

Praworządność a unijne fundusze

Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.¹

„...Bezpośrednim zagrożeniem dla Unii Europejskiej nie jest wyjście Węgier czy Polski śladem Wielkiej Brytanii, tylko to, że pozostają one pełnoprawnymi członkami klubu (...) jednocześnie łamiąc jego podstawowe reguły.”².

Autorzy z zespołu Team Europe:

prof. dr hab. **Jan Barcz**

prof. dr hab. **Robert Grzeszczak**

prof. dr hab. **Artur Nowak-Far**

Ambasador **Jan Truszczyński**

1. Informacje wstępne

10 grudnia 2020 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej, szefowie państw lub rządów zaakceptowali zgodnie postanowienia dotyczące projektu rozporządzenia ustalającego system warunkowości w celu ochrony budżetu UE³ (dalej jako: „rozporządzenie praworządność a unijne fundusze”). Uzgodnienia te znalazły wyraz w punkcie I konkluzji Rady Europejskiej (10-11 grudnia 2020 r.)⁴.

¹ 30 listopada 2020 r. autorzy tego komentarza opublikowali stanowisko, w którym omawiali uwarunkowania prawno-polityczne zastosowania przez rządy Orbana i Morawieckiego szantażu politycznego w celu zablokowania uchwalenia rozporządzenia ustalającego system warunkowości w celu ochrony budżetu UE -*Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. W sprawie niedopowiedzeń, przekłamań i zwykłych bzdur* (opublikowany na przykład: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16346>) . Niniejszy komentarz odwołuje się do ocen zawartych w powyższym stanowisku.

²Garton Ash, Gazeta Wyborcza z 11.12.2020 r.

³ Council of the European Union, Brussels, 6 November 2020.

⁴CO EUR 17 CONCL 8. Bruksela, 11 grudnia 2020 r. Postanowienia części pierwszej konkluzji załączamy do niniejszego stanowiska.

Należy przypomnieć, że Komisja Europejska przedłożyła projekt tego rozporządzenia w 2018 r.⁵, biorąc pod uwagę narastającą niepraworządność na Węgrzech i w Polsce oraz konieczność rozszerzenia palety postępowań unijnych, które mogą być uruchamiane w takich przypadkach w stosunku do państwa członkowskiego (dotąd są to zwłaszcza procedura art. 7 TUE oraz procedura w sprawie naruszenia prawa UE z art. 258 TFUE). Projekt ten był następnie przedmiotem uzgodnień z Parlamentem Europejskim, wprowadzono do niego również modyfikacje uwzględniające uwagi służby prawnej Rady UE. Mimo wcześniejszych zastrzeżeń ze strony rządów Orbana i Morawieckiego, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w lipcu 2020 r. (konkluzje z 21 lipca 2020 r.) zgodnie zaakceptowano przyjęcie Wieloletnich Ram Finansowych, ustanowienie Funduszu *NextGenerationUE* oraz wspomnianego rozporządzenia⁶. Projekt tego rozporządzenia został następnie, na początku listopada, przyjęty na szczeblu politycznym przez Parlament Europejski, Radę UE i Komisję (w ramach tzw. *Trilogu*) oraz zaakceptowany przez Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) – stosunkiem głosów 25 do 2 (sprzeciwili się przedstawiciele Węgier i Polski). Nie ma to jednak znaczenia dla uchwalenia rozporządzenia, ponieważ jest ono przyjmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną (obecnie za przyjęciem musi się wypowiedzieć co najmniej 15 państw).

Sprzeciw ze strony Polski i Węgier wobec uchwalenia rozporządzenia był wzmocniony groźbą zablokowania przyjęcia perspektywy budżetowej UE (rozporządzenie w tej sprawie przyjmowane jest bowiem jednomyślnie) oraz ustanowienia Funduszu *NextGenerationUE* (również decyzja Rady UE w tej sprawie musi być przyjęta jednomyślnie, a dodatkowo wymaga ona „zatwierdzenia” - rodzaju ratyfikacji - na szczeblu wszystkich państw członkowskich). Postawa rządów Orbana i Morawieckiego była dla pozostałych państw członkowskich zupełnie niezrozumiała⁷: stała w otwartej sprzeczności z uzgodnieniami Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r., nie mieściła się w procedurach unijnych, w których możliwe jest blokowanie przyjęcia aktu prawnego ze względu na jednomyślność, lecz w istocie była szantażem politycznym. Przyjęcie rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze” chciano bowiem zablokować grożąc zawetowaniem perspektywy budżetowej UE a w efekcie także Funduszu *NextGenerationUE*. Groźby te są niewspółmierne do zakładanego celu i są przykładem niespotykanego dotąd w Unii awanturnictwa politycznego: groźono zablokowaniem budżetu UE i funduszu przeznaczzonego na przeciwdziałanie konsekwencjom pandemii koronawirusa dla podmiotów gospodarczych i życia obywateli Unii, dążąc w ten sposób do zablokowania rozporządzenia, które przecież ma stać na straży praworządności – wartości zasadniczej dla UE oraz dla każdego demokratycznego państwa. Niezależnie od

⁵COM(2018) 324.

⁶Zob. J. Barcz: *Praworządność – zasada warunkowości w świetle konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r.* Opublikowany 24 lipca 2020 r. na Portalu Prawa Międzynarodowego: <http://przegladpm.blogspot.com/2020/07/guest-post-praworzadnosc-zasada.html> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁷Szczegółowo na ten temat w naszym stanowisku z 30 listopada 2020 r. - *Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. W sprawie niedopowiedzeń, przekłamań i zwykłych bzdur ...* .

tego, co było już zupełnie kuriozalne, największe straty w przypadku realizacji takiego scenariusza, poniosłaby Polska - jako największy beneficjent środków unijnych.

