego zewnętrznego kontrolera wydatkowania funduszy wspólnotowych.

SUMMARY

Beata GAJEK-DYL

THE IMPORTANCE OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS IN THE PROTECTION OF THE FINANCIAL INTERESTS OF EU CITIZENS

Keywords: European Institutions, European Court of Auditors, Financial Control, EU budget

The autor of this Article presented the position and role of the European the Court of Auditors in the EU's Institutional framework and its Control instruments and their Importance for the Citizens of the Union. The Court, created in 1975 by the Treaty of Brussels, plays an important role as an external auditor of the EU. According to Articles 146 to 248 of the EC Treaty, the Court is in charge of auditing the accounts of all revenue and expenditure of the European Union and bodies established thereby.

The Court examines whether all EU revenue and expenditure have been received or incurred in a lawful and regular manner and whether financial management has been sound and consistent with principles of economy, efficiency and effectiveness. The Court is required by the treaties to produce an Annual Report to the European Parliament with a Statement of Assurance in the reliability of the EU accounts for that year as well as on lawfulness and regularity of the underlying transactions. Also, from time to time, the Court submits observations

on specific topics, mostly in the form of Special Reports, provides opinions on legislation regarding the area of finance and assists the European Parliament in exercising its powers of control.

NOTA O AUTORZE

Beata Gajek-Dyl, doktorantka, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania.