

Pozycja i rola Komisji Europejskiej w procedurze ochrony budżetu UE w ramach ogólnego reżimu warunkowości

Karol Piwoński, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: karol.piwonski1@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-3261-1159

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza pozycji Komisji Europejskiej i roli, jaką instytucja ta odgrywa w postępowaniu przewidzianym w rozporządzeniu ws. ogólnego reżimu warunkowości w celu ochrony budżetu Unii Europejskiej (UE). W tym celu przeanalizowano schemat tego postępowania, dokonując wykładni właściwych regulacji przy wykorzystaniu metody dogmatycznej, jednocześnie uwzględniając opinie instytucji UE oraz stanowisko doktryny. Zastosowano również metodę porównawczą, zestawiając uprawnienia Komisji przyznane w procedurze ochrony budżetu Unii z instrumentami dotychczas regulowanymi w Traktatach. Analiza została dokonana przez pryzmat ukształtowania pozycji poszczególnych instytucji w nowej procedurze. Nie pozwala ona przewidzieć, w jaki sposób procedura ta będzie wykorzystywana w praktyce. Przeprowadzona analiza wskazuje jednak, że to Komisja Europejska – instytucja o charakterze wspólnotowym – zyskała szerokie kompetencje, a przy ich stosowaniu wyposażona została w szeroki zakres kompetencji uznaniowych. Z jednej strony, wprowadzone regulacje stanowią egzemplifikację nowego paradygmatu w zakresie ukształtowania mechanizmów służących ochronie praworządności, z drugiej zaś, rodzą wątpliwości co do zgodności z prawem UE. Niewątpliwie stanowią one jednak zdecydowany krok w kierunku zwiększenia skuteczności unijnego instrumentarium ochrony praworządności.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, ochrona praworządności, sankcje finansowe, ochrona budżetu UE

The position and role of the European Commission in the procedure of the protection of the EU budget in the general regime of conditionality

Abstract

The aim of this article is to analyse the position and role of the European Commission in the procedure provided in the regulation on a general regime of conditionality for the protection of the European Union's budget. For this purpose the scheme of this procedure was analysed, by interpreting the relevant regulations using the dogmatic method and considering opinions of the

EU institutions and views of the scholars. A comparative method has also been applied. The new position of the Commission in the procedure for protection of the EU budget has been compared with the position it plays in the existing instruments. The analysis is made from the point of view of the position of individual institutions in the new procedure, although it does not allow predicting how they will be implemented. The conducted analysis demonstrates that the European Commission – an institution of Community character – has gained wide competences, and in applying them it has been given a wide range of discretion. On the one hand, the introduced regulations exemplify a new paradigm in creating mechanisms for protection of the rule of law. On the other hand, they raise doubts as to their compliance with EU law. However, they undoubtedly constitute a decisive step towards increasing the effectiveness of the EU's instruments for the rule of law protection.

Keywords: European Union, European Commission, rule of law protection, financial sanctions, protection of the EU budget

Zasada rządów prawa jest jedną z wartości, na których opiera się Unia Europejska (UE). Nie tylko dlatego, że tak w art. 2 stanowi Traktat o Unii Europejskiej (TUE). Już w 1986 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał Europejską Wspólnotę Gospodarczą za opartą na rządach prawa, w której ani jej instytucje, ani Państwa Członkowskie, nie mogą uniknąć kontroli zgodności przyjętych przez nie środków z podstawową kartą konstytucyjną – traktatem (Wyrok Trybunału 1986). Zasada rządów prawa jest fundamentem wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, bez którego Unia – jako europejska przestrzeń prawna – nie mogłaby istnieć (Grzelak 2018: s. 57–58).

Mechanizmy prawne mające za swój cel wspieranie i ochronę wartości leżących u podstaw Unii są legitymowane i skuteczne jedynie wówczas, gdy same stanowią ucieleśnienie tych wartości. W tym kontekście uzasadniona jest analiza proponowanych rozwiązań mających chronić budżet Unii, a *de facto* wypełniać lukę w unijnym systemie ochrony praworządności (Bachmaier 2019: s. 122). Artykuł wykaże, że sposób ukształtowania pozycji i roli, jaką Komisja Europejska odgrywa w procedurze ochrony budżetu Unii, stanowi emanację nowego podejścia unijnych instytucji i państw członkowskich do ochrony praworządności, mającą stanowić remedium na nieefektywność dotychczasowego instrumentarium. W tym celu zastosowano metodę dogmatyczną, w ramach którego analizie poddano regulacje zawarte w rozporządzeniu. Ich wykładnia pozwoli ustalić obowiązki i uprawnienia poszczególnych instytucji zaangażowanych w procedurę ochrony budżetu Unii oraz ich wzajemne oddziaływanie, co ukaże schemat tego postępowania i pozwoli zweryfikować hipotezę postawioną w tekście. Poczynione uwagi zostaną osadzone w opiniach i zastrzeżeniach wyrażanych przez unijne instytucje oraz przedstawicieli doktryny. Osiągnięcie celów badawczych wesprze również zastosowanie metody porównawczej, w ramach której zestawiono uprawnienia Komisji w istniejących mechanizmach z ukształtowaniem jej pozycji i roli w procedurze ochrony budżetu Unii. O ile sposób faktycznego wykorzystania uprawnień przyznanych Komisji pozostaje niewiadomą, zmianą jakościową, która ma zapewnić unijnemu instrumentarium większą skuteczność, jest przyznanie dominującej roli Komisji Europejskiej.

Krytyczna refleksja nad mechanizmami służącymi ochronie rządów prawa w Unii Europejskiej uzasadniona jest nie tylko nowością i przetomowością wprowadzonych rozwiązań, lecz również skalą implikacji, jakie ich przyjęcie może mieć dla Polski. Nie jest bowiem zaskakujące, że potrzeba zwiększenia efektywności działań Unii ukierunkowanych na ochronę jej wartości dostrzeżona została głównie w wyniku działań Polski i Węgier, przez wielu ocenianych jako odejście od idei demokracji liberalnej (Pech, Scheppele 2017: s. 39). Z tego względu tekst może zainteresować nie tylko badaczy prawa i polityki Unii Europejskiej, lecz również wszystkich, którym bliska jest problematyka ochrony rządów prawa oraz postaw Unii w obliczu kryzysu wartości, jaki dotknął tę organizację.

Zasada rządów prawa i mechanizmy służące jej ochronie w prawie Unii Europejskiej

Pomimo kluczowej roli dla funkcjonowania Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zasada rządów prawa na gruncie unijnym nie ma jednej definicji. Dopiero niedawno rozwinięcie tej zasady znalazło się w prawie wiążącym akcie prawa Unii. Wcześniej próbę uchwycenia istoty tej zasady podjęła Komisja Europejska, której zdaniem można ją ująć za pomocą katalogu zasad, na który składają się: legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa (Komunikat Komisji 2014: s. 4). Katalog ten bazuje na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, uznającym poszczególne „pod-zasady” za przejawy szerszej zasady rządów prawa. Warto przy tym zauważyć, że pojęcie rządów prawa odróżnia się niekiedy od praworządności, obejmujące przestrzeganie i poszanowanie prawa (Tkaczyński, Württenberger 2017: s. 16–17). Inni wskazują jednak, że dla ustalenia normatywnych obowiązków państw na gruncie art. 2 TUE nie ma znaczenia, czy chronioną wartość nazwie się państwem prawa, rządami prawa, czy praworządnością (Marcisz, Taborowski 2017: s. 101).

Znajdujące się w dyspozycji Unii Europejskiej narzędzia służące zapewnianiu praworządności w jej państwach członkowskich najogólniej podzielić można na mechanizmy polityczne i sądowe. Kryterium wyodrębnienia jest tu rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W mechanizmach politycznych odgrywa on bardzo ograniczoną rolę. Natomiast mechanizmy sądowe opierają się na postępowaniach przed TSUE (Taborowski 2019: s. 25–27).

Przegląd istniejących narzędzi prawnych prowadzi do wniosku, że w systemie prawa unijnego nie powstał dotychczas efektywny mechanizm, umożliwiający szybkie podjęcie adekwatnych środków, gdy w państwie członkowskim występuje zagrożenie dla praworządności. Mechanizm z art. 7 TUE – jedyny traktatowy instrument zaprojektowany do nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie wartości z art. 2 TUE (Taborowski 2019: s. 156) – wymaga, by nałożenie na państwo członkowskie sankcji poprzedziła jednomyślna decyzja wszystkich pozostałych państw. Jak wskazuje J. Barcik, „konstrukcja tego przepisu

wskazuje, że starano się w nim pogodzić możliwość stosowania sankcji z powodu naruszenia wartości UE z poszanowaniem suwerenności państw członkowskich [...]. W efekcie stworzono niezwykle złożoną i sztywną procedurę, trudną do uruchomienia i wymagającą w tym celu woli politycznej ze strony państw członkowskich" (Barcik 2019: s. 152).