2. Istota postanowień części I konkluzji Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 roku

Rządy Orbana i Morawieckiego, podczas szczytu Rady Europejskiej 10-11 grudnia, ostatecznie zrezygnowały jednak ze swojego podejścia. W rezultacie potwierdzono zgodę państw co do przyjęcia rozporządzenia w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych, decyzji w sprawie funduszu *NextGenerationUE* oraz rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”, którego tekst został zaakceptowany bez żadnych zmian.

Natomiast w punkcie I konkluzji Rady Europejskiej zawarty został – jak wspomniano - komentarz do rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”, przy czym jego znacząca część powtarza postanowienia TUE, względnie samego rozporządzenia, „wydobywając” z nich te aspekty, które mają znaczenie w kontekście wcześniejszej dyskusji.

Komentarz ujęty został w czterech punktach. W pierwszym z nich podkreśla się znaczenie art. 2 TUE, który zawiera katalog wspólnych wartości UE, w tym zasadę praworządności, nawiązuje się także do procedury art. 7 TUE, która może być uruchomiona w stosunku do państw naruszających praworządność (przypomnijmy, że biegnie ona już w stosunku do Polski i Węgier).

We wprowadzeniu do punktu drugiego podkreślono, w kontekście stosowania rozporządzenia, znaczenie podstawowych zasad zakorzenionych w Traktatach stanowiących UE, takich jak: obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich i ich struktur politycznych i konstytucyjnych, zasady kompetencji powierzonych (tj. że UE może działać jedynie w ramach kompetencji powierzonych jej przez państwa), zasady obiektywizmu i zakazu dyskryminacji.

Zasadniczy komentarz związany z rozporządzeniem „praworządność a unijne fundusze” zawarty został w jedenastu akapitach punktu drugiego, oznaczonych literami od a) do k). W punkcie trzecim natomiast Rada Europejska odnotowała, że Komisja Europejska zamierza przyjąć oświadczenie, w którym uwzględni stosowne elementy z punktu drugiego, „w zakresie jej obowiązków wynikających ze stosowania rozporządzenia”. Punkt czwarty części I konkluzji ma znaczenie proceduralne.

Rozbieżności interpretacyjne istnieją co do tego, jak należy traktować konkluzje Rady Europejskiej w zakresie wskazówek co do stosowania rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”. **Konkluzje Rady Europejskiej są z natury swojej dokumentem politycznym. Nie mogą więc zmienić traktatowej natury rozporządzeń ani samej ich treści. Z drugiej jednak strony, konkluzje wyrażają zobowiązania polityczne podejmowane na najwyższym szczeblu – przez głowy państw lub szefów rządów państw członkowskich UE, wydaje się też, że pod pewnymi warunkami wywoływać może skutki prawne.**

Rozpatrując rozbieżności dotyczące interpretacji postanowień punktu I konkluzji Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 r. należy mieć również na względzie, że **w polskiej**

dyskusji pojawiają się zniekształcenia (także w warstwie językowej), które mogą wprowadzić w błąd co do istoty przyjętych rozwiązań. Z tego powodu bardzo ważna jest wręcz egzegeza przyjętego tekstu. Niezbędne jest również analizowanie postanowień punktu I konkluzji nie jako dokumentu samodzielnego, lecz w ścisłym związku z postanowieniami rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”. W innym przypadku interpretacja konkluzji prowadzi na manowce.

W dalszych częściach tego stanowiska w pierwszej analizie poddane zostaną aspekty prawne zasadniczych problemów związanych w punktem 2 części I konkluzji Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 r., a następnie mechanizm warunkowości zawarty w rozporządzeniu „praworządność a unijne fundusze” zostanie oceniony w świetle pragmatyki unijnego procesu decyzyjnego.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że - jak zobaczymy - zasadniczo konkluzje Rady Europejskiej nie zmieniają ani materialnych, ani proceduralnych postanowień rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”. Nie wychodzą bowiem poza to, co i tak wynikałoby z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do procedur i środków, jakie są przewidziane w tym rozporządzeniu.

Taką ocenę wspiera opinia Służby Prawnej Rady UE z 11 grudnia 2020 r., stosownie do której konkluzje Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 r. są zgodne z rozporządzeniem „praworządność a unijne fundusze” i respektując jego treść i cele, a żaden z punktów tych konkluzji nie stoi w sprzeczności z rozporządzeniem, nie zaprzecza jego postanowieniom ani go nie zmienia i nie modyfikuje. Następnie w opinii Służby Prawnej Rady UE podkreślono, że konkluzje zawierają interpretacyjne wyjaśnienia i wyrażają wspólne rozumienie tego, jak rozporządzenie będzie stosowane w praktyce⁸. Koresponduje z tym oświadczenie Komisji Europejskiej w sprawie konkluzji Rady Europejskiej⁹ : „... Komisja, stosując rozporządzenie, zobowiązana jest elementami wymienionymi w punkcie (2) konkluzji z 10-11 grudnia 2020 r., w stopniu w jakim znajdują się one w zakresie jej zadań, zgodnie z Traktatami”.

3. Aspekty prawne interpretacji części I konkluzji Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 roku

3.1. W sprawie modelu „wytycznych”, które ma przyjąć Komisja Europejska (część I punkt 2 lit. c/ konkluzji)

Objaśnienie znaczenia postanowień konkluzji. Konkluzje:

(a) informują, że:

- „Komisja zamierza opracować i przyjąć wytyczne o sposobie stosowania” rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”;

⁸Zob. Politico z 15 grudnia 2020 r. w dziale „BrusselsPlaybook” powoływana jest w cudzysłowie omawiana wyżej argumentacja Służby Prawnej Rady UE (notka „Budget Moves”).

⁹Załącznik 3 do dokumentu Sekretariatu Rady UE (CM 5358/20 z 14.12.2020).

