

Kamila Sobieraj<sup>a</sup>, Marek Jaśkowski<sup>b</sup>

## **Analiza wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech (COM(2022) 485 final)<sup>1</sup>**

Analysis of the proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary (COM(2022) 485 final)

The authors analyse the European Commission's proposal to activate the so-called 'money for the rule of law' mechanism against Hungary. It recommends to the Council of the EU to withhold 65% of EU funds to Hungary for the implementation of three operational programmes under the cohesion policy. As a direct consequence of the proposal, there could be a debate in the EU Council on the merits of imposing EU budget protection measures on Hungary. The proposed EU budget protection measures are considered to contain phrases that are evaluative in nature. They therefore require strict interpretation. The Government of the Republic of Poland expressed a negative position regarding the adoption of the Commission's proposed implementing decision.

**Keywords:** Hungary, European Union, EU budget, EU funds

Autorzy analizują wniosek Komisji Europejskiej dotyczący uruchomienia tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność” wobec Węgier. Rekomenduje ona Radzie UE wstrzymanie wypłaty Węgorom 65% środków z unijnych funduszy na realizację trzech programów operacyjnych w ramach polityki spójności. Bezpośrednim skutkiem wniosku może być debata na forum Rady UE odnośnie do zasadności nałożenia na Węgry środków ochrony budżetu UE. Uznano, że proponowane środki ochrony budżetu Unii zawierają zwroty, które mają charakter ocenny. Wymagają więc ścisłej wykładni. Rząd RP wyraził negatywne stanowisko odnośnie do przyjęcia proponowanej przez Komisję decyzji wykonawczej.

**Słowa kluczowe:** Węgry, Unia Europejska, budżet UE, fundusze unijne

<sup>a</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt ■  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, LUBLIN, POLSKA ■  
kamila.sobieraj@kul.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6432-4977>

<sup>b</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt ■  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WARSZAWA, POLSKA ■  
m.jaskowski@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6598-810X>

<sup>1</sup> *Opinia w przedmiocie wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech (COM(2022) 485 final)* sporządzona 29 listopada 2022 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WASiE/WAPM-1989/22.

## Opinia merytoryczna

### Przedmiot dokumentu UE

#### ■ Cel i treść dokumentu UE

Podstawą prawną wniosku jest rozporządzenie 2020/2092<sup>2</sup>. Celem wniosku jest uruchomienie tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność” wobec Węgier. Przedmiotem wniosku Komisji jest zarekomendowanie Radzie UE przyjęcia decyzji wykonawczej w sprawie wstrzymania wypłaty Węgom 65% środków z unijnych funduszy na realizację trzech programów operacyjnych (dalej: PO) w ramach polityki spójności (tj. PO na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Plus, PO na rzecz Zintegrowanego Transportu Plus, PO na rzecz Rozwoju Terytorialnego i Rozwoju Obszarów Zasiedlonych Plus). Jeśli do czasu przyjęcia rekomendowanej decyzji wykonawczej Rady wymienione programy operacyjne nie zostaną zatwierdzone, Komisja, alternatywnie, zaproponowała zawieszenie zatwierdzenia tych programów w odpowiedniej części. Co więcej, proponuje się, że w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet UE w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a i c rozporządzenia 2018/1046<sup>3</sup>, nie zaciąga się zobowiązań prawnych obejmujących trust interesu publicznego powołanych na podstawie prawa węgierskiego lub jakiegokolwiek podmiot utrzymywany przez taki trust. Powodem wniosku jest uznanie przez Komisję spełnienia warunków określonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092. Proponowane środki mają służyć ochronie budżetu UE przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech. Zdaniem Komisji naruszenia te dotyczyć mogą kilku sytuacji wymienionych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2020/2092. Są to obawy odnośnie do: (i) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, [...] w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (pkt a), (ii) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności (pkt b), (iii) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, [...] korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii [...] (pkt e);

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 1.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.Urz. UE L 193 z 30 lipca 2018 r., s. 1.

innych sytuacji [...], mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii (pkt h). Zdaniem Komisji środki zaradcze zaproponowane przez Węgry nie są wystarczające. Węgry mają informować Komisję do 19 listopada 2022 r., a następnie co trzy miesiące, o wdrożeniu środków zaradczych.

#### ■ Geneza dokumentu UE

Dnia 24 listopada 2021 r. Komisja, na podstawie art. 6 ust. 4 rozporządzenia 2020/2092, przesłała Węgrom wezwanie do udzielenia informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny spełnienia przez Węgry warunków uzasadniających nałożenie środków ochrony budżetu UE określonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092. Węgry udzieliły odpowiedzi dnia 27 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 dnia 27 kwietnia 2022 r. Komisja przesłała Węgrom pisemne powiadomienie, w treści którego przedstawiła: (i) problemy dotyczące systemu zamówień publicznych na Węgrzech (w tym systemowe nieprawidłowości, uchybienia i niedociągnięcia w procedurach udzielania zamówień publicznych; wysokiego odsetka postępowań z jedną ofertą oraz niskiej intensywności konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych; problemów związanych ze stosowaniem umów ramowych; problemów z wykrywaniem i eliminowaniem konfliktów interesów oraz zapobieganiem im; obaw związanych z wykorzystaniem funduszy unijnych przez trusty interesu publicznego), (ii) problemy związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych i ściganiem oraz ramami antykorupcyjnymi (w tym ograniczenia w skutecznym prowadzeniu postępowań przygotowawczych i ściganiu w przypadkach domniemanej działalności przestępczej, jak również organizacji prokuratury oraz brak funkcjonujących i skutecznych w praktyce ram antykorupcyjnych). Zdaniem Komisji problemy te stanowią naruszenie zasad państwa prawnego, zwłaszcza pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych oraz budzą obawy dotyczące odpowiedniego podziału władzy lub skutecznej ochrony sądowej. W powiadomieniu Komisja zwróciła się też do Węgier o przekazanie dodatkowych informacji i danych.

Dnia 27 czerwca 2022 r. władze Węgier odpowiedziały na powiadomienie. Pismami z 30 czerwca i 5 lipca 2022 r. węgierska minister sprawiedliwości przesłała dalsze informacje, które uzupełniły pierwszą odpowiedź. Ponadto 19 lipca 2022 r. Węgry przesłały dodatkowe pismo, w którym zaproponowały środki zaradcze mające uwzględnić ustalenia przedstawione w powiadomieniu.

Zgodnie z art. 6 ust. 7 rozporządzenia 2020/2092 dnia 20 lipca 2022 r. Komisja przesłała Węgrom pismo (list intencyjny), aby poinformować to państwo o swojej ocenie na podstawie art. 6 ust. 6 oraz o środkach, które planuje zaproponować Radzie do przyjęcia na podstawie art. 6 ust. 9 tego rozporządzenia. Węgry poproszono też o przedstawienie w terminie miesiąca uwag, w szczególności dotyczących proporcjonalności planowanych środków. Węgry udzieliły odpowiedzi na

list intencyjny dnia 22 sierpnia 2022 r., w którym przedstawiły swoje uwagi na temat ustaleń Komisji, procedur oraz proporcjonalności proponowanych środków. Dnia 13 września 2022 r. Węgry przesłały Komisji kolejne pismo, w którym zawarły wyjaśnienia i dalsze zobowiązania odnoszące się do środków zaradczych.

Na podstawie art. 6 ust. 9 rozporządzenia 2020/2092 Komisja, uznając zaistnienie warunków określonych w art. 4 oraz, że środki zaradcze zaproponowane przez Węgry nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu, przedłożyła Radzie omawiany w niniejszej opinii wniosek.

#### ■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

Przedmiotem wniosku jest zarekomendowanie Radzie UE przyjęcia decyzji wykonawczej, której adresatem są wyłącznie Węgry. Rozporządzenie 2020/2092, które stanowi podstawę działania Komisji oraz wydania ewentualnej decyzji wykonawczej w przedmiocie nałożenia środków ochrony budżetu UE, obowiązuje bezpośrednio i w całości w każdym państwie członkowskim, również w Polsce.

#### Ocena dokumentu UE

##### ■ Ocena skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dokumentu UE

Bezpośrednim skutkiem wniosku może być debata na forum Rady UE odnośnie do zasadności nałożenia na Węgry środków ochrony budżetu UE na podstawie rozporządzenia 2020/2092. Rada UE może przyjąć większością kwalifikowaną decyzję wykonawczą o rekomendowanej przez Komisję treści, ale może też zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej. Rada UE przyjmuje taką decyzję w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji, a w razie wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres ten może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące.

Wniosek nie będzie powodował bezpośrednich skutków społecznych, gospodarczych lub finansowych dla Polski. Wyłącznym adresatem, zarekomendowanej Radzie UE do przyjęcia, decyzji wykonawczej są Węgry. Mimo że (jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 16 lutego 2022 r., pkt 305<sup>4</sup>) środki, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie rozporządzenia 2020/2092, nie mają na celu ukarania państwa członkowskiego za naruszenie zasad państwa prawnego, lecz wyłącznie ochronę należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub jej interesów finansowych, ewentualne przyjęcie przez Radę UE decyzji o rekomendowanej przez Komisję treści, może wywołać negatywne skutki społeczne, gospodarcze i finansowe dla społeczeństwa węgierskiego. Można to wywodzić

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-157/21, *Polska vs. Parlament Europejski i Rada*, ECLI:EU:C:2022:98.

z celów, dla których został powołany fundusz spójności. Jest to zredukowanie dysproporcji gospodarczych i społecznych między uboższymi i bogatszymi państwami członkowskimi oraz promowanie zrównoważonego rozwoju w państwach członkowskich. Ze środków funduszu spójności w dużej części finansowane są inwestycje zmierzające do transformacji energetycznej i cyfrowej gospodarek i społeczeństw państw Europy Środkowo-Wschodniej. Oczywiście należy podkreślić, że nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami unijnymi na szczeblu krajowym mogą zmniejszać poziom korzyści, jakie odnosi społeczeństwo węgierskie z przyznania tych środków w porównaniu ze stanem w pełni właściwego rozdysponowywania tych środków. Jednak zawieszenie wypłat (brak) środków z funduszy unijnych pozbawić może społeczeństwo węgierskie w całości korzyści wynikających z części zawieszonych wypłat. Nie jest możliwe określenie zakresu negatywnych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla społeczeństwa węgierskiego w sytuacji ewentualnego przyjęcia przez Radę UE decyzji wykonawczej o rekomendowanej przez Komisję treści. Będzie to między innymi zależeć od faktycznego czasu zawieszania wypłat takich środków (tj. kiedy zostanie wydana decyzja uchylająca nałożone środki) i czy zawieszono środki zostaną w przyszłości wypłacone. Zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092 kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom zapisuje się w budżecie Unii, z zastrzeżeniem art. 5 rozporządzenia 2020/2093<sup>5</sup>. Zawieszono zobowiązania z roku n nie mogą być zapisywane w budżecie później niż w roku n+2.

Wniosek stanowi pierwszy przypadek uruchomienia przez Komisję procedury zmierzającej do nałożenia środków przewidzianych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092. Przepisy rozporządzenia 2020/2092 stosowane są w praktyce po raz pierwszy. Można domniemywać, że wypracowana w tej sprawie praktyka interpretacji i stosowania mechanizmu „pieniądze za praworządność” może być wzorcem dla sposobu prowadzenia tej procedury wobec innych państw członkowskich. Jest to tym bardziej istotne, że art. 4 rozporządzenia 2020/2092, określający warunki przyjmowania środków ochrony budżetu, Unii zawiera zwroty, które mają charakter ocenny. Środki te mogą być bowiem przyjęte w przypadku stwierdzenia zaistnienia takiego naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, które „wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii” (art. 4 ust. 1). Rozporządzenie 2020/2092 nie nakłada wymogu określenia konkretnych przypadków, w których naruszenie zasad państwa prawnego miało wpływ na budżet Unii lub interesy finansowe Unii. Wystarczy ustalenie, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim stwarzają poważne ryzyko takiego wpły-

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 11.

wu. Z tego powodu, że środki ochrony budżetu UE określone w rozporządzeniu 2020/2092 mają charakter prewencyjny, warunki z art. 4 tego rozporządzenia wymagają ścisłej wykładni. Środki te stanowią zabezpieczenie przed zdarzeniem, do którego nie doszło i może nie dojść. Nie każde naruszenie zasad państwa prawnego w państwie członkowskim może spowodować nałożenie środka ochrony budżetu UE. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 16 lutego 2022 r. wskazał, że „wystarczająco bezpośredni” związek przyczynowy między naruszeniem zasad państwa prawnego a negatywnymi skutkami dla interesów finansowych UE – musi być rzeczywisty (§ 165).

Również w treści art. 6 rozporządzenia 2020/2092, który określa wymagania proceduralne, można wskazać kilka kwestii wymagających oceny Komisji. Oceny te mają rozstrzygający wpływ na nałożenie na państwo członkowskie środków ochrony budżetu UE. Wskazać można na konieczność: (i) ustalenia przez Komisję, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione (art. 6 ust. 1), (ii) uznania przez Komisję, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie umożliwiłyby Komisji skuteczniejszej ochrony budżetu Unii (art. 6 ust. 1), (iii) oceny przez Komisję, że środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji (art. 6 ust. 9), (iv) dokonania przez Komisję oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone (art. 6 ust. 8). Jak wskazuje motyw 26 rozporządzenia 2020/2092, na Komisji spoczywa obowiązek oparcia się przy badaniu, czy przyjęcie odpowiednich środków jest uzasadnione, na dowodach oraz poszanowania zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów.

Materialne i proceduralne warunki przyjmowania środków ochrony budżetu Unii, określone w art. 4 i 6 rozporządzenia 2020/2092, mają charakter ogólny (nieostry), co może stwarzać niejasności i rozbieżności w procesie ich interpretacji i stosowania. Nie można wykluczyć sytuacji, że różne państwa członkowskie mogą w inny sposób ocenić jeden lub kilka warunków, które mają rozstrzygający wpływ na nałożenie na Węgry rekomendowanych przez Komisję środków ochrony budżetu UE. Rozbieżności wśród państw członkowskich może budzić kwestia, czy wymagania określone w art. 4 i 6 rozporządzenia 2020/2092 są w sposób wystarczająco ścisły i celowy interpretowane i stosowane. Nie można wykluczyć sytuacji, że sprawa ta może wpłynąć negatywnie na jedność i solidarność państw członkowskich, co jest szczególnie ważne w obecnej bardzo trudnej sytuacji geopolitycznej i gospodarczej (przedłużająca się inwazja Rosji na Ukrainę, pilna potrzeba rozwiązania przez UE problemów związanych z kryzysem energetycznym, wysoką inflacją, spowolnieniem gospodarczym i zagrożeniem dla dobrobytu obywateli UE). Co więcej, obecnie zwłaszcza społeczeństwa państw Europy Środkowo-Wschodniej szczególnie dotkliwie odczuwają negatywne skutki gospodarcze, społeczne i finansowe inwazji Rosji na Ukrainę (między innymi obciążenie budżetów krajowych w związku z pomocą udzielaną

uchodząc z Ukrainy). Istotne znaczenie ma też poczucie zagrożenia związane z historycznymi negatywnymi doświadczenia tych państw ze strony Rosji. Warto rozważyć, czy przyjęcie środka polegającego na wstrzymaniu jednemu z państw członkowskich wypłat części funduszy unijnych nie wywoła dalszych niepokojów wśród społeczeństw również innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Nie można wykluczyć, że podjęcie przez Radę UE decyzji wykonawczej o rekomendowanej przez Komisję treści zostanie nawet wykorzystane przez antyunijne ruchy głoszące hasła o „niesprawiedliwych” decyzjach urzędników unijnych prowadzących do pogarszania sytuacji bytowej społeczeństw państw Europy Środkowo-Wschodniej. Podkreślając potrzebę ochrony należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i jej interesów finansowych, w obecnej sytuacji należy rozważyć zachowanie wyjątkowej roztropności i wnikliwości odnośnie do stosowania tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność” (który w praktyce będzie oddziaływał na społeczeństwo państwa członkowskiego).

Po pierwsze, nie można wykluczyć, że ocena wymogu „nieadekwatności środków zaradczych” zaproponowanych przez Węgry może wywołać rozbieżności między państwami członkowskimi, a zwłaszcza czy sposób zastosowania art. 6 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia 2020/2092 realizuje cel, dla którego unijny prawodawca wprowadził ten przepis. Zgodnie z powołanym przepisem w swoich uwagach, na przedstawienie których ustala się czas co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach, państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji. Co więcej, według art. 6 ust. 6 rozporządzenia 2020/2092 przy podejmowaniu decyzji o tym, czy przedłożyć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, Komisja bierze pod uwagę między innymi adekwatność proponowanych środków zaradczych.

W piśmie z 19 lipca 2022 r. Węgry przedstawiły środki zaradcze (motyw 26 preambuły do wniosku decyzji wykonawczej). Zobowiązały się także do opracowania dalszych szczegółów i podjęcia realizacji kluczowych etapów w odniesieniu do wielu proponowanych środków zaradczych do 19 listopada 2022 r. Komisja z zadowoleniem przyjęła propozycję Węgier i pozytywnie oceniła wszystkie przedstawione środki zaradcze. Komisja stwierdziła między innymi, że „proponowane środki zaradcze, rozpatrywane łącznie, zasadniczo byłyby w stanie, w zależności od szczegółowych ustaleń, rozwiązać problemy przedstawione w powiadomieniu w odniesieniu do systemowych nieprawidłowości, uchybień i niedociągnięć w zamówieniach publicznych, ryzyka konfliktu interesów oraz obaw dotyczących trustów interesu publicznego, a także zarzutów dodatkowych dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania oraz ram antykorupcyjnych, pod warunkiem że wszystkie te środki zostałyby prawidłowo określone w przepisach wykonawczych i odpowiednio wdrożone” (§ 121 uzasadnienia do wniosku decyzji wykonawczej). Komisja odmówiła jednak zaproponowanym przez Węgry środkom zaradczym waloru „adekwatności”. W ocenie

Komisji problemy stwierdzone na Węgrzech dotyczą zarówno ram prawnych, jak i praktyk administracyjnych. Osiągnięcie celu polegającego na położeniu kresu naruszeniom zasad państwa prawnego lub związanego z nimi ryzyka dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii oraz interesów finansowych Unii, będzie zależało od „szczegółów poszczególnych środków” (obecnie brak jest jeszcze szczegółowych tekstów ustawodawczych) oraz od prawidłowego, pełnego i skutecznego wdrożenia kluczowych elementów proponowanych środków zaradczych. Konkretnie rezultaty mogą być widoczne dopiero po jakimś czasie, dopiero po wdrożeniu co najmniej kluczowych elementów niektórych środków zaradczych, zgodnie z przedstawionym harmonogramem. Do tego czasu ryzyko dla budżetu Unii istnieje (§ 122 uzasadnienia do wniosku decyzji wykonawczej).

Można wnioskować, że celem unijnego prawodawcy, który wprowadził do art. 6 ust. zdanie drugie rozporządzenia 2020/2092 możliwość zaproponowania przyjęcia środków zaradczych, jest danie państwu członkowskiemu „ostatniej szansy poprawy” i uchronienia od nałożenia środka ochrony budżetu państwa. Celem rozporządzenia 2020/2092 nie jest bowiem karanie państwa członkowskiego (a w rzeczywistości społeczeństwa tego państwa), ale jak najszybsze przywrócenie właściwego sposobu zarządzania wydatkowaniem funduszy unijnych na szczeblu krajowym. Wydaje się, że w niniejszej sprawie okoliczności, których stwierdzenie było konieczne dla uzasadnienia „poważnego charakteru ryzyka” dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii są jednocześnie powodem uznania przedstawionych przez Węgry środków zaradczych za nieadekwatne. W treści wniosku „poważny charakter ryzyka” jest uzasadniany systemowym charakterem nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień publicznych (szeroko rozpowszechnione i wzajemnie powiązane), ich powtarzaniem się w czasie oraz skalą ustalonych korekt finansowych (§ 11 uzasadnienia do wniosku decyzji wykonawczej). Zlikwidowanie każdego „poważnego ryzyka” będzie wymagało opracowania i wdrożenia złożonego systemu środków zaradczych. „Poważnego ryzyka” nie da się rozwiązać w terminie np. jednego miesiąca. Opracowanie szczegółowych tekstów „dobrych” ustaw wymaga czasu, co wynika między innymi z wymagań proceduralnych uregulowanych w prawie krajowym (przeprowadzenia konsultacji społecznych, zaopiniowania przez różne podmioty itp.). Akty prawa przyjmowane w pośpiechu nie będą spełniać tych wymagań. Następnie – mechanizmy, dla funkcjonowania których zostanie przyjęte odpowiednie ustawodawstwo, wymagają prawidłowego wdrożenia, co także wymaga czasu. W krótkim okresie można rozwiązać „nieduży” problem, ale „nieduże” ryzyko (tj. ryzyko, które nie jest poważne) nie spełni wymagania nałożenia środków ochrony budżetu UE określonego w treści art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2002/2092. Można postawić pytanie: jakie środki zaradcze mogłyby zostać uznane za adekwatne w niniejszej sprawie, aby rozwiązać „poważne ryzyko”? Węgry powinny dysponować odpowiednim czasem (zgodnie z załączonym do wniosku harmonogramem) na wprowadzenie uzgodnionych z Komisją reform.



