



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.3.2022 r.
C(2022) 1382 final

KOMUNIKAT KOMISJI

**Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, EURATOM) 2020/2092 w sprawie
ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii**

1. WPROWADZENIE

1. Unia Europejska opiera się na praworządności¹. Poszanowanie państwa prawnego jest jedną z wartości będących fundamentem Unii, wspólnych państwom członkowskim, jak określono w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz w preambule TUE i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
2. Budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów wyrażających zasadę solidarności (art. 2 TUE), jedną z podstawowych zasad prawa Unii, opartą na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi w kwestii odpowiedzialnego wykorzystywania wspólnych zasobów z budżetu Unii. Jednakże to wzajemne zaufanie samo w sobie opiera się na zobowiązaniu każdego państwa członkowskiego do przestrzegania obowiązków, które na nim ciążyą na podstawie prawa Unii, oraz do stałego poszanowania wartości zawartych w art. 2 TUE, w tym wartości, jaką jest państwo prawne. Poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zawartych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania z wszystkich praw wynikających ze stosowania Traktatów wobec tego państwa członkowskiego².
3. Rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii³ („rozporządzenie w sprawie warunkowości”) ma na celu ochronę budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu w sposób wystarczająco bezpośredni na należyte zarządzanie finansami Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. Rozporządzenie w sprawie warunkowości jest stałym instrumentem mającym zastosowanie poza granicami danych wieloletnich ram finansowych⁴.
4. Celem niniejszych wytycznych jest wyjaśnienie pięciu aspektów rozporządzenia w sprawie warunkowości: (i) warunków przyjmowania środków; (ii) związku między rozporządzeniem w sprawie warunkowości a innymi instrumentami; (iii) proporcjonalności środków, które mają zostać zaproponowane Radzie; (iv) procedury i procesu oceny; oraz (v) ochrony praw odbiorców końcowych lub beneficjentów.
5. Niniejsze wytyczne nie są prawnie wiążące i nie tworzą ani nie zmieniają żadnych praw ani obowiązków w porównaniu z prawami i obowiązkami określonymi w TUE

¹ Zob. wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23. Zob. także wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica/Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 61–65.

² Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 126 i 129.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 4331 z 22.12.2020, s. 1.

⁴ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 188.

i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), rozporządzeniu finansowym⁵, rozporządzeniu w sprawie warunkowości, rozporządzeniu w sprawie OLAF⁶, rozporządzeniu w sprawie Prokuratury Europejskiej⁷ ani innych odpowiednich aktach Unii, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości i Sądu („Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”⁸).

2. WARUNKI PRZYJMOWANIA ŚRODKÓW

6. Celem rozporządzenia w sprawie warunkowości jest ochrona budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim. W rozporządzeniu w sprawie warunkowości określa się szereg warunków, które muszą zostać spełnione w celu wszczęcia ustanowionej w nim procedury.
7. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości „[o]dpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, 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”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednej z sytuacji, o których mowa w tym artykule. W takim przypadku naruszenia te wchodzą w zakres stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości.
8. Komisja wszczyna procedurę określoną w art. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości, jeżeli stwierdzi, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że warunki te są spełnione jedynie w przypadku, gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że (i) co najmniej jedna z zasad państwa prawnego, o których mowa w art. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie warunkowości, została naruszona w państwie członkowskim, (ii) wspomniane naruszenie dotyczy co najmniej jednej z sytuacji, które można przypisać organowi państwa członkowskiego lub co najmniej jednego z przypadków działania takich organów, o których to przypadkach mowa w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, w zakresie, w jakim te sytuacje lub to działanie mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, (iii) wspomniane naruszenie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1.

⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1.

⁸ Zob. art. 19 ust. 1 TUE.

w sposób wystarczająco bezpośredni na wspomniane należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe, a naruszenia te faktycznie⁹ lub rzeczywiście łączą się z tym wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu¹⁰. Jeżeli spełnione są warunki określone w art. 4, Komisja wszczyna procedurę, chyba że uzna, że inne procedury określone w przepisach Unii pozwoliłyby jej skuteczniej chronić budżet Unii. Procedura ta zapewnia ochronę praw procesowych danego państwa członkowskiego.

9. Oceniając przypadki na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, Komisja będzie stosować kompleksowe, proaktywne, oparte na analizie ryzyka i ukierunkowane podejście mające na celu zapewnienie skutecznego stosowania tego rozporządzenia, a tym samym ochronę budżetu Unii i interesów finansowych Unii.

2.1. Istotne naruszenia zasad państwa prawnego

10. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że w art. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie warunkowości „podkreślono [...], że pojęcie »państwa prawnego«, zdefiniowane na potrzeby stosowania rzeczonoego rozporządzenia, »jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE«. Z powyższego wynika, że poszanowanie tych wartości i tych zasad w zakresie, w jakim stanowią one część samej definicji wartości »państwa prawnego« wskazanej w art. 2 TUE lub, jak wynika z drugiego zdania tego artykułu, są ściśle związane ze społeczeństwem respektującym zasady państwa prawnego, może być wymagane w ramach mechanizmu horyzontalnej warunkowości, takiego jak ten ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu”¹¹.
11. W art. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie warunkowości ograniczono się do określenia, wyłącznie na potrzeby tego rozporządzenia, szeregu zasad, które obejmuje i które są najistotniejsze z punktu widzenia jego celu, jakim jest zapewnienie ochrony budżetu Unii¹². Przepis ten nie ma na celu przedstawienia wyczerpującej definicji pojęcia państwa prawnego.
12. Jeśli chodzi o prawa podstawowe, Trybunał wyjaśnił, że odniesienie do nich „zostało poczynione jedynie tytułem zilustrowania wymogów zasady skutecznej ochrony prawnej”. Zasada niedyskryminacji wpisuje się natomiast w samodzielną definicję państwa prawnego: „należy stwierdzić, że nie można uznać, iż państwo członkowskie, którego społeczeństwo charakteryzuje się dyskryminacją, zapewnia poszanowanie państwa prawnego w rozumieniu tej wspólnej wartości”¹³.

⁹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 165.

¹⁰ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 288.

¹¹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 154.

¹² Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 227.

¹³ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 229 oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 324.

13. Motyw 15 rozporządzenia w sprawie warunkowości odnosi się do „indywidualnych naruszeń” oraz do „naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym”. Rozporządzenie w sprawie warunkowości obejmuje zarówno indywidualne, jak i systemowe naruszenia, które są nim objęte w zakresie, w jakim mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii. W związku z tym Komisja może ocenić zarówno działania, jak i zaniechania organów publicznych.
14. Art. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości ma na celu ułatwienie stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości poprzez przedstawienie wykazu sytuacji, które mogą wskazywać na naruszenie zasad państwa prawnego¹⁴. Wykaz ten ma jedynie charakter orientacyjny, dlatego inne działania, praktyki lub zaniechania organów publicznych lub inne sytuacje prawne objęte art. 4 ust. 1 rozporządzenia mogą mieć znaczenie na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości.
15. Trybunał orzekł, że „istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego z jednej strony a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a także ochroną interesów finansowych Unii z drugiej strony”¹⁵. Trybunał dodał, że „[t]o należyte zarządzanie finansami i owe interesy finansowe mogą bowiem zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, ponieważ rzeczone naruszenia mogą skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii [...]”¹⁶.
16. Trybunał orzekł, że poszanowania tych warunków finansowania i celów realizowanych przez Unię przy finansowaniu wydatków „nie można w pełni zagwarantować w braku skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu przestrzegania prawa Unii; zważywszy, że istnienie takiej sprawowanej przez niezależne sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego”¹⁷. Pozostaje to bez uszczerbku dla wymogu wystarczająco bezpośredniego powiązania z budżetem Unii.
17. Naruszenia zasad państwa prawnego dotyczą co najmniej jednej sytuacji lub co najmniej jednego działania właściwych organów publicznych lub mogą być przypisane

¹⁴ Wykaz orientacyjnych naruszeń zasad państwa prawnego znajduje się również w załączniku I do wytycznych.

¹⁵ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 130; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 148.

¹⁶ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 131; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 149.

¹⁷ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 132; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 150.

takim organom w zakresie, w jakim są istotne dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii¹⁸.

18. Trybunał orzekł, że takie znaczenie można domniemywać w odniesieniu do działań organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia w sprawie warunkowości, mianowicie organów wykonujących budżet Unii oraz przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie i audyt¹⁹.
19. Co się tyczy służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur, ich prawidłowe funkcjonowanie zostało uwzględnione w lit. c) tego przepisu wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii. Podobnie jest w przypadku zapobiegania i karania przez sądy krajowe lub organy administracji naruszeń prawa Unii wymienionych w lit. e). Jeżeli chodzi o kontrolę sądową, do której odnosi się lit. d), jest ona przywoływana jedynie w zakresie, w jakim dotyczy działań organów wymienionych w lit. a)–c). Odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków, przewidziane w lit. f), obejmuje wyłącznie środki pochodzące z budżetu Unii, podobnie jak ma to miejsce w przypadku współpracy z OLAF-em i EPPO wskazanej w lit. g). Wreszcie lit. h) odnosi się wyraźnie do wszystkich innych sytuacji lub działań organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych²⁰.
20. Konsekwencją takiego rozumienia jest to, że w odniesieniu do organów krajowych, których działalność ma charakter ogólny i nie ogranicza się do wykonania lub ochrony budżetu Unii, ich działanie lub sytuacje stanowiące naruszenie zasad państwa prawnego będą objęte zakresem rozporządzenia jedynie w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.
21. Komisja zauważa, że wśród tych szczególnych sytuacji lub działań organów publicznych nieskuteczna lub nieterminowa współpraca z Prokuraturą Europejską i OLAF-em stanowi podstawę do podjęcia działań zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości²¹. W odniesieniu do Prokuratury Europejskiej²² zakres tej współpracy obejmuje zobowiązanie właściwych organów krajowych państw członkowskich uczestniczących w Prokuraturze Europejskiej do aktywnego udzielania pomocy i wsparcia w dochodzeniach karnych i ściganiu w ramach Prokuratury

¹⁸ Orientacyjny wykaz tych szczególnych sytuacji znajduje się również w załączniku I do wytycznych.