- wytyczne te będą zawierać opis metodyki przeprowadzenia oceny państw, co do których przepisy owego rozporządzenia miałyby być stosowane;
 - wytyczne te będą opracowane w „ściślej konsultacji z państwami członkowskimi”;
- (b) zapowiadają, że wytyczne będą służyć zapewnieniu takiego stosowania ustanowionej w rozporządzeniu „praworządność a unijne fundusze” zasady warunkowości, by była ona „obiektywna, uczciwa, bezstronna, oparta na faktach oraz niedyskryminacyjna, a także by zapewniała prawo do rzetelnego rozpatrzenia argumentów (*due proces*) oraz równość traktowania państw członkowskich;
- (c) zapowiadają, że w przypadku, gdyby w odniesieniu do Rozporządzenia zapadł wyrok TSUE dotyczący jego ważności (a zatem taki, który byłby wydany na podstawie art. 263 TFUE), istotne dla wskazówek implikacje takiego wyroku zostaną w nich uwzględnione.

Interpretacja:

- W odniesieniu do modelu stosowania rozporządzenia należy zauważyć, że wejdzie ono w życie 1 stycznia 2021 r. Już od tej daty Komisja Europejska może, ale nie musi, przyjąć swoje wytyczne. Jeżeli będzie je przyjmować, to uczyni w procedurze analogicznej do procedury komitologicznej, w której państwa miałyby kompetencje doradcze.
- Wymaganie, by przyjęte wytyczne uwzględniły także implikacje ewentualnego wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE odnoszącego się do rozporządzenia nie są niczym szczególnym. Wymóg taki nie wstrzymuje wejścia w życie rozporządzenia, ani nie wyznacza żadnego wymagania, które mogłoby opóźnić przyjęcie przez Komisję wytycznych.
- Dalsze uwagi: zob. punkt 4.

3.2. W sprawie pomocniczego charakteru ustanowionego w rozporządzeniu „praworządność a unijne fundusze” mechanizmu warunkowości (część I punkt 2 lit. d/ konkluzji)

Objaśnienie znaczenia postanowień konkluzji. Konkluzje stwierdzają, że

- (a) mechanizm warunkowości ma charakter pomocniczy, a zatem stosowanie go musi tę cechę mechanizmu uwzględniać;
- (b) pomocniczość mechanizmu ma polegać na tym, że jego środki będą uwzględniane (a zatem i stosowane) jedynie wtedy, gdy inne procedury ochrony interesów finansowych UE nie pozwoliłyby (ang. „*would not allow*”) na bardziej skuteczne zapewnienie owej ochrony.

Interpretacja:

- Wymaganie przestrzegania zasady pomocniczości w odniesieniu do modelu stosowania rozporządzenia także nie jest niczym szczególnym, zasada ta przecież i tak by obowiązywała.
- W konkluzjach, stosowanie zasady pomocniczości w szczególności nie implikuje kolejności stosowania środków zaradczych w przypadku stwierdzenia systemowych nadużyć na szkodę interesów finansowych UE – oznacza to, że ocena efektywności różnych tych środków i ewentualny wybór środków ustanowionych w rozporządzeniu może być *ex ante*.
- Innymi słowy, wybór środków rozporządzenia jako właściwych do ochrony interesów finansowych UE nie może zależeć od wcześniejszego zastosowania innych środków, a jedynie od oceny wszystkich środków pod tym kontem.

3.3. W sprawie stosowania zasady proporcjonalności w mechanizmie warunkowości (część I punkt 2 lit. e/ konkluzji)

Objaśnienie znaczenia postanowień konkluzji:

W odniesieniu do zasady proporcjonalności, konkluzje przypominają wymaganie, by środki rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze” były dobierane tak, by były proporcjonalne do „wpływu naruszeń praworządności na właściwe zarządzanie finansowe budżetem Unii lub na interesy finansowe Unii”.

Interpretacja:

- Konkluzje nie wprowadzają żadnych nowych szczególnych wymogów dotyczących stosowania zasady proporcjonalności.
- Przypominają jedynie, że dla zachowania tej zasady konieczne jest również zbadanie wystarczająco jednoznacznego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy naruszeniem przez państwo zasad praworządności (w ramach zdarzeń określonych w sposób stypizowany w rozporządzeniu), a naruszeniem interesów finansowych UE.
- Te przypadki, które są naruszeniem zasady praworządności (także w modelu kumulacyjnym, o którym mowa m. in. w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości), ale które nie wykazują wystarczająco jednoznacznego związku przyczynowo-skutkowego z naruszeniem interesów finansowych UE, nie mogą (i nigdy nie mogły) być traktowane jako przesłanki zastosowania mechanizmu warunkowości.

3.4. W sprawie przesłanek uruchomienia mechanizmu warunkowości (część I punkt 2 lit. e/, f/ i g/ konkluzji)

Objaśnienie znaczenia postanowień konkluzji:

W odniesieniu do przesłanek uruchomienia mechanizmu warunkowości, konkluzje przewidują, że:

- (a) uruchomienie mechanizmu musi wynikać ze stwierdzonego, w sposób „wystarczająco bezpośredni” i rzetelny (ang. „*sufficiently and duly*”), związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy stwierdzonymi naruszeniami zasady praworządności a negatywnymi skutkami owych naruszeń dla interesów finansowych UE, co ma implikować, że jakiegokolwiek („jakiś”) stwierdzenie naruszeń praworządności (ang. „*a breach of the rule of law*”), samo w sobie, nie może wystarczać do uruchomienia zastosowania mechanizmu;
- (b) przewidziane w rozporządzeniu „praworządność a unijne fundusze” przesłanki zastosowania środków warunkowości będą interpretowane tak, aby nie dopuścić do włączenia do ich listy innych przesłanek, odnoszących się do czynników lub zdarzeń mających inną niż możliwa do przypisania wspomnianym przesłanką naturę; w szczególności przesłanką zastosowania warunkowości nie może być ogólny wniosek o naruszaniu zasady praworządności (ang. „*generalized deficiencies*”);
- (c) procedura zastosowania środków warunkowości wobec danego państwa będzie rozpoczynała się nawiązaniem dialogu z państwem członkowskim, które w jego ramach będzie miało szanse naprawy sytuacji.