Po drugie, nie można wykluczyć, że kwestia interpretacji „proporcjonalności” rekomendowanych do zastosowania środków, a zwłaszcza procent środków z unijnych funduszy, których wypłaty mają zostać wstrzymane – może wywołać rozbieżności między państwami członkowskimi. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 16 lutego 2022 r. stwierdził, że środki podjęte na podstawie rozporządzenia 2020/2092 muszą być „ściśle proporcjonalne” do wpływu stwierdzonego naruszenia zasad państwa prawnego na budżet Unii lub na interesy finansowe Unii. Trybunał dodał, że badając proporcjonalność nakładanego środka ochrony budżetu UE na podstawie rozporządzenia 2020/2092, uwzględnia się wszystkie istotne elementy, takie jak charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń (pkt 350). Wzięta pod uwagę powinna też zostać adekwatność wszelkich ewentualnych środków zaradczych przedłożonych przez dane państwo członkowskie w trakcie postępowania.

W niniejszej sprawie Komisja zauważyła, że na obecnym etapie nie jest możliwe dokładne ilościowe określenie potencjalnego wpływu na budżet Unii, ponieważ odsetek funduszy, które zostaną wdrożone w drodze zamówień w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, nie może zostać określony z wyprzedzeniem z wystarczającą dokładnością. W związku z tym, że nie jest możliwe dokładne określenie kwoty wydatków związanych z wykrytymi poważnymi nieprawidłowościami, a odpowiedni poziom środków, które należy zastosować, określa się jako wartość procentową odzwierciedlającą szacowane wynikające z tego ryzyko dla budżetu Unii (§ 137 uzasadnienia do wniosku decyzji wykonawczej). Komisja uznała, że od 85% do 90% funduszy z przedmiotowych programów operacyjnych będzie wdrażana w drodze zamówień. W związku z tym w swoim liście intencyjnym Komisja oszacowała, że ryzyko dla budżetu odpowiada 70% funduszy przedmiotowych programów (§ 138 uzasadnienia do wniosku decyzji wykonawczej). *A contrario* Komisja przyjęła, że jedynie od 15% do 20% funduszy z przedmiotowych programów operacyjnych, które będą wdrażane w drodze zamówień, może zostać wydatkowana przez Węgry w sposób prawidłowy. Komisja wysoki procent funduszy, których wypłata powinna zostać zawieszona, uzasadniła „poważnym (wysokim) ryzykiem” dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii (co stanowi konieczną przesłankę ogólnie nałożenia środków ochrony budżetu UE). W związku z zaproponowanymi przez Węgry środkami zaradczymi oraz tym, że Węgry zobowiązały się do opracowania dalszych szczegółów i podjęcia realizacji kluczowych etapów w odniesieniu do wielu proponowanych środków zaradczych do 19 listopada 2022 r. Komisja ostatecznie zarekomendowała wstrzymanie Węgrom wypłaty 65% środków z unijnych funduszy na realizację trzech programów operacyjnych w ramach polityki spójności. Może pojawić się pytanie, dlaczego przedstawione środki zaradcze zmniejszyły o 5%, a nie np. 10% wielkość środków, których wypłata ma zostać zawieszona.

Może też pojawić się pytanie odnośnie do interpretacji przesłanki zawartej w art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092: „o ile (Komisja) nie uzna, że inne

procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii”. Wydaje się, że środek polegający na zawieszeniu wypłaty środków z unijnych funduszy na realizację programów operacyjnych w ramach polityki spójności w przypadku wystąpienia „poważnego ryzyka” jest środkiem najdalej idącym. Zakres tego środka jest bowiem szerszy w każdym wymiarze od innych środków przewidzianych w prawie unijnym. Środek ten z zasady będzie zatem skuteczniejszy dla ochrony budżetu UE. Istnieje ryzyko, że tak szeroka interpretacja przesłanki zawartej w art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 może prowadzić do automatycznego, nieuzasadnionego „zastępowania” istniejących w prawie unijnym środków ochrony budżetu UE, a nie do ich uzupełniania. Mechanizm zawieszenia wypłaty środków z unijnych funduszy, zgodnie z zamiarem unijnego prawodawcy, powinien być stosowany jedynie w ostateczności. Rozporządzenie 2021/1060<sup>6</sup> obejmuje takie środki, jak audyty finansowe, wstrzymanie biegu terminów płatności, zawieszenie płatności i korekty finansowe. Audyty przeprowadzane przez służby Komisji oraz korekty finansowe odnoszą się do wydatków już zadeklarowanych Komisji. W pewnych przypadkach mogą mieć charakter prewencyjny. Audyty prewencyjne przeprowadzane przez służby Komisji ograniczają się do funduszy szczegółowych, których dotyczą obowiązujące przepisy sektorowe. Odnośnie do przestrzegania i monitorowania warunków podstawowych określonych w rozporządzeniu 2021/1060, zgodnie z art. 15 ust. 5 tego rozporządzenia, jedyną konsekwencją niespełnienia warunku podstawowego jest to, że Komisja nie zwraca wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym danemu państwu członkowskiemu. Z kolei art. 22 ust. 1 rozporządzenia 2021/241<sup>7</sup> ogólnie przewiduje, że przy wdrażaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności państwa członkowskie podejmują wszelkie odpowiednie środki. Natomiast środki ochrony budżetu UE nakładane na podstawie rozporządzenia 2020/2092 zapewniają ogólną ochronę prewencyjną i systemową, tj. dotyczą wydatków w przyszłości, mogą polegać na zawieszeniu zatwierdzenia jednego programu lub większej liczby programów, jak również zawieszenia zobowiązań w ramach zarządzania dzielonego, mogą dotyczyć także płatności zaliczkowych.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz.Urz. UE L 231 z 30 czerwca 2021 r., s. 159.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.Urz. UE L 57 z 18 lutego 2021 r., s. 17.