¹⁹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., *Węgry/Parlament i Rada*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 143.

²⁰ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., *Węgry/Parlament i Rada*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 143.

²¹ Zob. art. 4 ust. 2 lit. g) rozporządzenia w sprawie warunkowości.

²² Zob. odpowiednie przepisy rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939, przytoczonego powyżej.

Europejskiej²³. Jeżeli chodzi o OLAF, zakres tej współpracy obejmuje prawo OLAF-u²⁴ do przeprowadzania kontroli na miejscu i inspekcji, wraz z pomocą niezbędną do ich skutecznego przeprowadzenia, oraz prawo dostępu do odpowiednich informacji, danych i dokumentów w celu podjęcia decyzji o wszczęciu lub odmowie wszczęcia dochodzenia lub w celu skutecznego prowadzenia dochodzeń bez nieuzasadnionej zwłoki. Współpraca ta obejmuje również powiązane obowiązki danego państwa członkowskiego, w tym²⁵: (i) informowanie OLAF-u²⁶, (ii) udzielanie OLAF-owi pomocy niezbędnej do skutecznego wykonywania jego zadań podczas prowadzenia takiego dochodzenia²⁷, (iii) podejmowanie stosownych środków ostrożności, w szczególności środków mających na celu zabezpieczenie odpowiednich dowodów²⁸, (iv) podejmowanie odpowiednich działań na podstawie informacji dostarczonych przez OLAF, zanim OLAF podejmie decyzję o wszczęciu dochodzenia²⁹ oraz (v) zapewnienie odpowiednich i terminowych działań następczych w związku ze sprawozdaniami i zaleceniami OLAF-u po zakończeniu dochodzeń, informowanie OLAF-u o podjętych działaniach³⁰.

22. Przestrzeganie tych obowiązków przez dane państwo członkowskie ma w rzeczy samej zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii. Komisja będzie zatem monitorować skuteczną i terminową współpracę z OLAF-em w świetle zasad ustanowionych w art. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości. Jest to szczególnie istotne dla państw członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej, ponieważ w tych państwach członkowskich OLAF jest właściwy do prowadzenia dochodzeń w sprawie zarzutów nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii. Ponadto systematyczny brak działań następczych w związku z zaleceniami OLAF-u może być równoznaczny z działaniem organów publicznych, których mogłoby dotyczyć naruszenie zasad państwa prawnego określonych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości.
23. Ponadto art. 4 ust. 2 lit. h) obejmuje wszelkie inne sytuacje lub działanie organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii. Trybunał orzekł, że art. 4 ust. 2 lit. h) należy

²³ Pozostaje to bez uszczerbku dla obowiązków nieuczestniczących państw członkowskich w zakresie współpracy z Prokuraturą Europejską, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami Unii, w przypadkach gdy wykonuje ona swoje kompetencje w uczestniczących państwach członkowskich i wymaga takiej współpracy.

²⁴ Zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013, przytoczonego powyżej.

²⁵ Obowiązki te przewidziano w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013. Wykaz przedstawiony w niniejszych wytycznych nie jest wyczerpujący.

²⁶ Art. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

²⁷ Art. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

²⁸ Art. 7 ust. 7 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

²⁹ Art. 5 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

³⁰ Art. 11 ust. 3 i 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013.

interpretować w związku z art. 4 ust. 1, który stanowi „sedno mechanizmu warunkowości horyzontalnego ustanowionego przez to rozporządzenie”³¹. Trybunał orzekł również, że art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości, „w szczególności jego lit. h), nie sprawia, że niewyczerpujące stają się sytuacje objęte mechanizmem warunkowości ustanowionym w zaskarżonym rozporządzeniu ani nie jest wystarczająco precyzyjny, aby stanowić jego część”³².

24. Aby podać jeden z możliwych przykładów, sytuacja lub działanie organów (lub zaniechania ze strony organów) w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. h) rozporządzenia w sprawie warunkowości może obejmować prawidłowe funkcjonowanie organów odpowiedzialnych za rejestry gruntów i powiązane kontrole dzierżawy lub własności gruntów rolnych (w tym, w stosownych przypadkach, działania organów ścigania), o ile takie dzierżawa lub własność mają znaczenie dla otrzymywania dotacji w ramach wspólnej polityki rolnej Unii.
25. Warto przypomnieć, że rozporządzenie w sprawie warunkowości ma zastosowanie do wszystkich funduszy UE. W tym względzie współprawodawcy wyjaśnili również, że rozporządzenie w sprawie warunkowości może zostać uruchomione w przypadku braku zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organów wdrażających ich plany odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 8 rozporządzenia (UE) 2021/241 („rozporządzenie w sprawie RRF”)³³. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił również, że rozporządzenie w sprawie warunkowości może także dotyczyć naruszeń zasad państwa prawnego mających wpływ na pobór zasobów własnych Unii³⁴.

2.2. Skutki dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii

26. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości, aby dane zachowanie lub sytuacja wchodziły w zakres stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości, Komisja musi stwierdzić naruszenie zasad państwa prawnego i ocenić, czy takie naruszenie (i) wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii, (ii) w sposób wystarczająco bezpośredni. Ocena ta powinna być dokonywana indywidualnie dla każdego przypadku.

³¹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 294.

³² Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 301; oraz Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 173.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

³⁴ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 186.

27. Pierwszy warunek określony w pkt 24 powyżej (zob. ppkt (i): „wpływa”) wymaga, aby stwierdzone naruszenie zasad państwa prawnego miało wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe.
28. Skutek ten może polegać, po pierwsze, na wykonaniu budżetu Unii w sposób niezgodny z zasadami należytego zarządzania finansami zapisanymi w art. 317 TFUE oraz z przepisami przyjętymi w celu wykonania budżetu Unii. W szczególności art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego definiuje „należyte zarządzanie finansami” jako „wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności”. Art. 33–36 rozporządzenia finansowego określają bardziej szczegółowo znaczenie, zakres i skutki tych zasad.
29. Po drugie skutek ten można również ustalić w odniesieniu do naruszeń zasad państwa prawnego szkodzących ochronie interesów finansowych Unii, o których mowa w art. 325 TFUE i w odpowiednim prawie wtórnym. W szczególności, zgodnie z art. 63 ust. 2 rozporządzenia finansowego, obejmuje to wszystkie środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne mające na celu między innymi zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym w wykonywaniu budżetu, ich wykrywanie i korygowanie. „Interesy finansowe Unii” są zdefiniowane w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2013 jako obejmujące „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują”. Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości pojęcie „interesów finansowych Unii” w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE obejmuje zarówno wpłaty odpowiednich środków do budżetu Unii, jak i wydatki pokrywane z tego budżetu³⁵.
30. Ponadto przy określaniu stopnia wpływu na budżet Unii lub jej interesy finansowe Komisja należycie uwzględni takie kryteria, jak: charakter, czas trwania, waga i zakres stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego, które mogą się różnić w zależności od cech tych naruszeń³⁶. Co więcej, zamiar danego państwa członkowskiego polegający na zaprzestaniu naruszania zasad państwa prawnego, w tym stopnia jego współpracy z Komisją na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, może być istotny między innymi do celów pomiaru wpływu, czasu trwania i zakresu danego naruszenia na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe³⁷.
31. W odniesieniu do sytuacji, w której naruszenia zasad państwa prawnego wiążą się z „poważnym ryzykiem” wpływającym na należyte zarządzanie finansami w ramach

³⁵ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 265;

oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 297.

³⁶ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 331; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 361.

³⁷ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 332.

budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, Trybunał stwierdził, że „ograniczenie przyjmowania odpowiednich środków do przypadków udowodnionego wpływu na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe Unii byłoby niezgodne z wymogami należytego zarządzania finansami Unii i ochrony interesów finansowych Unii. Ograniczenie takie mogłoby zagrozić celowi [...] rozporządzenia”³⁸. Zapobieganie skutkom, o których mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia, jest „stałym i horyzontalnym wymogiem prawodawstwa finansowego UE”³⁹. „Poważne ryzyko” można ustalić w przypadkach, w których skutki danego naruszenia zasad państwa prawnego, choć nie zostały jeszcze udowodnione, można jednak racjonalnie przewidzieć, ponieważ istnieje duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia⁴⁰. Należy zatem wykazać, że istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka w odniesieniu do sytuacji lub form działania organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości. Na przykład jeżeli niektóre akty organów krajowych wykonujące środki finansowe Unii w drodze zamówień publicznych lub dotyczące poboru zasobów własnych Unii, kontroli finansowej, monitorowania i audytu środków finansowych Unii lub dochodzeń w sprawie zarzutów nadużyć finansowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii przy wykonywaniu środków finansowych lub dochodów Unii nie mogą zostać skutecznie poddane przeglądowi przez w pełni niezależne sądy, może to pociągać za sobą poważne ryzyko w zakresie, w jakim dotyczy to środków finansowych Unii i jej interesów finansowych.

32. Ponadto nie wystarczy, że naruszenie zasad państwa prawnego wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości naruszenie zasad państwa prawnego powinno nastąpić „w sposób wystarczająco bezpośredni” (drugi warunek w pkt 24 powyżej (zob. ppkt (ii))).
33. Zgodnie z tym wymogiem należy ustalić, że istnieje wystarczająco bezpośredni związek między naruszeniem zasad państwa prawnego a skutkami tego naruszenia lub ich poważnym ryzykiem dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że wyrażenie „w sposób wystarczająco bezpośredni” wymaga, aby związek między naruszeniem zasad państwa prawnego a wpływem lub ryzykiem dla budżetu Unii był „faktyczny” lub „rzeczywisty”⁴¹. Oznacza to, że procedura przewidziana w rozporządzeniu nie powinna być uruchamiana w odniesieniu do sytuacji, w których związek jest jedynie hipotetyczny, zbyt niepewny lub zbyt niejasny.