Interpretacja:

- Uzgodnione w konkluzjach przesłanki stosowania zasady warunkowości odnoszą się do mechanizmu subsumpcji przepisów rozporządzenia jako takiego. Określają jej ramy – ale w tym zakresie nie wydają się zmieniać tego, co można byłoby sobie wyobrazić jako model wykładni przepisów rozporządzenia w odniesieniu do sytuacji faktycznych, w których miałyby one zastosowanie. Ponieważ w modelu tym należy posługiwać się kryteriami takimi jak „wystarczająca bezpośredniość związku przyczynowo-skutkowego”, „rzetelność”, a także kryterium konkretyzacji naruszenia praworządności, ważną rolę w procesie jego stosowania będzie odgrywać praktyka Komisji oraz – zwłaszcza – orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
- Nie ma szczególnego charakteru, tj. takiego, którego prawo UE nie zna, zawarta w konkluzjach zapowiedź zastosowania środków rozporządzenia „budżet za praworządność” po przeprowadzeniu rozmów („dialogu”) z państwem członkowskim.
- Jest to rozwiązanie powszechnie stosowane w takich przypadkach, przy czym głównym przykładem jest procedura art. 258 TFUE.

3.5. W sprawie zakresu przedmiotowego i określenia stosowania rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze” w czasie (część I punkt 2 lit. k/ konkluzji)

Objaśnienie znaczenia postanowień konkluzji:

W odniesieniu do czasowego przedmiotowego zakresu stosowania rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze” konkluzje Rady Europejskiej zapowiadają, że będzie ono stosowane od 1 stycznia 2021 r.; jego środki będą zaś stosowane co do pozycji wydatkowych budżetu (*commitments*), uruchomionych już w ramach Nowej Perspektywy Budżetowej, w tym do funduszu *NextGenerationUE*.

Interpretacja:

- Jedynym zobowiązaniem materialnie integrującym w rozporządzenie jest to zapowiadające stosowanie jego środków jedynie w odniesieniu do nowych tytułów budżetowych, powstałych w wyniku przyjęcia Wieloletnich Ram Finansowych.
- Jest to rozwiązanie prawnie wątpliwe, ale – bez względu na wszystko - mające dla Polski marginalne znaczenie. Wedle naszej najlepszej wiedzy, w Polsce nie zaistniały dotychczas takie systemowo zdeterminowane okoliczności, które uzasadniałyby skuteczne zastosowanie zasady warunkowości do wydatków poniesionych przed 2021 r.
- Rozwiązanie to jest za to bardzo ważne dla rządu Węgier, który – jak dowiadujemy się z wielu materiałów informacyjnych - ustanowił mechanizm systemowego zawłaszczania środków budżetu UE przez grupy oligarchiczne związane z rządzącymi politykami.
- Zastrzeżenia wobec powyższego rozwiązania wyrażane jest już w licznych komentarzach m.in. ze strony deputowanych do Parlamentu Europejskiego (debata podczas sesji 15-17 grudnia 2020 r.), wskazujących że wydatki z poprzedniego wieloletniego budżetu będą dokonywane aż do końca 2023 r., a samo rozporządzenie dotyczy generalnie ochrony budżetu UE, a nie jedynie tych jego zobowiązań, które zostaną podjęte w okresie 2021-2027.

3.6. W sprawie roli Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze” i ustanowionego w nim mechanizmu warunkowości (głównie część I punkt 2 lit. c/ konkluzji)

Objaśnienie znaczenia postanowień konkluzji:

Z części I punkt 2 lit.c/ konkluzji wynika, że w przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w odniesieniu do rozporządzenia wytyczne (Komisji Europejskiej) zostaną sfinalizowane po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, tak aby uwzględnić wszelkie istotne elementy wynikające z takiego wyroku. Do czasu sfinalizowania tych wytycznych Komisja nie proponuje środków na mocy rozporządzenia. Ponadto w punkcie 3

stwierdza się, że uzgodnienia zawarte w konkluzjach nie przesądzą kwestii wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia na podstawie art. 263 TFUE.

Interpretacja:

- Wejście rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze” w życie 1 stycznia 2021 r. otworzy drogę do środków prawnych, które przewidują Traktaty stanowiące UE, a prowadzonych na forum Trybunału Sprawiedliwości.
- Trybunał Sprawiedliwości jest sądem unijnego porządku prawnego, a jego rolę wyraża zwłaszcza art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, stwierdzający, że Trybunał „zapewnia (...) poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”. Trybunał wykonuje m.in funkcję sądu konstytucyjnego UE i rozstrzyga o legalności aktów instytucji (a więc np. rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady), oceniając kompetencję instytucji do wydania aktu, zgodność aktu z prawem materialnym i proceduralnym (art. 263 ust. 1-3, art. 264, art. 265 ust. 1-2, art. 266 TFUE).
- W związku z funkcjonowaniem w unijnym systemie prawnym rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”, w świetle konkluzji Rady Europejskiej (oraz wytycznych Komisji Europejskiej) rysuje się kilka możliwych scenariuszy dla roli, którą może odegrać Trybunał Sprawiedliwości. Są to:
 - zaskarżenie rozporządzenia przez Polskę i/lub Węgry na nieważność (w trybie art. 263 TFUE)¹⁰;
 - zaskarżenie samych konkluzji Rady Europejskiej w części dotyczącej rozporządzenia;
 - zaskarżenie w tym trybie także decyzji Rady UE, podjętej na podstawie rozporządzenia;
 - potencjalnie podjęcie, choć w dalszej perspektywie czasowej, skargi na bezczynność organów (w trybie art. 265 TFUE), która systemowo stanowi uzupełnienie ww. skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego.
- W przypadku skargi na nieważność, o której szerzej mowa poniżej, należy podkreślić, że zawarte w uzasadnieniu wyroku w tej sprawie argumenty Trybunału mają zostać uwzględnione w wytycznych przygotowywanych przez Komisję Europejską.
- Skarga Polski/Węgier na nieważność rozporządzenia – podstawowe aspekty :
 - **W skardze o stwierdzenie nieważności skarżący – Polska i/lub Węgry - wnosi o stwierdzenie nieważności, w tym wypadku „rozporządzenia praworządność a unijne fundusze”.** Skarga będzie mogła zostać wniesiona w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji rozporządzenia, która nastąpi zapewne jeszcze w grudniu tego roku.