Skutecznym substytutem dla postępowania z art. 7 TUE nie może stać się to przewidziane w wydanym w 2014 r. przez Komisję Europejską komunikacie „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”. Opisana w nim procedura opiera się na dialogu pomiędzy Komisją a państwem członkowskim, w którym stan praworządności wzbudził podejrzenie tej instytucji. Celem dialogu jest niedopuszczenie do powstania systemowego zagrożenia dla praworządności. Kompetencja Komisji do wydania rzeczzonego komunikatu była kwestionowana. Służba prawna Rady w opinii z 27 maja 2014 r. zarzuciła Komisji, że wprowadzając nowe postępowanie oparte na komunikacie naruszyła ona zasadę przyznania (Opinia 2014: pkt 28). Nie rozważając zasadności zarzutów co do legalności komunikatu, zauważać można, że jako akt prawa miękkiego nie może on nakładać obowiązków na państwa członkowskie ani być podstawą nakładania na nie sankcji. Jedynym przejawem „ukarania” państwa, które nie zastosowało się do wydanego przez Komisję w tej procedurze zalecenia, jest zapowiedź rozważenia skierowania przeciwko niemu przez Komisję wniosku do Rady w ramach procedury z art. 7 TUE (Komunikat Komisji 2014: s. 9). Stąd instrument ten nie może służyć jako skuteczne narzędzie ochrony praworządności, a jego główną funkcją jest monitorowanie sytuacji w państwach członkowskich oraz przygotowanie się Komisji do postępowania z art. 7 TUE (Taborowski 2019: s. 104).

Kontrowersje budzi również stosowanie do ochrony praworządności mechanizmów sądowych, a więc postępowań mających swoją podstawę w art. 258-260 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Postępowania te umożliwiają stwierdzenie, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, jakie ciąży na nim na mocy Traktatów (TFUE: art. 258). Skargę w tym przedmiocie mogą wnieść również poszczególne państwa członkowskie (TFUE: art. 259), które w praktyce jednak korzystają z niego niechętnie. Należy zauważyć, że postępowania skargowe nie mają za swój przedmiot naruszeń zasady praworządności jako takiej, lecz uchybienia konkretnym zobowiązaniom traktatowym. Jak wskazuje R. Grzeszczak, zasada praworządności ma charakter parasolowy, jest swoistą meta-zasadą, z której sądy wywodzą inne zasady i jako taka nie nadaje się do ochrony w procedurze z art. 258 TFUE (Grzeszczak 2019: s. 47). Nie zmienia to jednak faktu, że postępowanie to istotnie przyczyni się do zwalczania tych naruszeń wartości praworządności, które dają się powiązać z konkretną normą prawa Unii. Najnowsze orzecznictwo TSUE wykazuje duży potencjał procedury z art. 258 TFUE w zwalczaniu zagrożeń dla zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. Wyrok Trybunału 2019; zob. też Taborowski 2019: s. 296-302).

Pozycja i rola Komisji w procedurze ochrony budżetu Unii

Odpowiedzią na niedostatki unijnego instrumentarium był wniosek ustawodawczy (Wniosek 2018) Komisji Europejskiej z maja 2018 r. rozporządzenie w sprawie ochrony bu-

dżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Projekt Komisji zastąpiła następnie propozycja Rady – rozporządzenie ws. ogólnego reżimu warunkowości w celu ochrony budżetu Unii, mająca stanowić część pakietu Wieloletnich Ram Finansowych 2021-2027 (Wniosek 2020). Projekt Rady nieznacznie tylko zmodyfikował projekt Komisji. Można go uznać za próbę ustanowienia kolejnego instrumentu służącego ochronie praworządności w Unii. Aktualne jest przyświecające mu założenie, że „potencjał budżetu UE można w pełni wykorzystać tylko wówczas, gdy sprzyja temu otoczenie gospodarcze, regulacyjne i administracyjne w państwach członkowskich”. Wskazuje się, że przestrzeganie praworządności jest warunkiem realizacji przez państwa członkowskie zasady należytego zarządzania finansami (Wniosek 2018: s. 1).

Rozporządzenie w sprawie ochrony budżetu Unii nie mieści się we wspomnianym powyżej podziale instrumentów ochrony praworządności na mechanizmy polityczne i sądowe. Choć decyzja kończąca postępowanie ws. ochrony budżetu Unii dokonywana jest przez organ polityczny (Radę), środki przyjęte w ramach tej procedury podlegają ocenie TSUE ze względu na legalność. W postępowaniu z art. 7 natomiast jurysdykcja TSUE ograniczona jest do przestrzegania postanowień „czysto proceduralnych” przewidzianych w tym artykule (TFUE: art. 269). Zdaniem J. Barcika, procedura ochrony budżetu Unii nie jest ani mechanizmem politycznym, ani mechanizmem sądowym. Autor ten zalicza ją do odrębnej kategorii mechanizmów ekonomicznych (Barcik 2019: s. 214). Wydaje się, że możliwość sądowej kontroli legalności środków przyjętych na podstawie projektowanego rozporządzenia nie przeczy politycznemu charakterowi przewidzianego w nim mechanizmu, skoro zasadniczą rolę decyzyjną odgrywają w nim instytucje polityczne – Komisja i Rada.

Istotą mechanizmu przewidzianego w rozporządzeniu jest warunkowość. W propozycji Rady, pojęcie to pojawiło się wręcz w tytule aktu prawnego. Jak wskazuje J. Łacny, „warunkowość stanowi stosowaną w prawie UE od lat 80. XX w. koncepcję opierającą się na założeniu, że państwa członkowskie i podmioty prywatne można skłonić do spełniania określonych w prawie UE wymogów w zamian za uzyskiwane korzyści” (Łacny 2018: s. 12). Oznacza ona, że zakres korzyści uzyskiwanych przez państwa członkowskie uzależniony jest od stopnia wypełniania przez nie ich zobowiązań.