³⁸ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 262.

³⁹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 266; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 298.

⁴⁰ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 262.

⁴¹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 288.

3. ZWIĄZEK MIĘDZY ROZPORZĄDZENIEM W SPRAWIE WARUNKOWOŚCI A INNYMI PROCEDURAMI OKREŚLONYMI W PRZEPISACH UNII

34. Jeżeli Komisja stwierdzi, że ma uzasadnione podstawy, by uznać, że warunki przyjęcia środków na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości zostały spełnione, przed rozpoczęciem procedury rozważy, czy konieczne są odpowiednie środki, tj. czy inne procedury określone w przepisach Unii w celu ochrony budżetu Unii nie pozwoliłyby jej na skuteczniejszą ochronę tego budżetu, jak określono w art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości.
35. W praktyce unijne przepisy finansowe i mające zastosowanie przepisy sektorowe przewidują już inne procedury ochrony budżetu Unii.
36. Na przykład w rozporządzeniu finansowym przewidziano system wczesnego wykrywania i wykluczania („EDES”)⁴², który umożliwia Komisji wczesne wykrywanie osób lub podmiotów stwarzających ryzyko zagrażające ochronie interesów finansowych Unii oraz wykluczenie ich z otrzymywania środków z budżetu Unii, jeżeli spełnione są określone warunki.
37. Ponadto Komisja może wstrzymać lub zawiesić płatności oraz nałożyć na państwa członkowskie⁴³ korekty finansowe, jeżeli nie przestrzegają one obowiązujących przepisów i nie chronią interesów finansowych Unii podczas wykonywania budżetu Unii w ramach zarządzania dzielonego⁴⁴.
38. Na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF oraz umów w sprawie finansowania i pożyczek podpisanych na jego podstawie Komisja ma prawo do proporcjonalnego obniżenia pomocy i odzyskania wszelkich kwot należnych budżetowi Unii w przypadkach nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów wpływających

⁴² Zob. art. 135 rozporządzenia finansowego.

⁴³ Zob. art. 101 ust. 8 rozporządzenia finansowego; zob. również np. art. 96, 97 i 104 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159, oraz art. 52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549.

⁴⁴ Zob. art. 63 ust. 2 rozporządzenia finansowego; zob. również np. art. 69 ust. 3 i art. 103 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, a także art. 58 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, a od dnia 1 stycznia 2023 r. – art. 57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 187.

na interesy Unii, nieskorygowanych przez państwa członkowskie. Ponadto szereg planów odbudowy i zwiększania odporności obejmuje środki bezpośrednio związane z kwestiami państwa prawnego, których zadowalające wdrożenie jest niezbędne do uwolnienia płatności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

39. Niemniej nie zawsze może być możliwe wszczęcie tych procedur w odniesieniu do przypadków naruszenia zasad państwa prawnego, takich jak te wymienione w art. 3 i art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości. Mogą również zaistnieć sytuacje, w których środki w ramach systemu warunkowości mogą być skuteczniejsze pod względem ochrony budżetu Unii niż procedury określone w rozporządzeniu (UE) 2021/1060 („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów”) lub rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013 oraz, od dnia 1 stycznia 2023 r., rozporządzeniu (UE) 2021/2116, ponieważ te ostatnie środki mogą być uruchamiane wyłącznie na konkretnych podstawach wymienionych w tych rozporządzeniach⁴⁵ i mogą dotyczyć wyłącznie wydatków już zadeklarowanych Komisji przez państwo członkowskie. Na przykład skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest horyzontalnym warunkiem podstawowym w rozumieniu art. 15 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Ten warunek podstawowy jest warunkiem wstępnym skutecznej i efektywnej realizacji celów szczegółowych programu. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, jeżeli państwo członkowskie nie spełnia warunku podstawowego, Komisja nie zwraca wydatków związanych z operacjami powiązаныmi z odnośnymi celami szczegółowymi, z wyjątkiem wydatków, które przyczyniają się do spełnienia odpowiedniego warunku podstawowego. Środek ten ma zastosowanie dopiero po zatwierdzeniu danego programu lub jego zmiany przez Komisję. W przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w odniesieniu do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które mają wpływ na realizację programu Unii, rozporządzenie w sprawie warunkowości może być bardziej skuteczne, o ile przewiduje również możliwość zawieszenia zatwierdzenia lub

45

Płatności mogą zostać wstrzymane, jeżeli: a) dostępne są dowody sugerujące istnienie poważnego uchybienia, w odniesieniu do którego nie wprowadzono środków naprawczych; b) Komisja musi przeprowadzić dodatkowe weryfikacje po otrzymaniu informacji sugerujących, że wydatek ujęty we wniosku o płatność może być związany z nieprawidłowością. Płatności mogą zostać zawieszone, jeżeli: a) państwo członkowskie nie podjęło niezbędnych działań w celu zaradzenia sytuacji, która doprowadziła do wstrzymania biegu terminu płatności na podstawie art. 96 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów; b) istnieje poważne uchybienie; c) wydatek ujęty we wniosku o płatność związany jest z nieprawidłowością, która nie została skorygowana; d) Komisja wydała uzasadnioną opinię w odniesieniu do procedury uchybienia zgodnie z art. 258 TFUE, która to opinia dotyczy sprawy stwarzającej zagrożenie dla zgodności z prawem i prawidłowości wydatku. Korekt finansowych dokonuje się, jeżeli: a) istnieje poważne uchybienie, które stworzyło zagrożenie dla wsparcia z Funduszy już wypłaconego na rzecz programu; b) wydatek ujęty w zatwierdzonym zestawieniu wydatków jest nieprawidłowy i nie został wykryty ani zgłoszony przez państwo członkowskie; c) państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich obowiązków określonych w art. 97 przed wszczęciem procedury korekty finansowej przez Komisję.

zmiany programu, a w konsekwencji dalsze wzmocnienie ochrony budżetu Unii dzięki jego skutkowi zapobiegawczemu.

40. Rozważając, czy procedura ustanowiona rozporządzeniem w sprawie warunkowości chroni budżet Unii skuteczniej niż inne procedury, Komisja, opierając się na egzekwowaniu przepisów sektorowych i bez uszczerbku dla swoich uprawnień i obowiązków określonych w tych przepisach, weźmie pod uwagę otwarty zestaw kryteriów, które należy stosować w świetle konkretnych okoliczności każdej sytuacji. W niektórych sytuacjach Komisja mogłaby stosować rozporządzenie w sprawie warunkowości wraz z przyjęciem środków sektorowych lub finansowych, które może być zobowiązana podjąć, lub po ich przyjęciu, jeżeli rozporządzenie w sprawie warunkowości skuteczniej chroniłoby budżet Unii i interesy finansowe Unii, wykazując tym samym jego wartość dodaną. W przeciwnym razie wartość dodana i skuteczność rozporządzenia, jako ogólnego i horyzontalnego instrumentu mającego na celu ochronę budżetu Unii i interesów finansowych Unii, zostałyby pozbawiona skuteczności.
41. Komisja uważa, że w celu określenia skuteczności ochrony przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości w porównaniu z innymi istniejącymi instrumentami ochrony interesów finansowych Unii można zastosować następujące orientacyjne kryteria.
42. Pierwsze kryterium dotyczy zakresu wpływu na budżet Unii lub zakresu ryzyka, jakie naruszenie zasad państwa prawnego może pociągać za sobą dla skuteczności należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych Unii. W szczególności procedury na podstawie innych unijnych przepisów finansowych mogą mieć zastosowanie wyłącznie do konkretnych programów wydatków i w związku z tym w niektórych przypadkach mogą być niewystarczające w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego, które są „powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym”⁴⁶. Może to mieć miejsce również wtedy, gdy naruszenia zasad państwa prawnego wiążą się z poważnym ryzykiem wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii, podczas gdy inne unijne przepisy finansowe mogą zamiast tego odnosić się do już istniejących skutków dla budżetu Unii. Na przykład, w przypadku gdy przepisy krajowe ograniczają odpowiedzialność karną za nadużycia finansowe lub korupcję lub osłabiają ramy prawne dotyczące zwalczania nadużyć finansowych i korupcji lub zapobiegania konfliktom interesów, przypadki nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów mogą nie zostać poddane skutecznemu dochodzeniu i ściganiu, co może stwarzać poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii. Zgodnie z tym

⁴⁶

Zob. motyw 15 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

samym rozumowaniem przepisy ogólne wykluczające skuteczną kontrolę sądową przez niezależne sądy decyzji organów krajowych zarządzających w całości lub w części unijnymi środkami finansowymi mogą również pociągać za sobą poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii. W takich sytuacjach Komisja może stwierdzić, że stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości może być skuteczniejsze niż inne instrumenty unijne.

43. Inne istotne kryterium odnosi się do rodzajów dostępnych środków odwoławczych i ich przydatności w różnych sytuacjach. Rozporządzenie w sprawie warunkowości przewiduje wiele różnych możliwości uwzględnienia specyfiki odnośnego naruszenia zasad państwa prawnego, które to rozwiązania mogą być stosowane łącznie⁴⁷. Gdyby środki odwoławcze dostępne na podstawie innych przepisów unijnych były mniej odpowiednie do rozwiązania problemu istotnego naruszenia zasad państwa prawnego, rozporządzenie w sprawie warunkowości można by uznać za bardziej skuteczne. Takie sytuacje mogą wystąpić, gdy budżet Unii zostaje lub może zostać dotknięty w szerokim zakresie, na przykład z powodu prawa krajowego wykluczającego skuteczną kontrolę sądową decyzji administracyjnych dotyczących wykonania budżetu Unii lub utrudniającego kierowanie odnośnych spraw do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub z powodu braku niezależności sądów krajowych. W takich przypadkach środki zawieszające lub zakazujące na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości nakładane łącznie do czasu zaprzestania odnośnego naruszenia zasad państwa prawnego mogłyby skuteczniej chronić budżet Unii, ponieważ mogłyby zapobiec negatywnym skutkom dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i dla jej interesów finansowych. Mogłyby to obejmować sytuacje, w których ogólne ryzyko finansowe dla budżetu Unii i interesów finansowych Unii przekracza ryzyka mogące zostać uwzględnione w ramach środków przewidzianych w programie szczegółowym i dostępnych w ramach jednego instrumentu sektorowego.