¹⁰ Pozwane – Parlament Europejski i Rada UE mają możliwość wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości o zastosowanie trybu przyśpieszonego.

- W efekcie postępowania Trybunał Sprawiedliwości może stwierdzić nieważność rozporządzenia, wybierając jedno z czterech uzasadnień, tj. **z braku właściwości, z powodu naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, z powodu naruszenia traktatu lub każdego przepisu prawnego dotyczącego ich stosowania lub z powodu nadużycia władzy.**
 - Trybunał Sprawiedliwości może uznać zgodność rozporządzenia z Traktatami stanowiącymi UE, albo też uznać zarzuty i unieważnić rozporządzenie w całości lub tylko wybrane jego przepisy. W takim wypadku odpowiednio całe rozporządzenie lub wskazane jego przepisy nie będą wywoływały żadnych skutków prawnych. Ponadto Parlament Europejski i Rada UE, które przyjęły unieważnione rozporządzenie, zobowiązane będą do uzupełnienia luki prawnej zgodnie z wydanym orzeczeniem. W każdym wypadku Trybunał Sprawiedliwości, wydając wyrok, będzie miał okazję do uzasadnienia swojego stanowiska **dokonując wykładni wybranych postanowień rozporządzenia, co będzie miało zasadnicze znaczenie dla wytycznych przygotowywanych przez Komisję Europejską.**
 - Możliwy jest także scenariusz, w którym **Parlament Europejski, jako współ-pozwany (wraz z Radą UE),** zaangażuje się w przebieg postępowania i **zawnioskuje do Trybunału Sprawiedliwości o tryb przyspieszony** (art. 133 Regulaminu postępowania TS). Średnia długość postępowań przez Trybunałem w przypadku skarg bezpośrednich to około 19 miesięcy, a o tryb przyspieszony przeciętnie trwa 10 miesięcy. Oczywiście o trybie ostatecznie decyduje sam Trybunał. Czas rozpatrzenia skargi jest o tyle istotny, że **na wyrok będzie czekała Komisja Europejska, aby dostosować swoje wytyczne do argumentacji Trybunału.**
- Potencjalnie możliwa jest sytuacja, w której jeden z uprawnionych podmiotów (instytucje unijne/któreś z państw członkowskich) podejmie próbę **zaskarżenia w tym trybie samych konkluzji Rady Europejskiej.** Artykuł 263 TFUE w sposób enumeratywny wymienia akty, które mogą być zaskarżone w drodze skargi o stwierdzenie nieważności (nie ma tam konkluzji), jednakże jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości - nazwa aktu prawa UE nie ma decydującego znaczenia z punktu widzenia skargi o stwierdzenie nieważności. Stąd zasadne wydają się poglądy części komentatorów o możliwości zaskarżenia tych postanowień konkluzji Rady Europejskiej, które, co trzeba będzie jednak dowieść, wywołują skutki prawne. Zakwalifikowanie aktu jako zaskarżalnego w drodze skargi o unieważnienie aktu wymaga spełnienia pewnych warunków ogólnych. Przedmiotem tej skargi mogą być jedynie akty wywołujące skutki prawne i mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej.
 - Kolejnym scenariuszem, bardziej odległym w czasie, jest **zaskarżenie w trybie art. 263 TFUE także decyzji Rady UE,** podjętej na podstawie rozporządzenia na wniosek Komisji Europejskiej dotyczący decyzji w sprawie podjęcia odpowiednich środków.

- Odrębna skarga, możliwą w rysujących się scenariuszach – jest **skarga na bezczynność** instytucji – w związku z jej pasywnym zachowaniem na gruncie przepisów rozporządzenia. Uwzględnienie skargi przez Trybunał Sprawiedliwości wymagałoby jednak udowodnienia przez skarżącego (inną instytucję/państwo członkowskie) w składanej skardze, że Komisja Europejska lub Rada UE zaniechała działania, co oznacza odpowiednio, że nie wystąpiła z projektem decyzji lub nie wydała decyzji względnie nie przyjęła określonego środka prawnego – mimo wezwania do tego przez skarżącego - do którego była zobowiązana przez prawo UE (tj. na mocy rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”). Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości umorzy postępowanie jeżeli podmiot legitymowany biernie podejmie wnioskowane działanie, a także może odmówić przyjęcia do skargi rozpoznania jeżeli – z urzędu lub na zarzut – stwierdzi, że została ona złożona w celu obejścia przepisów o skardze o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE.

Użyte w art. 265 TFUE pojęcie „zaniechanie działania z naruszeniem Traktatów” ma miejsce gdy traktaty lub przepisy prawne wydane w celu ich stosowania (np. rozporządzenie) nałożą na dany podmiot prawny, bezwzględny i precyzyjny obowiązek podjęcia działania – **stąd mniej prawdopodobne jest zastosowanie tego trybu wobec Komisji, która posiada na gruncie rozporządzenia pewną dyskrecjonalność, a bardziej wobec Rady UE, gdyby ta nie wydała decyzji po otrzymaniu odpowiedniego wniosku ze strony Komisji Europejskiej.** W przypadku wydania wyroku afirmującego skargę – Trybunał Sprawiedliwości nie może nakazać instytucji podjęcia określonych kroków czy wydania wyroku o określonej treści, ale zobowiązać do podjęcia działań jako takich¹¹.