Zasadnicze zmiany jakościowe, jakie niesie za sobą rozporządzenie ws. praworządności, obejmują przyznanie dominującej roli Komisji Europejskiej (wyposażonej w kompetencje dochodzeniowe i *de facto* decyzyjne, przy jednoczesnej marginalizacji pozostałych instytucji) oraz ułatwienie nałożenia sankcji na niepraworządne państwo członkowskie. Kompetencje te zostały uszczuplone w wersji zaproponowanej przez Radę na rzecz samej Rady. Ukazuje to ewolucję w podejściu do mechanizmów ochrony praworządności – położenie większego nacisku na instytucję o charakterze międzyrządowym, co odpowiada pierwotnym założeniom unijnych traktatów, w świetle których to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za ochronę rządów prawa w Unii (TUE: art. 7).

Przełomem wszczęcia postępowania określonego w rozporządzeniu ws. ogólnego reżimu warunkowości jest stwierdzenie przez Komisję, że zaistniały racjonalne przesłanki

uznania, że w państwie członkowskim wystąpiło naruszenie zasady praworządności, a naruszenie to w sposób wystarczająco bezpośredni wpływa – lub występuje poważna groźba takiego wpływu – należyte zarządzanie finansami unijnego budżetu albo ochronę interesów finansowych. Widoczne jest więc, że wszczęcie postępowania, należące całkowicie w gestii Komisji, opiera się na przesłankach niedookreślonych, tym samym zwiększając władzę dyskrecyjną Komisji.

Rozporządzenie jest pierwszym wiążącym aktem prawnym zawierającym legalną definicję zasady rządów prawa (Taborowski 2019: s. 53). Jak wskazuje tekst rozporządzenia (art. 2 lit. a), „praworządność” odnosi się do wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE. Praworządność obejmuje zasadę legalizmu, zakładającą przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces prawodawczy, pewność prawa, zakaz arbitralności władzy wykonawczej, skuteczną ochronę sądową, w tym dostęp do sprawiedliwości sprawowanej przez niezależne i bezstronne sądy, także w zakresie praw podstawowych, podział władzy, niedyskryminację i równość w obliczu prawa. Jest to szeroka definicja, zawierająca katalog otwarty (wyliczenie niewyczerpujące), co również zwiększa uznaność instytucji stosujących prawo.

Jak wskazuje J. Łacny, proponowane regulacje sformułowane w sposób niezwykle szeroki, a ich zakres jest właściwie niemożliwy do określenia *a priori*, przez co instytucjom unijnym pozostawiono szeroki margines uznania w zakresie wykładni użytych pojęć (Łacny 2018: s. 14). Należy zgodzić się, że szerokie ujęcie zasady rządów prawa i brak konieczności wykazania rzeczywistego powiązania jej naruszenia z zagrożeniem dla unijnego budżetu sprawia, że rozporządzenie nie wyznacza wyraźnych granic ingerencji w ustawodawstwo wewnętrzne poszczególnych państw. Zdaniem M. Taborowskiego, definicja uogólnionego braku „odnosi się praktycznie do całokształtu działalności organów krajowych w kontekście przepływów finansowych z budżetu UE, od przyznania finansowania, poprzez nadzorowanie, ściganie związanych z tym przestępstw, po sądownictwo i sankcje [...] (Taborowski 2019: s. 56).

Ukazuje to, że rzeczywistym celem zaproponowanych środków jest raczej przeciwdziałanie naruszeniom praworządności aniżeli ochrona unijnych finansów. Oceniając sprawę realistycznie, trudno nie zauważyć, że odwołanie się do potrzeby ochrony interesów finansowych Unii jako uzasadnienia nowego mechanizmu służącego zwalczaniu naruszeń praworządności wynika głównie z faktu, iż Unia nie ma kompetencji do ustanawiania generalnych mechanizmów służących ochronie rządów prawa. Jako podstawę prawną rozporządzenia wskazuje się art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, który umożliwia ustanawianie „zasad finansowych określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”. Omawiane rozporządzenie w sposób odległy dotyczy tych kwestii. W jego świetle samo zagrożenie niezależności wymiaru sprawiedliwości uznać należy za przykład naruszenia zasady praworządności (Wniosek 2020: art. 2a). Jednocześnie dla zastosowania procedury wystarczające jest samo istnienie zagrożenia, że naruszenie tej zasady zagrozi interesom finansowym Unii. Oznacza to, że możliwe jest nałożenie na państwo członkowskie sankcji mimo braku jakiegokolwiek uszczerbku dla unijnego budżetu. Sam stan zagrożenia, który może mieć

przecież bardzo różne natężenie, uzasadnia zastosowanie środków przewidzianych w rozporządzeniu. Z tego względu istnieje ryzyko uznania rozporządzenia za wykraczające poza granice upoważnienia prawodawczego zawartego w traktatach. Zastrzeżenia te odrzucają jednak niektórzy eksperci (zob. Barcz et al. 2020: s. 9). Tym niemniej, należy zgodzić się, że sformułowane w rozporządzeniu ramy prawne oceny przez Komisję działań państw członkowskich pod kątem praworządności zapewnią jej olbrzymi wpływ na kluczowe sfery władczego działania państwa (Taborowski 2019: s. 54).