4. ŚRODKI, KTÓRE MOGŁABY ZAPROPONOWAĆ KOMISJA – PROPORCJONALNOŚĆ

44. Zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości, po ustaleniu przez Komisję, że warunki uruchomienia stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości zostały spełnione, proponuje ona Radzie środki, które są proporcjonalne⁴⁸, co oznacza, że środki te muszą być konieczne i adekwatne do rozwiązania stwierdzonych problemów oraz do ochrony budżetu Unii lub jej interesów finansowych, nie wykraczając poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ich celu.

⁴⁷ Zob. art. 5 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁴⁸ Zob. art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

45. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia środki powinny być ściśle proporcjonalne, tj. „ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe”⁴⁹.
46. W tym kontekście Komisja należycie uwzględni charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń odnośnych zasad państwa prawnego⁵⁰. Kryteria te pomagają określić zakres wpływu, który może się różnić w zależności od cech stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego, dlatego ich uwzględnienie wpływa na ocenę proporcjonalności środków⁵¹. Chociaż nie jest możliwe wcześniejsze określenie i zważenie wszystkich możliwych rodzajów naruszeń zasad państwa prawnego, a także ich dokładnego wpływu na budżet Unii lub na jej interesy finansowe, na tym etapie i wobec braku doświadczenia w stosowaniu rozporządzenia w sprawie warunkowości Komisja przeanalizuje poniższe elementy w odniesieniu do każdej z tych cech.
47. W odniesieniu do charakteru naruszenia wszystkie naruszenia zasad państwa prawnego mają znaczenie dla stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie, w jakim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Sytuacje, o których mowa w art. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości, mają jednak szczególne znaczenie, ponieważ zostały w nim wyraźnie wymienione. Nie oznacza to jednak, że inne naruszenia zasad państwa prawnego o podobnym charakterze zostaną uznane za mniej istotne. W swojej ocenie Komisja należycie uwzględni również inne aspekty naruszenia zasad państwa prawnego, takie jak to, czy naruszenie jest nierozzerwalnie lub ściśle związane z procesem, w ramach którego środki unijne są wykorzystywane przez dane państwo członkowskie (na przykład w przypadku nieprawidłowego funkcjonowania organów publicznych podejmujących decyzję o udzieleniu dotacji lub zamówień finansowanych z budżetu Unii), w którym to przypadku wpływ na budżet Unii lub interesy finansowe Unii może być szczególnie znaczący.
48. W odniesieniu do czasu trwania prawdopodobne jest, że im dłużej trwa naruszenie zasad państwa prawnego lub im częściej się powtarza, tym bardziej będzie ono miało ogólnie negatywny wpływ lub stwarzało poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Wniosek ten będzie zatem miał również wpływ na dokonaną przez Komisję ocenę proporcjonalności proponowanych przez nią środków.
49. W odniesieniu do wagi naruszenia zasad państwa prawnego Komisja uważa, że w przypadku gdy jedno lub kilka naruszeń zasad państwa prawnego dotyczy istotnych

⁴⁹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 112.

⁵⁰ Zob. art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁵¹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 331; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 361.

części sektora publicznego państwa członkowskiego, takich jak władza ustawodawcza lub sądownictwo, co może mieć potencjalnie negatywny wpływ na zarządzanie budżetem Unii przez organy krajowe, lub gdy naruszenie lub naruszenia zasad państwa prawnego mają charakter systemowy lub powszechny, czynniki te należy wziąć pod uwagę w odniesieniu do proporcjonalności środków. W odniesieniu do zakresu naruszenia zasad państwa prawnego Komisja uważa, że jeżeli naruszenie zasad państwa prawnego wpływa lub stwarza ryzyko wpływu na wiele programów lub funduszy Unii, można oczekiwać, że jego wpływ na budżet Unii lub na interesy finansowe Unii będzie znaczny. Ogólnie rzecz biorąc, waga naruszenia zasad państwa prawnego określonych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości zazwyczaj znajdzie odzwierciedlenie w wadze jego rzeczywistego lub potencjalnego wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii.

50. Komisja uważa, że łączna obecność lub brak wyżej wymienionych elementów rozważanych w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu odnośnego naruszenia zasad państwa prawnego na budżet Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii może stanowić podstawę oceny proporcjonalności środków, które mają zostać zaproponowane na podstawie rozporządzenia. W związku z tym systemowe naruszenie zasad państwa prawnego, które w sposób łączny lub przez dłuższy okres wpływa na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii, może uzasadniać zaproponowanie środków mających znaczące skutki finansowe dla danego państwa członkowskiego.
51. Oprócz tych elementów Komisja może również wziąć pod uwagę inne czynniki, w szczególności zamiar zaprzestania przez państwo członkowskie naruszania zasad państwa prawnego, stopień współpracy danego państwa członkowskiego⁵² lub odmowę lojalnej współpracy z Komisją w kontekście procedur na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, ewentualne utrzymywanie się lub powtarzanie podobnych naruszeń zasad państwa prawnego, pomimo wcześniejszych zaleceń lub propozycji środków przedstawionych przez Komisję. Zamiar i stopień współpracy państwa członkowskiego są również istotne dla określenia czasu trwania i zakresu naruszenia zasad państwa prawnego⁵³. Komisja zapewni obiektywną i bezstronną ocenę tych czynników.
52. W rozporządzeniu w sprawie warunkowości wymaga się, aby środki były ukierunkowane, w miarę możliwości, na „działania Unii, których dotyczą naruszenia”⁵⁴. W swoim wniosku Komisja wskaże konkretne programy lub fundusze, których dotyczą naruszenia zasad państwa prawnego, lub te, co do których istnieje ryzyko, że naruszenia mogą ich dotyczyć, i zaproponuje, w miarę możliwości, środki

⁵² Zob. motyw 18 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁵³ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 332.

⁵⁴ Zob. art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

ukierunkowane na te programy lub fundusze. Jednak w przypadkach, w których nie jest to możliwe, w tym w przypadkach, gdy naruszenie zasad państwa prawnego ma wpływ na pobór zasobów własnych Unii, rozporządzenie w sprawie warunkowości zezwala na przyjęcie środków dotyczących działań Unii innych niż te, których dotyczy naruszenie zasad państwa prawnego. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że może to dotyczyć sytuacji, w których te ostatnie działania nie mogą być⁵⁵, już nie mogą być ukierunkowane lub mogą być ukierunkowane jedynie w niewystarczający sposób, aby osiągnąć cel rozporządzenia w sprawie warunkowości, który polega na zapewnieniu ochrony całego budżetu Unii, tak że środki te są niezbędne do osiągnięcia tego celu⁵⁶. W przeciwnym razie nie byłoby możliwe osiągnięcie celu rozporządzenia w sprawie warunkowości. Ponadto w przypadkach, w których rozporządzenie w sprawie warunkowości stosuje się dodatkowo lub później do innych przepisów Unii, Komisja uwzględni ogólny wpływ środków, aby zapewnić przestrzeganie zasady proporcjonalności.

53. W celu dokonania oceny proporcjonalności proponowanych środków Komisja, zgodnie z art. 6 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunkowości, musi również wziąć pod uwagę te same źródła, z których korzystano przy wykrywaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak wspomniano w sekcji 5.2 niniejszych wytycznych.

5. PROCEDURA I METODYKA PROCESU OCENY

5.1. Wstępna ocena Komisji

54. Aby zidentyfikować i ocenić naruszenia zasad państwa prawnego na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, Komisja przeprowadzi dokładną ocenę jakościową w poszczególnych przypadkach – z należyтым uwzględnieniem szczególnych okoliczności i kontekstów – opartą na zasadach i cechach metodyki określonych w poniższych punktach niniejszych wytycznych.
55. Komisja przeprowadzi swoją ocenę w sposób obiektywny, bezstronny i sprawiedliwy⁵⁷.
56. Obiektywność wymaga, aby ocena opierała się na rzeczywistych faktach lub dowodach, którymi dysponuje Komisja. Oprócz różnych kontaktów między Komisją, innymi organami i państwami członkowskimi art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunkowości wyraźnie stanowi również, że Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny i czyni to, gdy uzna to za stosowne. Na przykład może zażądać dodatkowych informacji mających na celu potwierdzenie spełnienia warunków stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości, ocenę

⁵⁵ Na przykład w przypadkach, w których stwierdzony zostanie wpływ naruszenia zasad państwa prawnego na dochody budżetu Unii.

⁵⁶ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 275.

⁵⁷ Zob. motyw 16 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

zakresu wpływu na budżet Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii (lub ryzyka wpływu) lub bardziej szczegółową ocenę wszelkich środków zaradczych, które dane państwo członkowskie wprowadziło lub planuje wprowadzić. Zważywszy, że jeden z głównych celów rozporządzenia w sprawie warunkowości ma być wykorzystywany jako narzędzie zapobiegawcze w celu ochrony budżetu Unii i interesów finansowych Unii, Komisja stara się zapewnić rzetelny dialog i współpracę z danym państwem członkowskim, przy jednoczesnym utrzymaniu właściwego tempa procedury.