3.7. W sprawie roli Rady Europejskiej w mechanizmie warunkowości

Objaśnienie znaczenia postanowień konkluzji:

Procedura przewidziana w rozporządzeniu „praworządność a unijne fundusze” przebiega w ten sposób, że Komisja Europejska przedkłada projekt decyzji w sprawie zastosowania stosownego środka Radzie UE, a ta podejmując ostateczną decyzję większością kwalifikowaną.

W preambule rozporządzenia przewidziano pewną rolę dla Rady Europejskiej. Jeżeli mianowicie państwo, w stosunku do którego Komisja proponuje zastosowania takiego środka uważa, że narusza to zasadę obiektywności i ma charakter dyskryminujący, może zwrócić się do Rady Europejskiej. W takiej sytuacji Rada UE wstrzymuje się z podjęciem decyzji, dopóki Rada Europejska nie przedyskutowała sprawy. Nie może to jednak trwać dłużej niż trzy miesiące od chwili przedłożenia przez Komisję Europejską projektu decyzji (oznacza to więc możliwość przedłużenia o jeden miesiąc terminu określonego w rozporządzeniu, w jakim Rada UE powinna podjąć ostateczną decyzję).

¹¹Postanowienie z dnia 6 września 2011 r. w sprawie T-292/09 *MuhamadMugraby p. Radzie i Komisji Europejskiej*, EU:T:2011:418, nb. 47-48.

W części I punkcie 2 lit. j) konkluzji mowa jest o tym, że w powyższej sytuacji Przewodniczący Rady Europejskiej włączy sprawę do porządku obrad Rady Europejskiej, a Rada Europejską przeprowadzając dyskusję „dążyć będzie do sformułowania wspólnego stanowiska”.

Interpretacja:

- Wydaje się, że powyższe „włączenie” Rady Europejskiej w mechanizm warunkowości ustanowiony rozporządzeniem jest pewnym następstwem rozbieżności, jakie powstały wokół interpretacji konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. Premierzy Morawiecki i Orban (oraz politycy i eksperci powiązani z obozem rządzącym), byli zdania, że można z nich wywieść, iż Rada Europejska stanowiąca jednomyślnie będzie ostatnią instancją w sprawie uchwalenia rozporządzenia oraz w procedurze mechanizmu warunkowości. **Podejście takie było z grunty mylne¹², bowiem rozporządzenie „praworządność a unijne fundusze” przyjmowane jest w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której legislatorem jest wyłącznie Rada UE i Parlament Europejski, natomiast udział w samym mechanizmie warunkowości Rady Europejskiej jest wykluczone przede wszystkim z tego względu, że Rada Europejska co do zasady nie pełni funkcji prawodawczej (art. 15 ust. 1 TUE).**
- Rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu jest więc pewnym wyjściem naprzeciw oczekiwaniom rządów Polski i Węgier, niemniej **nie mającym bezpośredniego znaczenia prawnego w mechanizmie warunkowości** (Rada Europejska nie ma po prostu takiej kompetencji).
- Rada Europejska może jedynie „dyskutować” o sprawie, a próba wypracowania „wspólnego stanowiska” niczego tutaj nie zmienia. Pośredni wpływ mogą te „dyskusje” mieć oczywiście na stanowisko ministra danego państwa w Radzie UE. **Niemniej i bez wskazanych postanowień preambuły rozporządzenia oraz konkluzji, Rada Europejska z równym skutkiem mogłaby „dyskutować” nad problemami związanymi ze stosowaniem rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”.**

4. Aspekty pragmatyczne interpretacji części I konkluzji Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 roku w sprawie stosowania mechanizmu wzajemności

Istotne jest zwłaszcza pytanie o termin wdrożenia, treść i funkcję wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie stosowania rozporządzenia oraz metodologii, jakiej Komisja użyje w swoich ocenach (punkt 2c konkluzji). W rozporządzeniu „praworządność a unijne fundusze”

¹²Szerzej na ten temat: J. Barcz: *Praworządność – zasada warunkowości w świetle konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. ...*

nie ma wzmianki o takich wytycznych, można by zatem domniemywać, że mamy tu do czynienia z materialnym uzupełnieniem postanowień rozporządzenia, dokonany w formie wyrażenia intencji takiego działania przez samą Komisję. Należy jednak mieć na uwadze, że opracowywanie dokumentów tego typu jest standardową praktyką Komisji we wszystkich obszarach pośredniego i dzielonego zarządzania środkami z budżetu ogólnego UE. Przykładowo, program Erasmus+, którego budżet w około 80% jest objęty formą zarządzania pośredniego przez 57 krajowych agencji wykonawczych, dysponuje:

- zintegrowanym systemem kontrolnym, takim samym dla wszystkich agencji krajowych, działających pod nadzorem organu władzy krajowej (*National Authority*) i kontrolowanych przez niezależne firmy audytorskie (*Independent Audit Bodies*);
- minimalnymi standardami kontrolnymi, obejmującymi legalność, poprawność, należyte zarządzanie finansowe, prawdziwy i rzetelny obraz spraw ujęty w raportach, strategię anty-defraudacyjną;
- informacją o sposobie zapewnienia i utrzymania tych standardów: w opracowanym przez Komisję przewodniku dla agencji krajowych oraz w wytycznych Komisji dla organów władzy krajowej w zakresie wyłaniania niezależnego audytora oraz standardów i obowiązków takiego audytora.

Wytyczne Komisji są wspomagającym narzędziem zarządczym, ułatwiającym przestrzeganie standardów kontrolnych i zarządzanie ryzykami związanymi z gospodarką środkami budżetowymi. Komisja, niosąca w UE finalną odpowiedzialność za prawidłowe i należyte zarządzanie finansowe, dokonuje na podstawie rozporządzenia finansowego 2018/1046, zgodnie z zasadą proporcjonalności, własnej oceny ryzyk finansowych związanych z pośrednimi i dzielonymi formami implementacji budżetu. Może to prowadzić do decyzji o wstrzymaniu lub zawieszeniu płatności, decyzji o zwrocie środków lub kar finansowych. Decyzje takie respektują zasadę proporcjonalności: jeśli np. zdefiniowane ryzyko dotyczy funkcjonowania całej wykonawczej agencji krajowej, wstrzymanie lub zawieszenie płatności obejmie całość obsługiwanych przez taką agencję programów UE.