Należy przy tym zauważyć, że pojęcie interesów finansowych Unii nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ występuje w art. 325 TFUE oraz zostało zdefiniowane w dyrektywie 2017/1371. Wyjaśniał je również Trybunał Sprawiedliwości (Wyrok Trybunału 2003: pkt. 89). Odmienne rzecz ma się w przypadku „należytego zarządzania finansami”, które – choć pojawia się w art. 317 TFUE – nie zostało zdefiniowane ani w traktacie, ani w aktach prawa pochodnego (Łacny 2018: s. 14). Rozporządzenie jedynie w sposób przykładowy wymienia elementy składające się na treść tych pojęć (jak prawidłowe funkcjonowanie organów danego państwa członkowskiego, prawidłowe funkcjonowanie służb dochodzeniowo-śledczych czy odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków), postępując się w wielu miejscach pojęciami niedookreślonymi (np. skuteczna kontrola sądowa, skuteczność i terminowość współpracy), co dodatkowo zwiększa swobodę decyzyjną Komisji Europejskiej.

Władza dyskrecyjna Komisji Europejskiej w zakresie oceny stanu faktycznego i badania, czy doszło do naruszenia zasady praworządności, została ograniczona w stosunku do poprzedniej wersji nowego mechanizmu. Nadal oceny tej dokonuje samodzielnie Komisja i nie jest ona związana stanowiskiem innej instytucji. Musi jednak wziąć pod uwagę relewantne informacje, w tym decyzje, konkluzje i rekomendacje unijnych instytucji i innych organizacji międzynarodowych. Zrealizowano w ten sposób zastrzeżenia Trybunału Obrachunkowego, który zalecił wyraźne wskazanie źródeł informacji branych pod uwagę przez Komisję Europejską, wskazując m.in. listę kontrolną dotyczącą praworządności Komisji Weneckiej (Opinia Trybunału Obrachunkowego 2018: s. 5). Uwzględniona została również poprawka do rozporządzenia przyjęta przez Parlament Europejski (PE), zgodnie z którą rzeczona ocena powinna być obiektywna, bezstronna i przejrzysta oraz powinna być sporządzona na podstawie informacji ze wszystkich istotnych źródeł, z uwzględnieniem kryteriów stosowanych w kontekście negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii (Poprawki PE 2019: poprawka nr 20).

Na podstawie zgromadzonych informacji, jak również uwag złożonych przez państwo członkowskie, Komisja podejmuje decyzję, czy zaistniały przestanki do nałożenia na państwo środków dyscyplinujących. W celu ich nałożenia Komisja przedstawia propozycję decyzji Radzie. W pierwotnej wersji projektu, decyzja była przyjęta, jeśli Rada nie sprzeciwiła się jej większością kwalifikowaną. Mechanizm ten, zwany odwróconą większością kwalifikowaną, znacznie zwiększał władzę Komisji, umożliwił on bowiem przyjmowanie jej decyzji niejako automatycznie, w braku sprzeciwu Rady. Ostatecznie przyjęto, że to do Rady należeć winien ostateczny głos; decyzja musi zostać przez nią przyjęta kwalifikowaną większością głosów. W ten sposób zrównoważono uprawnienia Komisji i Rady na

ostatnim etapie procedury ochrony budżetu. Rada nie może jednak przyjąć decyzji, jeśli odpowiednia propozycja nie zostanie przedstawiona przez Komisję.

Środki możliwe do nałożenia w procedurze ochrony budżetu stanowią jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień z nim związanych. Możliwe jest nałożenie całej gamy środków – zawieszenie płatności, zawieszenie realizacji zobowiązania prawnego albo jego rozwiązanie, zakaz zaciągania nowych zobowiązań, ograniczenia zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przeniesienia środków do innych programów, czy też zawieszenia płatności. Środki te w istocie stanowią sankcje finansowe, zmierzają one bowiem do uszczuplenia korzyści otrzymywanych przez państwo z unijnego budżetu. Jednocześnie państwo, na które środki nałożono, nadal zobowiązane jest do wypłaty początkowo zaplanowanych kwot odbiorcom ostatecznym, np. samorządom terytorialnym czy rolnikom. W ten sposób wykluczono możliwość „przerzucania” sankcji na bezpośrednich beneficjentów unijnych funduszy (Wniosek 2020: art. 4 ust. 2).

Problemem związanym z sankcjami finansowymi jest możliwość „wyceny” naruszeń praworządności. W sposób oczywisty naruszenia pewnych wartości są niewymierne w pieniądzu, w szczególności, gdy stwarzają one jedynie zagrożenie dla interesów finansowych Unii bądź należytego zarządzania jej finansami. Grozi to arbitralnością nakładanych na państwa środków. Niewiele zmienia w tym zakresie wymóg, by stosowane środki były proporcjonalne, jak również, by uwzględniały one charakter, długość trwania, powagę i zakres naruszeń. Okoliczność ta nakazuje oczekiwać wysokiego poziomu sporności wszystkich postępowań toczonych na mocy proponowanego rozporządzenia i częstego zaskarżania przyjmowanych decyzji do unijnego Trybunału Sprawiedliwości. Główną rolą rozporządzenia będzie więc „przymuszenie” państw członkowskich do określonego postępowania, nie zaś wyrównanie w unijnym budżecie ubytków spowodowanych naruszeniami praworządności, bo te – o ile wystąpią – są niewymierne.

Rola Komisji jako „gospodarza” postępowania w sprawie ochrony budżetu Unii przejawia się także w okoliczności, że jej inicjatywa konieczna jest do zniesienia zastosowanych środków. Jeśli państwo członkowskie, na które zostały one nałożone, wyeliminuje naruszenia praworządności, mogą mu zostać przywrócone korzyści z unijnego budżetu, odebrane decyzją Rady. Musi to jednak uczynić w krótkim, rocznym okresie, liczonym od nałożenia środków. Zważywszy na rozległy charakter naruszeń praworządności w niektórych państwach członkowskich, których wyeliminowanie wymagałoby wielu zmian ustawodawczych, być może również zmiany konstytucji, odzyskanie środków finansowych jest mało prawdopodobne (Łacny 2018: s. 16). Przemawia to za uznaniem represyjnego charakteru środków i upoważnia do nazywania ich sankcjami. Ich zniesienie, podobnie jak nałożenie, wymaga współdziałania Komisji i Rady. Ta pierwsza przedstawia projekt decyzji znoszącej środki, które następnie Rada przyjmuje je większością kwalifikowaną. Należy podkreślić, że Rada nie może z własnej inicjatywy znieść środków zastosowanych przeciwko państwu.

Warta podkreślenia jest precyzja rozwiązań zaproponowanych w rozporządzeniu ws. ogólnego reżimu warunkowości w zakresie aspektu czasowego. Jeśli Komisja zdecyduje już o wszczęciu postępowania o ochronie budżetu Unii, musi ona, tak jak inne instytucje zaangażowane w tę procedurę oraz państwa członkowskie, przestrzegać precyzyjnie

wyznaczonych ram czasowych. I tak państwa członkowskie mają ustosunkować się do pisemnego zawiadomienia Komisji w okresie przez nią wyznaczonym, który wynosi od miesiąca do trzech miesięcy. Przedstawienie Radzie propozycji przyjęcia decyzji o nałożeniu środków musi nastąpić w terminie miesiąca od dnia otrzymania uwag państwa członkowskiego, a w razie ich nieprzedstawienia – najpóźniej miesiąc od zawiadomienia tego państwa o zamiarze wystąpienia z propozycją nałożenia na nie środków. Krótki, miesięczny termin, przewidziany został na przyjęcie decyzji przez Radę, choć może być on wydłużony o dwa dodatkowe miesiące, ale tylko w razie wyjątkowych okoliczności (Wniosek 2020: art. 5 ust. 6-7).

Ukazuje to przetomowość wprowadzonego mechanizmu, widoczną w szczególności na tle art. 7 TUE. Toczona na tej podstawie procedura przeciwko Polsce w związku z naruszeniem przez nią wartości Unii trwa już ponad 2 lata (od 20 grudnia 2017 r.) i nic nie wskazuje, by zmierzała ona ku końcowi. Perspektywa szybkiego nałożenia środków finansowych niewątpliwie wzmocni funkcję prewencyjną mechanizmu warunkowości i przyczyni się do jego skuteczności.

Pozycja Komisji w procedurze z rozporządzenia ws. praworządności a jej pozycja w mechanizmie z art. 7 TUE

Postępowanie ws. ochrony budżetu Unii określane jest w literaturze mianem procedury zastępczej wobec mechanizmu z art. 7 TUE (Taborowski 2019: s. 56-57). Traktatowy mechanizm ochrony praworządności jest najbardziej adekwatnym punktem odniesienia dla ustanowionych rozwiązań. Dokonana w nich marginalizacja instytucji decyzyjnych w postępowaniu z art. 7 TUE uwypukla rolę, jaką w nowej procedurze odegrać ma Komisja. To ta instytucja jest „gospodarzem” postępowania – inicjuje je i samodzielnie prowadzi, a także kończy, przedstawiając Radzie projekt decyzji, która może go zaakceptować, zmienić lub odrzucić. Na żadnym etapie postępowania nie występuje Rada Europejska, która w postępowaniu traktatowym wydaje się najważniejsza; to ta instytucja uprawniona jest bowiem do stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez państwo wartości z art. 2 TUE, co jest przestanką nałożenia na to państwo sankcji przez Radę. Znamienne jest również wykluczenie z udziału w postępowaniu Parlamentu Europejskiego. W świetle rozporządzenia, Parlament jest jedynie informowany przez Komisję o zaproponowanych lub przyjętych środkach. Godzi się przy tym zauważyć, że w procedurze z art. 7 TUE Parlament Europejski może zainicjować zarówno postępowanie o stwierdzenie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia, jak również o stwierdzenie poważnego i stałego takiego naruszenia. Co istotniejsze, do dokonania takiego stwierdzenia każdorazowo konieczna jest zgoda tej instytucji.

Ograniczenie kompetencji Rady Europejskiej, Rady oraz Parlamentu Europejskiego w procedurze ochrony budżetu Unii znacząco zwiększa swobodę działania Komisji. Odwrotna sytuacja – zwiększenia uprawnień instytucji w procedurze z rozporządzenia względem procedury traktatowej – występuje jedynie w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości, który może kontrolować legalność decyzji Rady wydanej na podstawie rozporządzenia

ws. praworządności. Jurysdykcja TSUE wynika tu z ogólnej kompetencji Trybunału do kontroli legalności aktów prawa Unii zaskarżonych w procedurze przewidzianej w art. 263 TFUE, której to kompetencji nie mógłby ograniczać akt prawa pochodnego (Taborowski 2019: s. 58). Zarówno projekt Komisji (Wniosek 2018), jak i ostatecznie przyjęty projekt Rady (Wniosek 2020) opierają się na założeniu, że warunkiem zapewnienia efektywności nowemu mechanizmowi ochrony praworządności jest przeniesienie ciężaru prowadzenia postępowania na instytucje o charakterze wspólnotowym, nie zaś międzyrządowym.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że nowe rozwiązania prawne w Unii Europejskiej są przetomowe i stanowią emanację nowego paradygmatu ochrony praworządności. Po raz pierwszy znaczne uprawnienia w tej sferze przyznano instytucjom wspólnotowym, przy jednoczesnym ograniczeniu lub wręcz marginalizacji roli instytucji międzyrządowych i samych państw członkowskich. Rozporządzenie ws. ogólnego reżimu warunkowości jest pierwszym wiążącym aktem prawnym, który przewiduje dominującą rolę Komisji Europejskiej w zakresie zapobiegania naruszeniom wartości, na których opiera się Unia. Choć wyrażono już w doktrynie zastrzeżenia co do legalności nowych rozwiązań, przeprowadzona analiza jest pierwszą, która za punkt wyjścia i główny pryzmat przyjmuje relacje instytucjonalne, a więc zwiększenie uprawnień i obowiązków pewnych instytucji kosztem innych.

Ukształtowanie pozycji i roli Komisji w zaproponowanym instrumencie zrywa z podstawowym założeniem traktatu o UE, że odpowiedzialność za praworządność w państwach członkowskich Unii spoczywa na nich samych. Konsekwencją tego rozwiązania jest przesunięcie punktu ciężkości z instytucji międzyrządowych (Rada, Rada Europejska), na instytucje o charakterze wspólnotowym (Komisja Europejska, TSUE). Podczas gdy w mechanizmach traktatowych rola Komisji ogranicza się do uprawnienia do wszczęcia postępowania, obok innych instytucji (art. 7 TUE), oraz do wniesienia skargi do TSUE (art. 258 TFUE), w zaproponowanym rozporządzeniu Komisję określić należy mianem gospodarza postępowania. Odgrywa ona dominującą rolę na każdym etapie postępowania; jedynie podjęcie decyzji pozostawiono państwom członkowskim działającym w charakterze Rady. Swobodę decyzyjną Komisji zwiększa szerokie wykorzystanie pojęć niedookreślonych i definicji opartych o katalogi otwarte – w szczególności dotyczy to pojęcia zasady praworządności, jak i określania, kiedy naruszenie tej zasady wystąpiło. Komisja samodzielnie decyduje o wyborze, oraz – co istotniejsze – o dolegliwości środków nakładanych na państwo, co wobec wysokiego prawdopodobieństwa bezpowrotnej utraty części unijnych funduszy świadczy o ich represyjnym charakterze. Legalność tych środków może zostać poddana kontroli unijnego Trybunału Sprawiedliwości.

Rozporządzenie w sprawie ochrony budżetu Unii trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie. Niewątpliwie zaproponowana w nim procedura umożliwia sprawniejsze niż dotychczas nakładanie sankcji na państwa członkowskie, w których wystąpiły zagrożenia dla praworządności, co przyczyni się do jego prewencyjnego (odstrasżającego) charak-

teru. Jednym z mankamentów mechanizmu jest nieuregulowanie jego relacji do mechanizmu traktatowego (art. 7 TUE), co byłoby pożądane, zważywszy że cele, przesłanki wszczęcia i środki możliwe do zastosowania w ramach tych postępowań są zbliżone. Formułowany w literaturze pogląd, że środki na podstawie postępowania ws. ochrony budżetu Unii powinny być przyjmowane tylko po uprzednim stwierdzeniu przez Radę Europejską (przypomnijmy – jednomyślnie minus dane państwo) że państwo członkowskie poważnie i stale naruszyło wartości UE (Łacny 2018: s. 21), pozbawia sensu tworzenie nowego mechanizmu, skoro możliwość jego wykorzystania byłaby w obecnych realiach jedynie teoretyczna. Z drugiej strony, akceptacja tezy o niezależności tych procedur mogłaby doprowadzić do niepożądanego sytuacji, w której równoległe prowadzone są dwa niezależne postępowania, mające za swój przedmiot ten sam stan faktyczny. Groziłoby to bowiem podwójnym ukaraniem bądź sprzecznością rozstrzygnięć.

Prawdopodobne jest zupełne wyparcie procedury z art. 7 TUE przez procedurę ws. ochrony budżetu UE. Ta druga jest bowiem łatwiejsza do przeprowadzenia, umożliwiając przy tym nałożenie środków równie dotkliwych. Z tego względu rozporządzenie może budzić wątpliwości prawne jako pewne obejście traktatu o UE. Zasada równowagi instytucjonalnej z kolei nakazywałaby przyznanie Parlamentowi Europejskiemu w omawianej procedurze uprawnień większych niż zaledwie prawo do bycia informowanym.

Karol Piwoński – student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z zakresu prawa Unii Europejskiej i prawa administracyjnego, zainteresowany w szczególności kwestiami prawa proceduralnego Unii Europejskiej oraz stosowania prawa Unii przed sądami państw członkowskich.

Karol Piwoński – student at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw, the autor of publications on EU law and administrative Law. His research interests include matters of EU procedural law and application of EU law before national courts.

➔ Bibliografia:

- BACHMAIER Lorena (2019). *Compliance with the Rule of Law in the EU and the Protection of the Union's Budget*. „The European Criminal Law Associations' Forum”, nr 2.
- BARCIK Jacek (2019). *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*. Warszawa.
- BARCZ Jan, GRZESZCZAK Robert, NOWAK-FAR Artur, TRUSZCZYŃSKI Jan (2020). *Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej .W sprawie niedopowiedzeń, przekłaman i zwykłych bzdur*, https://www.euractiv.pl/wp-content/uploads/sites/6/2020/11/TE_praworządność-a-weto-1.pdf.
- GRZELAK Agnieszka (2018). *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odestania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, „Państwo i Prawo”, nr 10.
- GRZESZCZAK Robert (2019). *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, „Państwo i Prawo”, nr 6.

- KOMUNIKAT KOMISJI (2014) do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158 final.
- ŁACNY Justyna (2018), *Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 12.
- MARCISZ Paweł, TABOROWSKI Maciej (2017), *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, „Państwo i Prawo”, nr 12.
- OPINIA (2014) służby prawnej Rady w sprawie zgodności komunikatu Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z traktatami, 10296/14, Bruksela, 27 maja 2014, pkt 28.
- OPINIA Trybunału Obrachunkowego (2018) z dnia 17 sierpnia 2018 r., 2018/C 291/01.
- ORĘDZIE (2012) o stanie Unii w 2012; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_12_596 (28.12.2019 r.).
- PECH Laurent, SCHELPELE Kim Lane (2017) *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, nr 19.
- POLIŃSKI Romuald (2015), *Problemy strefy euro*, Warszawa.
- POPRAWKI PE (2019), Poprawki Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0038_PL.html#def_1_1 (17.01.2019).
- POSTANOWIENIE Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska*, pkt 81.
- TABOROWSKI Maciej (2019), *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TKACZYŃSKI Jan, WÜRTENBERGER Thomas (2017), *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo”, nr 9.
- WNIOSEK (2018), projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich z dnia 2 maja 2018 r., COM(2018) 324 final, 2018/0136(COD).
- WNIOSEK (2020), projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego reżimu warunkowości w celu ochrony budżetu Unii, załącznik do listu Sekretariatu Generalnego Rady do Komitetu Stałych Przedstawicieli z dnia 6 listopada 2020 r., 2018/0136(COD).
- WYROK Trybunału (1986) z dnia 23 kwietnia 1986 r. *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*.
- WYROK Trybunału (2003) z dnia 10 lipca 2003 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*.
- WYROK Trybunału (2019) z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie C-619/18*.