57. Bezstronność przy ocenie przypadków na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości oznacza równe traktowanie państw członkowskich. W art. 4 ust. 2 TUE wymaga się również, aby Unia szanowała równość państw członkowskich wobec Traktatów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oznacza to przede wszystkim, że porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie mogą być traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione⁵⁸ szczególnymi okolicznościami charakteryzującymi każdą konkretną sytuację. O ile Komisja musi dokonać oceny, biorąc pod uwagę szczególne cechy systemu prawnego danego państwa członkowskiego oraz zakres uznania, jakim dysponuje przy wdrażaniu zasad państwa prawnego, o tyle nie oznacza to, że wynikające z nich obowiązki dotyczące rezultatu, jaki należy osiągnąć, mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że poszanowanie państwa prawnego należy oceniać na podstawie jednolitych kryteriów, a treść zasad państwa prawnego jest jasna, określa jasne i precyzyjne wiążące zobowiązania rezultatu oraz jest dobrze znana państwom członkowskim⁵⁹. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że państwa członkowskie są w stanie określić z wystarczającą dokładnością zasadniczą treść i wymogi wynikające z każdej z zasad wymienionych w art. 2 lit. a) rozporządzenia⁶⁰.

58. Jeżeli chodzi o rzetelność oceny na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, Komisja uważa, że oznacza to kompleksowe spojrzenie na wszystkie rozważane okoliczności w celu zidentyfikowania naruszeń zasad państwa prawnego, które to naruszenia są istotne na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości.

59. Służby Komisji sprawdzają najpierw, czy odpowiednie źródła odnoszą się do stwierdzonego już naruszenia zasad państwa prawnego, a jeżeli nie zostało ono wcześniej stwierdzone, czy istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że takie

⁵⁸ Zob. m.in. wyrok z dnia 20 września 1988 r., Królestwo Hiszpanii/Rada Wspólnot Europejskich, 203/86, ECLI:EU:C:1988:420, pkt 25. W odniesieniu do niedawnej sprawy zob. wyrok z dnia 8 października 2020 r., Universitatea „Lucian Blaga” Sibiu i in., C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810, pkt 44.

⁵⁹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 233 i 235; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 265 i 283.

⁶⁰ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 240.

naruszenie zasad państwa prawnego miało miejsce. W tym celu Komisja uważa, że ostateczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej są rozstrzygające. Następnie Komisja sprawdzi, czy to naruszenie zasad państwa prawnego dotyczy sytuacji lub działania organów, które są istotne dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, jak przewidziano w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

60. Po drugie, ponieważ samo ustalenie, że doszło do naruszenia zasad państwa prawnego, nie wystarcza do uruchomienia rozporządzenia w sprawie warunkowości, służby Komisji oceniają, czy naruszenie zasad państwa prawnego ma wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii, czy też stwarza poważne ryzyko takiego wpływu, biorąc pod uwagę kryteria przeanalizowane w sekcji 2.2 niniejszych wytycznych. Komisja będzie przywiązywać szczególną wagę do środków naprawczych lub innych środków prawnych, które już podjęła w podobnych przypadkach w ramach procedur, o których mowa w sekcji 3 powyżej, lub innych procedur przewidzianych w prawie Unii, pod warunkiem że środki te miały związek z sytuacjami wskazującymi na naruszenie zasad państwa prawnego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości.
61. Służby Komisji oceniają wreszcie, czy stwierdzone naruszenie zasad państwa prawnego ma wystarczająco bezpośredni związek ze skutkami dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii. W tym celu Komisja uważa, że ostateczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wcześniejsze środki naprawcze lub inne środki prawne, które podjęła już w podobnych sprawach w ramach procedur, o których mowa w sekcji 3 powyżej, są szczególnie istotne.

5.2. Źródła informacji

62. Komisja stara się ocenić kwestie istotne dla stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości w sposób staranny i gruntowny, w oparciu o szeroki zakres dowodów, o ile jest to istotne dla spełnienia warunków stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości. Zakres dowodów będzie brany pod uwagę na podstawie istoty każdej sprawy, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności. Komisja dopilnuje, aby wykorzystywane przez nią informacje były istotne oraz aby źródła tych informacji były wiarygodne.

5.2.1. Ogólne źródła informacji

63. Komisja będzie dążyć do wykorzystania kilku źródeł do identyfikacji, kontroli krzyżowej i oceny istotnych naruszeń zasad państwa prawnego, aby wyciągnąć własne wnioski co do tego, czy warunki określone w rozporządzeniu zostały spełnione. W motywie 16 rozporządzenia w sprawie warunkowości wskazano konkretne źródła, takie jak „wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), w stosownych przypadkach

Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa”.

64. Oprócz tych źródeł, które nie mają konkretnej lub bezwzględnej wartości dowodowej, Komisja uwzględni również, w stosownych przypadkach, inne istotne informacje. Może to obejmować na przykład roczne sprawozdania Komisji dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych („sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE”) oraz związane z nimi coroczne rezolucje Parlamentu Europejskiego, informacje, na których opierały się odpowiednie sprawozdania Komisji, OLAF-u i EPPO, informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli służb Komisji, jak również informacje otrzymane od organów krajowych i zainteresowanych stron, a także inne informacje publicznie dostępne, takie jak wyroki sądów krajowych lub decyzje organów krajowych.
65. Komisja ma również możliwość bezpośredniego kontaktu z innymi organami i uznanymi instytucjami, takimi jak krajowa jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych („AFCOS”). Podczas gdy motyw 16 rozporządzenia w sprawie warunkowości stanowi, że Komisja „mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej”, możliwość takich konsultacji nie ogranicza się do tych dwóch organów, a Komisja skontaktuje się z każdą instytucją lub organem, które uzna za niezbędne w celu zidentyfikowania naruszeń zasad państwa prawnego i usprawnienia oceny spraw na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości.

5.2.2. Skargi

66. Innym cennym źródłem informacji jest składanie uzasadnionych skarg przez każdą osobę trzecią, która może znać istotne informacje i dowody dotyczące naruszeń zasad państwa prawnego, które – w wystarczająco bezpośredni sposób – mogą mieć wpływ lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
67. Jako narzędzie budżetowe rozporządzenie w sprawie warunkowości nie przewiduje środków odwoławczych ani praw do dochodzenia ewentualnych roszczeń przez skarżącego⁶¹. Skarżący domagający się skierowanych do nich środków zaradczych, w tym odszkodowania, nie mogą uzyskać ich od Komisji, ale mogą rozważyć złożenie skargi do organów krajowych lub wnieść sprawę do sądów krajowych. Unia Europejska

⁶¹ Pozostaje to bez uszczerbku dla ochrony uzasadnionych praw odbiorców końcowych i beneficjentów finansowania unijnego na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości, zob. sekcja 6 poniżej.

oferuje środki umożliwiające składanie skarg na szczeblu UE. W szczególności w przypadku państwa członkowskiego, które nie przestrzega prawa Unii, każdy obywatel, przedsiębiorstwo lub inna zainteresowana strona może zgłosić Komisji naruszenie⁶².

68. Po otrzymaniu skargi dotyczącej rozporządzenia w sprawie warunkowości służby Komisji ocenia, czy zawiera ona uzasadnione informacje i dowody, które Komisja może wykorzystać do oceny na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości. W tym względzie należy zauważyć, że skargi, które odnoszą się do naruszeń zasad państwa prawnego bez wskazania ich skutków lub ryzyka, jakie mogą stwarzać dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, nie będą wystarczające, aby uznać, że warunki określone w rozporządzeniu zostały spełnione, chyba że Komisja stwierdzi taki skutek lub takie ryzyko na dodatkowych podstawach. W zależności od okoliczności każdej sprawy służby Komisji mogą zwrócić się do skarżącego o dostarczenie dodatkowych informacji w celu uzasadnienia skargi w określonym terminie. Jeżeli w wyznaczonym terminie nie zostaną dostarczone żadne dodatkowe informacje, Komisja będzie prowadzić rejestr przedłożonych informacji, ale nie może podjąć działań następczych w związku ze skargą.
69. W przypadku gdy przedłożone informacje są wystarczająco uzasadnione i odpowiednie do celów oceny Komisji, służby Komisji mogą w razie potrzeby zażądać dalszych informacji lub dowodów. W stosownych przypadkach służby Komisji mogą również spotkać się ze skarżącym lub jego przedstawicielami w celu wyjaśnienia przedstawionych zarzutów i omówienia konkretnych kwestii związanych ze skargą. Służby Komisji mogą również skontaktować się z innymi organami lub instytucjami w związku z informacjami przekazanymi przez skarżącego w celu potwierdzenia lub uzupełnienia informacji i dowodów przedstawionych przez skarżącego, zgodnie z art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunkowości.
70. Komisja dołoży starań, aby poinformować skarżących o działaniach, jakie zamierza podjąć w sprawie skargi w orientacyjnym terminie [por. ośmiu miesięcy] od otrzymania skargi. Zależy to jednak od okoliczności konkretnego przypadku, w szczególności od tego, czy Komisja otrzymała wystarczające informacje od skarżącego. Jeżeli Komisja podejmie decyzję o wszczęciu procedury ustanowionej w art. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości i zaproponuje Radzie odpowiednie środki, co do zasady informuje o tym skarżącego (1) po wysłaniu powiadomienia do państwa członkowskiego oraz (2) po przesłaniu swojego wniosku do Rady.

⁶² Wykaz pozostałych środków, w tym formularz skargi dotyczącej naruszenia prawa Unii, jest dostępny na stronie https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_pl

71. Aby ułatwić składanie skarg na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, Komisja utworzyła w swojej Centralnej Służbie Finansowej Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu specjalną skrzynkę pocztową BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu, za pośrednictwem której osoba trzecia może zwrócić uwagę Komisji na domniemane naruszenia zasad państwa prawnego związane z rozporządzeniem w sprawie warunkowości. Załącznik II do wytycznych zawiera informacje, które mogą być zawarte w kontaktach z Komisją, a także zalecany formularz, który można wykorzystać do składania rzeczonych skarg. O ile nie uzgodniono inaczej, tożsamość skarżącego będzie ściśle poufna, a Komisja zapewni przestrzeganie przepisów określonych w dyrektywie (UE) 2019/1937⁶³.