W pracy nad wytycznymi do rozporządzenia o ogólnym mechanizmie warunkowości Komisja będzie, co oczywiste, kierować się swoim – wspomnianym już - oświadczeniem w sprawie konkluzji Rady Europejskiej¹³ : „... Komisja, stosując rozporządzenie, zobowiązana jest elementami wymienionymi w punkcie (2) konkluzji z 10-11 grudnia 2020 r., w stopniu w jakim znajdują się one w zakresie jej zadań, zgodnie z Traktatami”.

Może to oznaczać w praktyce, że:

- projekt wytycznych powstanie szybko, bez oczekiwania na ewentualny wyrok Trybunału Sprawiedliwości w przypadku zaskarżenia rozporządzenia przez jedno lub więcej państw członkowskich; ostateczna wersja ukształtuje bezpośrednio po uwzględnieniu relewantnych aspektów wyroku Trybunału, o ile takowe zaistnieją.

¹³Załącznik 3 do dokumentu Sekretariatu Rady UE (CM 5358/20 z 14.12.2020).

Czynnikiem wstrzymującym przekazanie pierwszego projektu do konsultacji mogą być płynące już z Polski i z Węgier pogrożki, że nie odpowiadająca tym państwom treść wytycznych może spowodować odmowę wyrażenia zgody przez parlamenty obu państw na ratyfikację decyzji o podwyższeniu pułapu zasobów własnych UE, niezbędnej dla uruchomienia *NextGeneration UE*;

- konsultacje projektu z państwami członkowskimi nie będą przebiegać pod dyktando tych ostatnich; Komisja Europejska w duchu lojalnej współpracy (art. 4 ust 3 TUE) uwzględni pozytywne i racjonalne sugestie, ale odrzuci wszelkie pułapki i blokady, które naruszałoby rozporządzenie finansowe i ograniczały skuteczność Komisji jako instytucji odpowiedzialnej traktatowo za należyte zarządzanie budżetem UE;
- metodologia ocen ze strony Komisji jako składnik wytycznych najpewniej zdoła praktycznie ująć proporcjonalny związek między zagrożeniami dla praworządności a przeciwdziałaniem w obronie budżetu UE; przykładowo, powtarzające się przypadki bezczynności prokuratury w reakcji na wyniki dochodzenia OLAF mogą stanowić wystarczający dowód na istnienie jednego z ryzyk, zdefiniowanych w art. 3 ust. 2 rozporządzenia;
- wstrzymanie się z uruchomieniem rozporządzenia do momentu finalizacji wytycznych po ewentualnym wyroku Trybunału Sprawiedliwości nie oznacza, że gromadzenie danych i informacji o naruszeniach praworządności lub groźbie takich naruszeń nie rozpocznie się już z chwilą wejścia w życie rozporządzenia; okres od 1 stycznia 2021 r. do chwili przyjęcia wytycznych nie będzie zatem wcale okresem bezkarności; do gromadzenia danych i informacji mogą posłużyć narzędzia, jakich uruchomienie na swoim portalu zapowiada Komisja - narzędzia, których w bezpieczny sposób będą mogli używać zarówno poszkodowane osoby prawne i fizyczne, jak też sygnaliści z państw członkowskich.

5. Podsumowanie

Osiągnięte podczas spotkania Rady Europejskiej 10-11 grudnia 2020 r. porozumienie ma istotne znaczenie, bowiem w jego następstwie zaakceptowano przyjęcie rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze”, a przede wszystkim uzyskano akceptację dla Wieloletnich Ram Finansowych oraz funduszu *NextGenerationUE*, mających zasadnicze znaczenie w dobie pandemii koronawirusa dla państw członkowskich UE, ich gospodarek i obywateli Unii.

Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że wśród ugrupowań prodemokratycznych w Polsce i na Węgrzech porozumienie te wywołało odczucie, że Unia Europejska, kosztem porozumienia w sprawach ekonomicznych, zdystansowała się wobec problemów narastającej niepraworządności na Węgrzech i w Polsce.

W przypadku Polski należy mieć również na uwadze, że nakręcanie anty-unijnej spirali emocji politycznych, nakierowanych na „uzasadnienie” szantażu wobec pozostałych państw

członkowskich UE, doprowadziło to tego, że premier państwa zajmował stanowiska skrajnie wrogie wobec Unii Europejskiej, a w tzw. narracji politycznej oficjalnie pojawił się postulat wystąpienia z UE (*Polexitu*).

Należy również zwrócić szczególną uwagę na to, że w argumentacji formacji rządzącej pojawiła się zapowiedź „monitorowania” stosowania rozporządzenia „praworządność a unijne fundusze” w toku procedury zatwierdzania (ratyfikowania) decyzji, na mocy której ustanowiony ma być fundusz *NextGenerationUE*. Państwa członkowskie zakładają, że zatwierdzanie decyzji zakończy się już wiosną nadchodzącego roku, tak aby fundusze mogły być wypłacane najpóźniej od połowy 2021 roku.

Próba ponownego sięgnięcia do szantażu politycznego miałaby fatalne następstwa: przesilenie polityczne powróciłoby w nieporównanie silniejszej formie, a następstwem byłoby sięgnięcie przez pozostałe 25 państw do tzw. planu B, czyli ustanowienie funduszu *NextGenerationUE* na innej podstawie prawnej (art. 122 TFUE) z pominięciem Polski (i zapewne Węgier).

Załącznik
Część I konkluzji Rady Europejskiej (posiedzenie 10 i 11 grudnia 2020 r.)