### ■ Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Projekt nie podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości, ponieważ nie jest projektem aktu ustawodawczego UE. Przepis art. 6 ust. 9 rozporządzenia 2020/2092 wyraźnie wskazuje na formę działania Komisji („jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione [...] przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków [...]).

### ■ Ustosunkowanie się do projektu stanowiska RP na temat opiniowanego dokumentu UE

Rząd RP wyraził negatywne stanowisko odnośnie do (zwłaszcza na obecnym etapie) przyjęcia proponowanej przez Komisję decyzji wykonawczej. W ocenie rządu RP cele, które Komisja stawia w przedmiotowym wniosku, są możliwe do osiągnięcia również innymi środkami, na przykład przez zastosowanie wobec Węgier mechanizmu zawieszenia płatności w ramach polityki spójności (art. 97 rozporządzenia 2021/1060). Wskazuje się też, że Komisja potwierdziła, iż prawidłowo zaimplementowane przez Węgry uzgodnione środki mają rozwiązać wskazane przez Komisję problemy. Węgry powinny zatem dysponować odpowiednim czasem na wprowadzenie uzgodnionych z Komisją reform. Rząd RP oceni stan realizacji uzgodnionych przez Węgry reform we właściwym momencie. Rząd RP zwrócił też uwagę na duży stopień ocenności warunków zastosowania tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność”. Komisja ma bardzo szerokie pole interpretacyjne stosowania tego mechanizmu. Tym bardziej że państwa członkowskie nie dysponują mechanizmem weryfikacji właściwości przyjętej przez Komisję interpretacji. W konsekwencji nie jest możliwa przez państwa członkowskie weryfikacja tego, czy rzeczywiście postawione przez Komisję zarzuty są trafne.

Biuro Analiz Sejmowych nie wnosi uwag do przedstawionego stanowiska.

## Opinia prawna

### Podstawa prawna dokumentu UE

Podstawą prawną projektowanego aktu prawnego UE jest art. 6 ust. 10 rozporządzenia 2020/2092. Zgodnie z tym przepisem Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje decyzję przewidującą nałożenie środków w razie stwierdzenia, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. Rada stanowi większością kwalifikowaną (art. 16 ust. 3 TUE). Należy przy tym zaznaczyć, że rozporządzenie nie zawiera regulacji wykluczających

głos państwa, którego głosowanie dotyczy<sup>8</sup>. Jak się wydaje, prawo UE nie zawiera żadnej ogólnej reguły uniemożliwiającej zainteresowanemu państwu udział w głosowaniu.

Artykuł 5 rozporządzenia 2020/2092 zawiera wyliczenie środków, jakie mogą w takim wypadku zostać zastosowane. Ich katalog różni się w zależności od tego, czy (1) mają dotyczyć budżetu UE wykonywanego przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a i c rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa, czy też (2) Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b rozporządzenia finansowego. W pierwszym przypadku art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 przewiduje między innymi zakaz zaciągania nowych zobowiązań, natomiast w drugim – między innymi zawieszenie zatwierdzenia programu, a także zawieszenie zobowiązań.

Jeśli Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a i c, analizowany projekt przewiduje wykluczenie możliwości zaciągania zobowiązań prawnych obejmujących określonego rodzaju podmioty węgierskie (trust interesu publicznego lub jakikolwiek podmiot utrzymywany przez taki trust interesu publicznego). Ponadto w ramach zarządzania dzielonego Komisja proponuje zawieszenie 65% zobowiązań budżetowych określonych programów operacyjnych w ramach polityki spójności (alternatywnie, jeżeli do przyjęcia decyzji wykonawczej Rady dane programy nie zostaną zatwierdzone przez Komisję, proponuje ona zawieszenie zatwierdzenia tych programów). Proponowane środki mieszczą się więc w granicach rozwiązań dopuszczalnych zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

Materialne przesłanki zasadności zastosowania środków, o których mowa powyżej, zostały poddane analizie w podrozdz. „Ocena skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dokumentu UE” niniejszej opinii.

### **Skutki prawne**

Zgodnie z art. 288 akapit 4 decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Adresatem analizowanej decyzji są Węgry (art. 4 projektu), jest więc ona wiążąca dla Węgier.

W zależności od ostatecznego brzmienia dokumentu, jego skutkiem będzie zawieszenie wobec Węgier części zobowiązań budżetowych określonych programów operacyjnych w ramach polityki spójności lub zawieszenie ich zatwierdzenia, a także wykluczenie możliwości zaciągania zobowiązań prawnych obejmujących trusty interesu publicznego lub jakikolwiek podmiot utrzymywany przez taki trust interesu publicznego. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 6 ust. 11 rozpo-

<sup>8</sup> W odróżnieniu np. od procedury w sprawie naruszenia wartości Unii Europejskiej (zob. art. 7 ust. 5 TUE w związku z art. 354 akapit 1 TFUE) czy procedury nadmier- nego deficytu budżetowego (art. 126 ust. 13 akapit 2 TFUE).

rządzenia 2020/2092 Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej.

## Kwestie proceduralne

### ■ Procedura przyjmowania dokumentu UE

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia 2020/2092 Komisja przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej (art. 6 ust. 9). Przedłożenie wniosku musi być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania z udziałem zainteresowanego państwa członkowskiego. W szczególności Komisja ma przesłać danemu państwu członkowskiemu pisemne powiadomienie, podając elementy faktycznej konkretnej przyczyny, na których oparła swoje ustalenia, że warunki zastosowania środków na podstawie rozporządzenia zostały spełnione (art. 6 ust. 1). Państwo członkowskie może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. Na tym etapie państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji (art. 6 ust. 5). Ponadto, jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z art. 6 ust. 9, zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków. Faktyczny przebieg tej procedury w przypadku omawianego dokumentu został przedstawiony w podrozdz. „Geneza dokumentu UE” niniejszej opinii.

Rada przyjmuje decyzję wykonawczą w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. Okres ten może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności (art. 6 ust. 10). Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej (art. 6 ust. 11). Projekt został przyjęty przez Komisję 18 września 2022 r. i tego samego dnia został przekazany Radzie. Rada powinna więc podjąć decyzję w terminie do 19 października<sup>9</sup>, lub – jeżeli uzasadniają to wyjątkowe okoliczności – nie później niż 19 grudnia. Należy przy tym zaznaczyć, że w analizowanym przypadku termin opracowania przez Węgry szczegółów i realizacji kluczowych etapów w odniesieniu do wielu proponowanych środków zaradczych został określony na 19 listopada 2022 r.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia Rady nr 1182/71 z 3 czerwca 1971 r. określającego zasady mające zastosowanie do okresów, dat i terminów (Dz.Urz. UE L 124 z 8 czerwca 1971 r., s. 1; polskie wydanie specjalne: rozdział 1, t. 1, s. 51), jeżeli okres wyrażony w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach nalicza się od chwili zaistnienia wydarzenia lub wykonania czynności, do okresu nie zalicza się dnia, w którym miało miejsce to wydarzenie lub czynność. Bieg terminu na wydanie decyzji należy więc liczyć od 19 września 2022 r.

(pkt 84 uzasadnienia projektu) i że w ocenie Komisji proponowane przez Węgry środki zaradcze, rozpatrywane łącznie, zasadniczo byłyby w stanie, w zależności od szczegółowych ustaleń, rozwiązać problemy wytknięte przez Komisję (pkt 121 uzasadnienia projektu). W świetle tych okoliczności 13 października Rada podjęła uchwałę o przedłużeniu okresu na przyjęcie projektowanej decyzji do 19 grudnia 2022 r.<sup>10</sup>.

Według motywu (26) preambuły rozporządzenia 2020/2092, jeżeli zainteresowane państwo członkowskie uzna, że zasady obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich zostały w poważnym stopniu naruszone i że postępowanie nie było prowadzone bezstronnie i na podstawie dowodów, może zwrócić się do Przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy najbliższej Radzie Europejskiej. Zgodnie z tym motywem, w takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków do momentu, gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję.

Wymaga jednak podkreślenia, że powyższe tezy motywu (26) preambuły nie znajdują oparcia w normatywnej treści rozporządzenia 2020/2092. Poza preambułą akt ten nie przewiduje bowiem żadnej roli dla Rady Europejskiej. Tymczasem preambuła aktu prawnego Unii nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od samych przepisów danego aktu, ani w celu dokonywania wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem<sup>11</sup>. Jakkolwiek więc wniesienie sprawy pod obrady Rady Europejskiej jest dopuszczalne na mocy ogólnych reguł traktatowych, żadne przepisy nie przypisują temu konsekwencji w postaci wykluczenia możliwości podejmowania decyzji w sprawie odnośnych środków do momentu, gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Rozwiązanie podobne jest, co prawda, stosowane w ramach procedury ustawodawczej w niektórych sprawach, jednak w każdym z tych przypadków jest to wyraźnie – i tylko w określonym zakresie – przewidziane przez TFUE<sup>12</sup>. Do motywu (26) rozporządzenia 2020/2092 odwołują się konkluzje Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. Zgodnie z pkt I.2.j konkluzji „jeżeli dane państwo członkowskie złoży wniosek, o którym mowa w motywie 26 rozporządzenia, Przewodniczący Rady Europejskiej włączy ten punkt do porządku obrad Rady Europejskiej. Rada Europejska ma dążyć do sformułowania wspólnego stanowiska w tej sprawie”. Fragment ten dotyczy jednak jedynie czynności, które mogą być podjęte przez Radę Europejską, nie zaś działań Rady ani

<sup>10</sup> Zob. noty z 7 października 2022 r. (dokument Rady 13207/22) i z 25 października 2022 r. (dokument Rady 13861/22).