5.2.3. Wstępne kontakty z danym państwem członkowskim

72. Komisja może skontaktować się z danym państwem członkowskim przed wysłaniem pisemnego powiadomienia zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości, jeżeli jest to konieczne do dokonania wstępnej oceny. W związku z tym, jeżeli w następstwie skargi lub na podstawie jakichkolwiek innych zebranych informacji Komisja nie jest jeszcze w stanie stwierdzić, czy ma uzasadnione podstawy, by uznać, że warunki określone w art. 4 rozporządzenia zostały spełnione, powinna mieć możliwość skontaktowania się z danym państwem członkowskim w celu zebrania niezbędnych informacji lub wyjaśnień w rozsądnym i odpowiednim terminie. W tym samym terminie państwo członkowskie może skorzystać z możliwości zaradzenia sytuacji.

73. W takich przypadkach Komisja postara się prowadzić otwarty dialog z danym państwem członkowskim w celu umożliwienia wzmocnionej współpracy i ewentualnego rozwiązania problemów na wczesnym etapie. Podejście to odzwierciedla również zasadę lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, a także jedno z kluczowych celów rozporządzenia w sprawie warunkowości, jakim jest zapobieganie. W przypadku gdy Komisja zwróci się do państwa członkowskiego o wstępne wyjaśnienia na piśmie, ustali terminy odzwierciedlające zakres i złożoność wymaganych wyjaśnień.

74. Jeżeli dane państwo członkowskie nie zareaguje lub nie podejmie współpracy w terminie określonym przez Komisję, Komisja niezwłocznie zakończy wstępną ocenę na podstawie informacji, którymi dysponuje.

75. Komisja będzie stosować te same zasady obiektywności, bezstronności i sprawiedliwości w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich podczas wszelkich wstępnych kontaktów z państwami członkowskimi – w przypadkach gdy takie wstępne kontakty uznano za konieczne – oraz podczas całej procedury i jej oceny.

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

5.3. Formalna procedura zgodnie z art. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości

76. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że warunki przyjęcia środków na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości zostały spełnione oraz że inne procedury określone w przepisach Unii nie pozwoliłyby jej na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii, przesyła danemu państwu członkowskiemu pisemne powiadomienie, w którym przedstawia elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia, oraz inicjuje procedurę zgodnie z art. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości („procedura”).
77. Dane państwo członkowskie powinno dostarczyć wymagane informacje i może ono zaproponować lub przyjąć środki zaradcze w celu uwzględnienia ustaleń Komisji określonych w pisemnym powiadomieniu lub wniosku o przedstawienie uwag zgodnie z art. 6 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunkowości w terminie określonym przez Komisję, który wynosi co najmniej jeden miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia lub wniosku o przedstawienie uwag⁶⁴. W następstwie wymiany informacji, o której mowa w art. 6 ust. 1–7 rozporządzenia w sprawie warunkowości, jeżeli Komisja stwierdzi, że warunki stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości zostały spełnione, i uzna, że zaproponowane środki zaradcze nie są odpowiednie, wówczas proponuje Radzie przyjęcie środków w celu ochrony budżetu Unii lub interesów finansowych Unii.
78. Podejmując decyzję, czy zaproponować środki, Komisja należycie oceni otrzymane informacje i wszelkie uwagi zgłoszone przez dane państwo członkowskie w trakcie całej procedury⁶⁵, a także adekwatność wszelkich środków zaradczych zaproponowanych w toku procedury. Aby przeprowadzić ocenę środków, które mogą zostać zaproponowane, Komisja będzie również opierać się na wszystkich informacjach zgromadzonych w kontekście wszelkich ewentualnych wstępnych kontaktów z danym państwem członkowskim, w tym w stosownych przypadkach przed wszczęciem procedury, a także na wszelkich istotnych informacjach pochodzących z dostępnych źródeł, w tym na decyzjach, wnioskach i zaleceniach instytucji i organów Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych i innych uznanych instytucji.
79. Oprócz zagwarantowania praw proceduralnych danego państwa członkowskiego procedura będzie również prowadzona zgodnie z zasadami obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania danego państwa członkowskiego oraz bezstronnie i na podstawie dowodów⁶⁶. Zgodnie z motywem 23 rozporządzenia w sprawie warunkowości Komisja jest zobowiązana do jak najwłaściwszego korzystania z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE i regulaminu

⁶⁴ Zob. art. 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁶⁵ Zob. art. 6 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁶⁶ Zob. motyw 26 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

wewnętrznego Rady⁶⁷, tak aby Rada w odpowiednim terminie podjęła decyzję w sprawie wniosku dotyczącego środków⁶⁸.

5.4. Procedura uchylania środków

80. Po przyjęciu środków przez Radę Komisja będzie regularnie monitorować sytuację w danym państwie członkowskim. Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości, na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy i najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę, Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność wszelkich środków zaradczych przyjętych przez dane państwo członkowskie.
81. Dane państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki przyjęcia środków przestały być spełniane.
82. Oceniając pisemne powiadomienie przedłożone przez dane państwo członkowskie lub wszelkie inne informacje, które Komisja zebrała po przyjęciu środków przez Radę, Komisja postępuje zgodnie z metodyką i zasadami obiektywności, bezstronności i sprawiedliwości określonymi w sekcji 5.1 niniejszych wytycznych. W celu przeprowadzenia oceny Komisja będzie opierać się na wszystkich źródłach informacji, o których mowa w sekcji 5.2 niniejszych wytycznych⁶⁹, zebranych po przyjęciu środków przez Radę.
83. Jeżeli po dokonaniu oceny pisemnego powiadomienia przedłożonego przez państwo członkowskie lub oceny wszelkich innych informacji zebranych przez Komisję po przyjęciu środków przez Radę Komisja nie może racjonalnie stwierdzić, że zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, może zwrócić się o dodatkowe informacje do danego państwa członkowskiego lub do każdej osoby trzeciej, która może dysponować odpowiednimi informacjami, przed zakończeniem swojej oceny, zgodnie z art. 7 ust. 2 akapit ostatni i art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunkowości.
84. Dane państwo członkowskie powinno dostarczyć wymagane informacje i może zaproponować lub dostosować pierwotnie proponowane środki zaradcze w odpowiedzi na zastrzeżenia Komisji w terminie określonym przez Komisję, który wynosi co najmniej jeden miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia lub wezwania do przedstawienia uwag⁷⁰. W następstwie tej wymiany informacji

⁶⁷ Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35.

⁶⁸ Zob. art. 6 ust. 10 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁶⁹ Zgodnie z art. 7 ust. 2 akapit ostatni i art. 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁷⁰ Zob. art. 7 ust. 2 zdanie ostatnie w związku z art. 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

i ostatecznej oceny Komisji, jeżeli Komisja uzna, że zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedłoży Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej uchylającej przyjęte środki, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości. Jeżeli Komisja uzna, że częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedłoży Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki.

85. Środki mogą zostać uchylone lub dostosowane, jeżeli naruszenia zasad państwa prawnego, pomimo utrzymywania się, nie mają już wpływu na budżet Unii ani na ochronę jej interesów finansowych⁷¹. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.
86. Oprócz zagwarantowania praw proceduralnych danego państwa członkowskiego procedura będzie również prowadzona zgodnie z zasadami obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania danego państwa członkowskiego oraz bezstronnie i na podstawie dowodów⁷². Zgodnie z motywem 23 rozporządzenia w sprawie warunkowości Komisja jest zobowiązana do jak najwłaściwszego korzystania z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE i regulaminu wewnętrznego Rady⁷³, tak aby Rada w odpowiednim terminie podjęła decyzję w sprawie wniosku dotyczącego uchylecia lub dostosowania środków⁷⁴.

6. OCHRONA UZASADNIONYCH PRAW ODBIORCÓW KOŃCOWYCH I BENEFICJENTÓW FINANSOWANIA UNIJNEGO NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE WARUNKOWOŚCI

87. Środki przyjęte na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości będą miały skutki finansowe lub gospodarcze. Skutki te powinny być jednak ograniczone do danego państwa członkowskiego lub, w szczególnych przypadkach, do niektórych krajowych podmiotów zarządzających funduszami. O ile decyzja o przyjęciu środków nie stanowi inaczej na podstawie należyte uzasadnionych powodów zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami unijnymi, wprowadzenie tych środków nie powinno mieć wpływu na istniejące wcześniej zobowiązania jednostek rządowych lub państw członkowskich do dokonywania płatności na rzecz odbiorców końcowych lub beneficjentów, którzy są uprawnieni do takich płatności w ramach odpowiedniego programu lub funduszu Unii.

⁷¹ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 178;

oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 217.

⁷² Zob. motyw 26 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁷³ Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35.