I. WRF/NGEU

1. Rada Europejska przypomina, że Unia Europejska, jej państwa członkowskie i jej instytucje są zdeterminowane, by propagować i szanować wartości, na których opiera się Unia, w tym praworządność, zgodnie z Traktatami. Przypomina również, że art. 7 TUE ustanawia procedurę mającą na celu zaradzanie naruszeniom wartości Unii określonych w art. 2 TUE.

2. Z myślą o znalezieniu wzajemnie satysfakcjonującego rozwiązania i rozwianiu obaw wyrażonych w odniesieniu do projektu rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, w szczególności w odniesieniu do sposobu stosowania tego rozporządzenia, Rada Europejska podkreśla, że rozporządzenie to należy stosować z pełnym poszanowaniem art. 4 ust. 2 TUE, w szczególności tożsamości narodowej państw członkowskich nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, zasady przyznania kompetencji, jak również zasady obiektywizmu, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich.

Rada Europejska zgadza się co do następujących kwestii:

a) Celem rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii jest ochrona budżetu Unii, w tym instrumentu *NextGeneration EU*, należytego zarządzania finansami oraz interesów finansowych Unii. Budżet Unii, w tym *NextGeneration EU*, musi być chroniony przed wszelkiego rodzaju nadużyciami finansowymi, korupcją i konfliktami interesów.

b) Stosowanie mechanizmu warunkowości na mocy rozporządzenia będzie obiektywne, sprawiedliwe, bezstronne i oparte na faktach, zapewniające sprawiedliwość proceduralną, niedyskryminację i równe traktowanie państw członkowskich.

c) W celu zapewnienia przestrzegania tych zasad Komisja zamierza opracować i przyjąć wytyczne dotyczące sposobu, w jaki będzie stosować rozporządzenie, w tym metodykę przeprowadzania przez siebie oceny. Wytyczne te zostaną opracowane w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi. W przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w odniesieniu do rozporządzenia wytyczne zostaną sfinalizowane po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, tak aby uwzględnić wszelkie istotne elementy wynikające z takiego wyroku. Przewodnicząca Komisji będzie w pełni informowała Radę Europejską. Do czasu sfinalizowania tych wytycznych Komisja nie zaproponuje środków na mocy rozporządzenia.

d) Stosowanie mechanizmu będzie uwzględniało jego pomocniczy charakter. Środki w ramach mechanizmu będą rozpatrywane jedynie w przypadku, gdyby inne procedury określone w prawie Unii, w tym na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia finansowego lub postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy Traktatu, nie pozwoliły na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii.

e) Środki w ramach mechanizmu będą musiały być proporcjonalne do wpływu naruszeń praworządności na należyte zarządzanie finansami budżetu Unii lub na interesy finansowe

Unii, a związek przyczynowy między takimi naruszeniami a negatywnymi skutkami dla interesów finansowych Unii będzie musiał być wystarczająco bezpośredni i należyście ustalony. Samo stwierdzenie, że naruszenie praworządności miało miejsce, nie wystarcza do uruchomienia mechanizmu.

f) Czynniki uruchamiające określone w rozporządzeniu należy odczytywać i stosować jako zamknięty wykaz jednorodnych elementów i nie mogą one być otwarte na czynniki lub zdarzenia o innym charakterze. Rozporządzenie nie odnosi się do uogólnionych braków.

g) Każde formalne wszczęcie procedury będzie poprzedzone pogłębionym dialogiem z danym państwem członkowskim, aby umożliwić mu zaradzenie zaistniałej sytuacji.

h) Komisja będzie ponosiła pełną odpowiedzialność za autonomiczną ocenę, czy istnieją warunki przyjęcia środków, niezależnie od tego, czy opiera się ona na własnych informacjach, czy też na informacjach pochodzących od stron trzecich. Poniesie pełną odpowiedzialność za dokładność i adekwatność informacji i ustaleń, na których opiera swoją ocenę. W przypadku gdy takie informacje i ustalenia, niezależnie od ich pochodzenia, zostaną wykorzystane do celów rozporządzenia, Komisja zapewni, aby ich adekwatność i wykorzystanie były określane wyłącznie w świetle celu rozporządzenia, jakim jest ochrona interesów finansowych Unii.

i) Środki przyjęte w ramach mechanizmu zostaną niezwłocznie poddane przeglądowi z inicjatywy danego państwa członkowskiego lub przez Komisję najpóźniej po upływie roku od ich przyjęcia przez Radę. W przypadku gdy Komisja podejmie decyzję o nieprzedkładaniu wniosku w sprawie zniesienia środków, przedstawi powody swojej decyzji i poinformuje o nich na posiedzeniu Rady.

j) 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 będzie dążyć do sformułowania wspólnego stanowiska w tej sprawie.

k) Rozporządzenie wynegocjowano jako integralną część nowego cyklu budżetowego i w związku z tym będzie ono stosowane od dnia 1 stycznia 2021 r., a środki będą miały zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do zobowiązań budżetowych, począwszy od nowych wieloletnich ram finansowych, w tym *NextGeneration EU*.

3. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza przyjąć oświadczenie, które ma zostać włączone do protokołu Rady przy podejmowaniu decyzji w sprawie rozporządzenia, wyrażające zobowiązanie do stosowania elementów, o których mowa w pkt 2 powyżej, które wchodzą w zakres jej obowiązków w zakresie stosowania rozporządzenia.

4. Rada Europejska zgadza się, że elementy zawarte w pkt 1–3 powyżej stanowią właściwą i trwałą odpowiedź na wyrażone obawy, bez uszczerbku dla praw państw członkowskich wynikających z art. 263 TFUE. W tym kontekście zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o niezwłoczne podjęcie kroków niezbędnych do przyjęcia całego pakietu odpowiednich instrumentów, w tym rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych i decyzji w sprawie zasobów własnych. Państwa członkowskie dołożą wszelkich starań, aby zatwierdzić decyzję w sprawie zasobów własnych zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi z myślą o jej szybkim wejściu w życie.