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-418/18, *P. Puppinck i in. vs. Komisja*, ECLI:EU:C:2019:1113, pkt 76.

<sup>12</sup> Zob. art. 48 akapit 2 TFUE, art. 82 ust. 3 TFUE, art. 83 ust. 3 TFUE.

terminów, w których działania te miałyby być podejmowane. Konkluzje Rady Europejskiej nie stanowią poza tym aktu prawnego UE w rozumieniu traktatów. Konkluzje Rady Europejskiej z 10–11 grudnia nie mają więc charakteru prawnie wiążącego i nie mogą skutkować modyfikacją rozporządzenia 2020/2092, w tym terminów określonych w tym rozporządzeniu.

### ■ Działania Komisji ds. Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa o współpracy), na żądanie Komisji ds. Unii Europejskiej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania, Rada Ministrów ma obowiązek przedstawić Sejmowi projekt stanowiska RP do projektu aktu prawnego UE niebędącego aktem ustawodawczym. Komisja ds. Unii Europejskiej zwróciła się z odpowiednim żądaniem 7 października 2022 r. Rada Ministrów przedstawiła projekt stanowiska 25 listopada 2022 r., a więc z naruszeniem terminu określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o współpracy.

Artykuł 8 ust. 2 ustawy o współpracy stanowi, że Komisja ds. Unii Europejskiej może wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego UE w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska RP. Niewyrażenie opinii w tym terminie uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu.

## Podsumowanie

Skutkiem wniosku może być debata na forum Rady UE odnośnie do zasadności nałożenia na Węgry środków ochrony budżetu UE na podstawie rozporządzenia 2020/2092. Rada UE może przyjąć większością kwalifikowaną decyzję wykonawczą o rekomendowanej przez Komisję treści, ale może też zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej.

Przepisy rozporządzenia 2020/2092 stosowane są w praktyce po raz pierwszy. Można domniemywać, że wypracowana w tej sprawie praktyka interpretacji i stosowania mechanizmu „pieniądze za praworządność” może być wzorcem dla sposobu prowadzenia tej procedury wobec innych państw członkowskich.

Ewentualne przyjęcie przez Radę UE decyzji wykonawczej o rekomendowanej przez Komisję treści może wywołać negatywne skutki społeczne, gospodarcze i finansowe dla społeczeństwa węgierskiego.

Materialne i proceduralne warunki przyjmowania środków ochrony budżetu Unii, określone w art. 4 i 6 rozporządzenia 2020/2092, mają charakter ogólny (ocenny), co może stwarzać niejasności i rozbieżności w procesie ich interpretacji i stosowania. Nie można wykluczyć sytuacji, że różne państwa członkowskie mogą w inny sposób ocenić jeden lub kilka warunków, które mają rozstrzygający

wpływ na nałożenie na Węgry rekomendowanych przez Komisję środków ochrony budżetu UE.

Rozbieżności wśród państw członkowskich może budzić kwestia, czy niektóre wymagania określone w art. 4 i 6 rozporządzenia 2020/2092 są w sposób wystarczająco ścisły i celowy interpretowane i stosowane. Łatwo wyobrazić sobie sytuację, że sprawa ta może wpłynąć negatywnie na jedność i solidarność państw członkowskich, co jest szczególnie ważne w obecnych trudnych warunkach geopolitycznych i gospodarczych (przedłużająca się inwazja Rosji na Ukrainę, pilna potrzeba rozwiązania przez UE problemów związanych z kryzysem energetycznym, wysoką inflacją, spowolnieniem gospodarczym i zagrożeniem dla dobrobytu obywateli UE).

Podkreślając potrzebę ochrony należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub jej interesów finansowych, w obecnej sytuacji należy zachować wyjątkową roztropność i wnikliwość odnośnie do stosowania tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność”. Zwłaszcza że Węgry zobowiązały się do opracowania dalszych szczegółów i podjęcia realizacji kluczowych etapów w odniesieniu do wielu proponowanych środków zaradczych do 19 listopada 2022 r.

Biuro Analiz Sejmowych nie wnosi uwag do przedstawionego stanowiska rządu.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo unijne

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 1.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47.

Rozporządzenie Rady nr 1182/71 z 3 czerwca 1971 r. określające zasady mające zastosowanie do okresów, dat i terminów, Dz.Urz. UE L 124 z 8 czerwca 1971 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.Urz. UE L 193 z 30 lipca 2018 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 1.



Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 11.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.Urz. UE L 57 z 18 lutego 2021 r., s. 17.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz.Urz. UE L 231 z 30 czerwca 2021 r., s. 159.

### **Orzecznictwo**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 grudnia 2019 r. w sprawie C-418/18, *P. Puppinck i in. vs. Komisja*, ECLI:EU:C:2019:1113.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 lutego 2022 w sprawie C-157/21, *Polska vs. Parlament Europejski i Rada*, ECLI:EU:C:2022:98.

### **Inne**

Dokument Rady z 7 października 2022 r., nr 13207/22.

Dokument Rady z 25 października 2022 r., nr 13861/22.