⁷⁴ Zob. art. 6 ust. 10 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

88. Środki mogą dotyczyć funduszy unijnych lub programów unijnych w ramach wszystkich trybów zarządzania budżetem Unii, tj. wdrażanych bezpośrednio (zarządzanych przez służby Komisji lub za pośrednictwem agencji wykonawczych⁷⁵), pośrednio (przez jeden z podmiotów przewidzianych w art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego) lub wspólnie z państwami członkowskimi (zarządzanie dzielone⁷⁶).
89. Nałożenie środków nie zmienia istniejących wcześniej obowiązków jednostek rządowych lub państw członkowskich w zakresie realizacji programu lub funduszu w ramach dowolnego trybu zarządzania, w szczególności ich zobowiązań prawnych do dokonywania płatności wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, jak przewidziano w mających zastosowanie instrumentach Unii oraz w konkretnych aktach prawnych, które stworzyły takie obowiązki, o ile decyzja w sprawie nałożenia środków nie stanowi inaczej.
90. Inaczej mówiąc, jednostki rządowe lub państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać odpowiednich środków przyjętych przez Radę jako uzasadnienia dla zwolnienia się z istniejących wcześniej – związanych z płatnościami na podstawie odpowiednich mających zastosowanie przepisów – zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów.
91. Art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości stanowi, że nałożenie odpowiednich środków nie ma wpływu na obowiązki jednostek rządowych lub państw członkowskich w zakresie realizacji programu lub funduszu, w szczególności na zobowiązania wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, chyba że decyzja o przyjęciu środków stanowi inaczej. Komisja uważa, że wniosek dotyczący tego, czy odpowiednie środki mogą mieć uzasadniony wpływ na prawa beneficjentów lub odbiorców końcowych, wymaga indywidualnej analizy, a Komisja oceni wszelkie istotne informacje w tym zakresie. Na tym etapie Komisja uważa, że co do zasady, jeżeli beneficjent lub odbiorca końcowy uczestniczy w naruszeniu zasad państwa prawnego, na przykład w przypadku korupcji, oszustw systemowych i konfliktów interesów, środki, które mają zostać przyjęte na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, mogą mieć również wpływ na tego beneficjenta lub odbiorcę. Jeżeli Komisja uzyska wiedzę na temat takich przypadków, wówczas w swoim wniosku skierowanym do Rady uwzględni (i) własne wnioski dotyczące tego, czy proponowane środki powinny mieć wpływ na poszczególnych beneficjentów lub odbiorców końcowych, (ii) powody uzasadniające te wnioski oraz (iii) własny konkretny wniosek w odniesieniu do tych beneficjentów lub odbiorców.

⁷⁵ Zob. art. 62 ust. 1 lit. a) rozporządzenia finansowego.

⁷⁶ Zob. art. 63 rozporządzenia finansowego.

Narzędzia informacyjne i sprawozdawczość

92. Beneficjenci lub odbiorcy końcowi programów lub funduszy unijnych powinni być informowani o swoich prawach wynikających z rozporządzenia w sprawie warunkowości. W tym celu Komisja utworzyła specjalną stronę internetową https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_pl, na której obywatele, w tym beneficjenci lub odbiorcy końcowi, mogą uzyskać nieformalne wytyczne. Mogą również przekazywać Komisji informacje na temat kwestii istotnych dla stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości, wypełniając i przysyłając formularz skargi dostępny na tej stronie internetowej na specjalną skrzynkę pocztową BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu. Komisja opublikuje na swojej stronie internetowej informacje na temat środków przyjętych przez Radę na wniosek Komisji, tak aby beneficjenci i odbiorcy końcowi byli świadomi środków nałożonych na poszczególne państwa członkowskie.
93. Jeżeli po nałożeniu przez Radę odpowiednich środków na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości dane państwo członkowskie odmawia honorowania swoich płatności na rzecz beneficjentów lub odbiorców końcowych programów unijnych lub środków finansowych, których dotyczą nałożone środki, zainteresowani beneficjenci lub odbiorcy końcowi powinni najpierw przekazać sprawę właściwym organom krajowym, korzystając ze wszystkich działań, jakimi dysponują na mocy mających zastosowanie przepisów krajowych, w tym ze skarg do odpowiedniego organu danego państwa członkowskiego. W przypadku gdy takie działanie nie jest dostępne lub nie jest skuteczne⁷⁷, beneficjenci powinni poinformować o tym Komisję oraz, w miarę możliwości, przedstawić odpowiednie dowody w tym względzie. Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie działania następcze w odniesieniu do kroków prawnych, zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi.
94. Beneficjenci lub odbiorcy końcowi mogliby informować Komisję o potencjalnych naruszeniach art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości, w przypadku gdy dotyczą ich bezpośrednio. W swoich wnioskach beneficjenci lub ostateczni odbiorcy powinni wyraźnie wskazać: (i) podstawę prawną ich prawa do otrzymania płatności od państwa członkowskiego; (ii) niewypełnienie przez państwo członkowskie obowiązku dokonania płatności zgodnie z przepisami odpowiedniego programu lub funduszu unijnego; (iii) podjęte już działania prawne i związane z nimi ewentualne wyniki; oraz przedstawić wszelkie niezbędne dowody i dokumenty uzupełniające, aby wykazać rozpoczęcie odpowiednich działań prawnych, a także niewypełnienie przez państwo członkowskie obowiązków wynikających z art. 5 rozporządzenia w sprawie

⁷⁷ Na przykład w przypadkach, w których organy krajowe w sposób nieuzasadniony opóźniają odpowiedź/decyzję w sprawie działań podjętych beneficjenta.

warunkowości (jeżeli są dostępne). Wnioski powinny zawierać wszystkie informacje wymagane w załączniku III do niniejszych wytycznych.

95. Zgodnie z art. 339 TFUE i art. 17 regulaminu pracowniczego urzędnicy i inni pracownicy Unii nie mogą ujawniać informacji objętych tajemnicą zawodową. Komisja zapewni również przestrzeganie przepisów określonych w dyrektywie (UE) 2019/1937⁷⁸.
96. Wdrażając środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki przyjęte na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, mają obowiązek składania Komisji sprawozdań na temat konkretnych działań, które podjęły w celu wywiązywania się z obowiązków w zakresie płatności na rzecz odbiorców końcowych lub beneficjentów w ramach funduszu lub programu unijnego, którego to dotyczy. Taka sprawozdawczość powinna obejmować informacje i dowody potwierdzające to wywiązywanie się z obowiązków (np. odpowiednie zapisy księgowe i dokumenty uzupełniające) i powinna odbywać się co trzy miesiące od przyjęcia środków⁷⁹.
97. Na podstawie sprawozdawczości przewidzianej w art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości i wszelkich innych dowodów przedstawionych przez dane państwo członkowskie lub innych zebranych informacji, w tym na podstawie informacji otrzymanych od odbiorców końcowych lub beneficjentów, Komisja zweryfikuje, czy wywiązano się z obowiązków płatniczych wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, określonych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości i w innych mających zastosowanie przepisach prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego. W razie potrzeby dołoży wszelkich starań, aby wszelkie kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich były faktycznie wypłacane odbiorcom końcowym lub beneficjentom zgodnie z odpowiednimi przepisami sektorowymi. Może to wymagać na przykład zastosowania korekt finansowych zgodnie z obowiązującym prawem Unii⁸⁰. Komisja może również podjąć decyzję o wszczęciu postępowania przeciwko danemu państwu członkowskiemu w sprawie uchybienia jego zobowiązaniom, aby zapewnić wywiązanie się przez to państwo członkowskie z obowiązku określonego w art. 5 ust. 2 rozporządzenia. Przed wprowadzeniem jakichkolwiek środków w celu zapewnienia, by państwa członkowskie wywiązały się z obowiązku płatności na rzecz odbiorców końcowych lub beneficjentów, Komisja zapewni poszanowanie praw proceduralnych danego państwa członkowskiego.

⁷⁸ Więcej informacji na temat sposobu rozpatrywania skarg przez Komisję można znaleźć na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_pl

⁷⁹ Zob. art. 5 ust. 2 i motyw 19 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

⁸⁰ Zob. motyw 19 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

7. PRZEGLĄD NINIEJSZYCH WYTYCZNYCH

98. Komisja może dokonać przeglądu niniejszych wytycznych w odpowiednim czasie, aby uwzględnić zmiany w swojej praktyce, istotne zmiany w przepisach Unii lub stosownym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu pewności prawa. Dokonując przeglądu wytycznych, Komisja skonsultuje się z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim.

ZAŁĄCZNIK I

Naruszenia zasad państwa prawnego

Przykłady wskazujące na naruszenia zasad państwa prawnego (art. 3 rozporządzenia w sprawie warunkowości)

a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa. W tym względzie motyw 10 rozporządzenia w sprawie warunkowości stanowi, że „[n]iezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „[p]ojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”⁸¹

b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, [nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar,] w tym

– organów ścigania, [...]

– wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów, [...]

⁸¹

Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 44. Zob. również m.in. wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531; z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika/Ił-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

– niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „situacje te mogą prowadzić do nieprzestrzegania zasady zakazu arbitralnego sprawowania władzy przez władzę wykonawczą lub zasady skutecznej ochrony sądowej”⁸²

c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez

– restrykcyjne przepisy proceduralne,

– niewykonywanie wyroków,

– ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar.

W związku z powyższym motywy 8 i 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości stanowią, że:

„(8) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezależne sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

(9) Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.”.

Przykłady szczególnych sytuacji lub działania organów⁸³, których mogą dotyczyć naruszenia zasad państwa prawnego (art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości)

⁸² Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 245 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁸³ Przykłady te mają jedynie charakter orientacyjny, ponieważ inne sytuacje lub działania organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii, mogą również wchodzić w zakres rozporządzenia w sprawie warunkowości (por. art. 4 ust. 2 lit. h)).

a) prawidłowe funkcjonowanie organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;

b) prawidłowe funkcjonowanie organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowe funkcjonowanie skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności; – w tym względzie Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że wyrażenie „skuteczne i przejrzyste systemy zarządzania finansami i rozliczalności” [...] stanowi odesłanie do pojęcia „zarządzania finansami”, które wchodzi w zakres pojęcia „należytego zarządzania finansami” występującego w samych Traktatach, w szczególności w art. 310 ust. 5 i w art. 317 akapit pierwszy TFUE, i zdefiniowanego w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego jako wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności. Pojęcie „rozliczalności finansowej” odzwierciedla natomiast obowiązki związane między innymi z kontrolą finansową, monitorowaniem oraz przeprowadzaniem audytów, o których mowa w [...] art. 4 ust. 2 lit. b) [rozporządzenia w sprawie warunkowości], podczas gdy wyrażenie „skuteczne i przejrzyste systemy” wiąże się z ustanowieniem uporządkowanego zbioru przepisów, które zapewnią w sposób skuteczny i przejrzysty owo zarządzanie finansami i rozliczalność⁸⁴.

Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił również, że wyrażenie „rozliczalność finansowa” odzwierciedla w szczególności obowiązki w zakresie kontroli finansowej, monitorowania i audytów, o których mowa we wspomnianym art. 4 ust. 2 lit. b), podczas gdy „skuteczne i przejrzyste systemy” oznaczają ustanowienie uporządkowanego zbioru przepisów, które w skuteczny i przejrzysty sposób zapewniają wspomniane zarządzanie finansami i rozliczalność⁸⁵;

c) prawidłowe funkcjonowanie służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z

– nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, zwłaszcza gdy takie oszustwa mogą prowadzić do niepobierania podatków, takich jak VAT i cła, mających bezpośredni wpływ na zasoby niezbędne Unii do osiągnięcia jej celów i realizacji jej polityki,

– korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;

d) skuteczna kontrola sądowa działań lub zaniechań organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 lit. a), b) i c) rozporządzenia w sprawie warunkowości, dokonywana przez niezależne sądy.

W szczególności motyw 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości stanowi, że

⁸⁴ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 333.

⁸⁵ Zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 333.

„[s]ądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.”;

e) zapobieganie i karanie nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładanie na odbiorców skutecznych i odstraszających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;

f) odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków;

g) skuteczność i terminowość współpracy z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych („OLAF”) oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – z Prokuraturą Europejską („EPPO”) w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy.

ZAŁĄCZNIK II

Elementy, które należy uwzględnić w skardze dotyczącej domniemanych naruszeń zasad państwa prawnego na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości

Kontaktując się z Komisją w sprawie domniemanych naruszeń zasad państwa prawnego na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, skarżący powinni podać następujące informacje:

- dane identyfikacyjne i kontaktowe⁸⁶;
- informacje o domniemanym naruszeniu zasad państwa prawnego (w tym o tym, jakie działania lub zaniechania organów publicznych rzekomo naruszają zasady państwa prawnego) oraz stosowne dowody;
- informacje na temat znaczenia domniemanego naruszenia dla rozporządzenia w sprawie warunkowości (opis wpływu lub ryzyka poważnego wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na budżet Unii lub interesy finansowe Unii) oraz stosowne dowody;
- wykaz dokumentów uzupełniających, które mogą – na żądanie – zostać przesłane Komisji.

Aby ułatwić przekazywanie informacji istotnych dla stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości i zapewnić, by Komisja otrzymywała istotne i uporządkowane informacje, można wykorzystać poniższy wzór, dostępny na stronie internetowej https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_pl.

⁸⁶ Ujawnienie tożsamości skarżących i informacji przekazanych przez nich danemu państwu członkowskiemu wymaga ich uprzedniej zgody i musi być zgodne między innymi z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE.



KOMISJA EUROPEJSKA

Skarga – Naruszenie zasad państwa prawnego mające wpływ na budżet Unii lub na interesy finansowe Unii

Rozporządzenie 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii („rozporządzenie w sprawie warunkowości”)

Celem niniejszego formularza skargi jest powiadomienie Komisji Europejskiej o naruszeniach zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, które w sposób wystarczająco bezpośredni wpływają na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii lub stwarzają poważne ryzyko takiego wpływu.

Aby powiadomić Komisję Europejską o wszelkich innych skargach związanych z praworządnością, proszę skorzystać z formularza skargi dostępnego pod adresem https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_pl/.

Wszystkie pola oznaczone * są obowiązkowe. Podane informacje powinny być zwięzłe. W razie potrzeby można kontynuować ich zapisywanie na osobnej stronie.

1. Dane identyfikacyjne i dane kontaktowe

	Skarżący*	Przedstawiciel prawny (jeśli dotyczy)
Tytuł* Pan/Pani		
Imię*		
Nazwisko*		
Organizacja:		
Adres*		
Miejscowość*		
Kod pocztowy*		
Państwo*		
Tel.		
E-mail		
Język*		
Osoba, do której mamy przysyłać korespondencję (Państwo lub Państwa przedstawiciel)*:	☐	☐

2. Jakie jest naruszenie zasad państwa prawnego, którego dotyczy skarga?*

zagrożenie niezawisłości sądownictwa	☐
--------------------------------------	--------------------------

niedopełnienie obowiązku zapobiegania wydawaniu, korygowania lub karania arbitralnych lub bezprawnych decyzji organów publicznych, w tym organów ścigania, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich mających wpływ na ich prawidłowe funkcjonowanie	☐
niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów	☐
ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków	☐
ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar	☐
inne	Proszę określić.

3. Czego Państwa zdaniem dotyczy domniemane naruszenie zasad państwa prawnego, o których mowa w pkt 2 powyżej?*

(można udzielić więcej niż jednej odpowiedzi)

prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji	☐
prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności	☐
prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii	☐
skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa powyżej, dokonywanej przez niezależne sądy	☐
zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstraszających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji	☐
odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków	☐
skuteczności i terminowości współpracy z OLAF-em w ramach prowadzonych przez niego postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez niego oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy	☐
[z zastrzeżeniem udziału danego państwa członkowskiego,] skuteczności i terminowości współpracy z Prokuraturą Europejską w ramach prowadzonych przez nią postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nią oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy	☐
innych sytuacji lub działań organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii	☐

4. Jakie krajowe środki lub praktyki uważają Państwo za naruszenie zasad państwa prawnego określonych w rozporządzeniu w sprawie warunkowości i dlaczego?*

5. Proszę opisać problem, podając fakty i przyczyny dotyczące składanej skargi* (maks. 10 000 znaków):

6. W jaki sposób domniemane naruszenie zasad państwa prawnego wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii?

6.1 W jaki sposób naruszenie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii?

6.2 Czy naruszenie ma charakter indywidualny czy systemowy? Proszę określić.

6.3 Czy wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii już się urzeczywistnił?
Jeśli tak, proszę wyjaśnić, w jaki sposób:

Jeśli nie, proszę wyjaśnić, dlaczego istniałoby poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii:

Proszę określić wystarczająco bezpośredni związek między domniemanymi naruszeniem lub naruszeniami a skutkami lub ryzykiem dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.

7. Dotychczasowe czynności podjęte w celu rozwiązania problemu*

Czy już podejmowali Państwo jakiekolwiek czynności w celu rozwiązania tego problemu w kraju, którego dotyczy problem?*

JEŚLI TAK, to czy były one: ☐ administracyjne ☐ prawne/sądowe ?

7.1 Proszę opisać: a) organ/urząd/sąd, które były w nie zaangażowane, i rodzaj decyzji, jaką podjęto; b) wszelkie inne czynności, o których Państwu wiadomo.

7.2 Czy Państwa skarga została rozstrzygnięta przez organ/urząd/sąd, czy nadal jest rozpatrywana? Jeśli nadal jest rozpatrywana, kiedy można się spodziewać wydania decyzji?*

JEŚLI NIE, proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź poniżej

- ☐ Postępowanie w innej sprawie dotyczącej tej samej kwestii toczy się przed sądem krajowym lub sądem UE
- ☐ Nie istnieją środki zaradcze, które pozwoliłyby rozwiązać problem
- ☐ Środek zaradczy istnieje, ale jest zbyt kosztowny lub jego zastosowanie trwałoby zbyt długo
- ☐ Termin podjęcia działań upłynął
- ☐ Nie mam zdolności prawnej (nie jestem zgodnie z prawem upoważniony(-a) do wniesienia sprawy do sądu) – proszę wyjaśnić dlaczego:

- ☐ Nie mam dostępu do pomocy prawnej ani prawnika
- ☐ Nie wiem, jakie środki zaradcze można zastosować w przypadku tego problemu
- ☐ Inne – określić

8. Jeżeli kontaktowali się już Państwo z innymi instytucjami lub organami UE, które zajmują się tego rodzaju problemami, proszę podać numer referencyjny Państwa sprawy/korespondencji:

- ☐ Petycja do Parlamentu Europejskiego – nr ref.:.....
- ☐ Komisja Europejska – nr ref.:.....
- ☐ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – nr ref.:.....
- ☐ Inne – nazwa instytucji lub organu, z którymi się Państwo kontaktowali, oraz odniesienie do Państwa skargi (np. SOLVIT, FIN-Net, Europejskie Centra Konsumenckie)

9. Proszę wymienić wszelkie uzupełniające dokumenty/dowody, które mogą Państwo – na żądanie – przesłać Komisji.

 Na tym etapie proszę nie załączać żadnych dokumentów.

10. Dane osobowe*

Czy upoważniają Państwo Komisję do ujawniania Państwa tożsamości w kontaktach z organami, przeciwko którym skierowana jest skarga?

☐ Tak ☐ Nie

 Państwa odpowiedź nie ma wpływu na sposób rozpatrzenia skargi. W niektórych przypadkach ujawnienie Państwa tożsamości może jednak ułatwić nam rozpatrzenie Państwa skargi.

ZAŁĄCZNIK III

Elementy, które powinny być częścią informacji od beneficjentów/odbiorców końcowych finansowania UE

Następujące elementy powinny zasadniczo stanowić część informacji przekazywanych Komisji przez beneficjentów lub odbiorców końcowych na temat potencjalnych naruszeń art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości:

- dane identyfikacyjne i kontaktowe⁸⁷;
- informacje na temat danego programu/funduszu;
- informacje na temat domniemanego naruszenia art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości;
- dokumenty uzupełniające (w tym dowód, że dany odbiorca końcowy lub beneficjent złożył formalną skargę do właściwego organu danego państwa członkowskiego oraz wszelkie informacje i dokumenty dotyczące wyniku rozpatrzenia takiej skargi, jeżeli są dostępne).

⁸⁷ Ujawnienie tożsamości skarżących i informacji przekazanych przez nich danemu państwu członkowskiemu wymaga ich uprzedniej zgody i musi być zgodne między innymi z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE.