



Tomasz Dubowski
dr hab., prof. UwB
Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: t.dubowski@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8731-2266



„Pieniądze za praworządność”. Rozporządzenie w sprawie warunkowości w praktyce – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 roku w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii weszło w życie w styczniu 2021 roku. Zmierza ono do ustanowienia mechanizmów koniecznych do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. W uproszczeniu rozporządzenie staje się zatem instrumentem uzależniającym transfer unijnych środków finansowych od respektowania praworządności przez państwa członkowskie.

Celem niniejszego opracowania uczyniono ocenę stosowania wskazanego rozporządzenia w praktyce z punktu widzenia ochrony praworządności i jego roli w tym zakresie. Prezentowane rozważania zmiierają do stwierdzenia, czy implementacja rozporządzenia w sprawie warunkowości potwierdza jego „użyteczność” dla wzmacniania praworządności w państwach członkowskich Unii. Podjęte analizy powinny tym samym pozwolić na ustalenie, na ile „unijny pieniądz” w ramach ustanowionych rozporządzeniem procedur skutecznie wzmacnia państwo prawne, motywując państwa członkowskie do określonych zachowań. W tym świetle główną metodą badawczą uczyniono metodę dogmatycznoprawną. Artykuł podzielono na trzy części obejmujące przedstawienie genezy oraz analizę celu i głównych założeń rozporządzenia w kontekście ochrony państwa prawnego, przypadków jego praktycznego zastosowania oraz efektów implementacji rozporządzenia wraz z ich oceną.

Przeprowadzone analizy doprowadziły do następujących głównych wniosków:

1. Rozporządzenie w sprawie warunkowości jest instrumentem chroniącym budżet i interesy finansowe Unii Europejskiej – jako takie chroni je jednak przed naruszeniami praworządności i w tym świetle poszanowanie zasad państwa prawnego staje się podstawą i warunkiem koniecznym skutecznego wykonywania budżetu UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.
2. Rozporządzenie przewiduje stosunkowo klarowne przesłanki i kryteria wdrażania procedury ochrony budżetu oraz stosunkowo jasną procedurę stosowania środków ochronnych.
3. Przewidziany w rozporządzeniu mechanizm warunkowości przy jego konsekwentnym i rygorystycznym stosowaniu ma szansę wzmacniać praworządność w państwach członkowskich UE – analizowany przypadek zdaje się potwierdzać tę tezę.

Słowa kluczowe: rozporządzenie w sprawie warunkowości, praworządność, budżet Unii, warunkowość

Wprowadzenie

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 roku w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (dalej: rozporządzenie w sprawie warunkowości, rozporządzenie)¹ weszło w życie w styczniu 2021 roku i mimo prób podważenia jego legalności pozostaje od tamtej pory w mocy. Co interesujące, już sam proces ustalania ostatecznej treści rozporządzenia budził wiele wątpliwości i wywoływał ożywioną dyskusję dotyczącą jego politycznych i prawnych aspektów², w tym sposobu zaangażowania

¹ 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 433I z 22.12.2020 r.).

² Odnośnie do aspektów prawnych dyskusji por. m.in.: J. Barcz, R. Grzeszczak, A. Nowak-Far, J. Truszczyński, *Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.*, 2020, https://archiwumosiatskiego.pl/images/2020/12/END_Konkluzje-10-11-XII_JB.RG_.ANF_.JT_.pdf (dostęp 30.03.2024); A. Alemanno, M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, *VerfBlog*, 11.12.2020 r., <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/?fbclid=IwAR0R-CRhDHYPXj-D5A0xkMTWqDZi6xCIBxuNgbL8cdN4gghovdb1hiHkYG4> (dostęp 29.03.2024); K.L. Scheppele, L. Pech, S. Platon, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, *VerfBlog*, 13.12.2020 r., <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/> (dostęp 29.03.2024); T. Dubowski, *Konkluzje Rady Europejskiej a unijne „rozporządzenie w sprawie warunkowości” – implikacje w zakresie relacji międzyinstytucjonalnych*. Wybrane zagadnienia, w: R. Skarzyński, E. Kuźlewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz, A. Olechno, L. Jamróż, A. Bartnicki, K. Bezubik (red.), *Prawo Konstytucyjne w systemie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej*, Białystok 2022, s. 521–537.

instytucji UE (głównie Rady Europejskiej) w przyjęcie tego aktu. Rozporządzenie stanowiło bowiem element szerszej całości³ obejmującej również wieloletnie ramy finansowe UE (WRF) na lata 2021–2027⁴ oraz decyzję w sprawie zasobów własnych Unii⁵. Przewidziany w tej mierze wymóg jednomyślności wzmocnił pozycję poszczególnych państw członkowskich, dając im możliwość weta i zablokowania całego pakietu finansowego⁶. W tej sytuacji ostateczny kształt rozporządzenia wymagał politycznego kompromisu – niełatwego m.in. wskutek postawy rządów Polski i Węgier. Z punktu widzenia obu stolic podstawowe założenia rozporządzenia okazały się trudne do zaakceptowania. Konieczne stało się zatem osiągnięcie kompromisu dotyczącego sposobu wykładni i implementacji rozporządzenia. Kluczowe w tym zakresie konkluzje Rady Europejskiej (RE) z 10–11 grudnia 2020 roku⁷ wzbudziły natomiast wiele kontrowersji natury prawnej m.in. odnośnie do dopuszczalnego stopnia ingerencji tej instytucji w proces ustawodawczy w UE, jak i jej relacji względem Parlamentu Europejskiego, Komisji czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸.

Pomijając jednak zasygnalizowane wyżej kontrowersje, należy podkreślić, że celem fundamentalnym rozporządzenia, co potwierdza jego art. 1, pozostaje ustanowienie mechanizmów koniecznych do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. W największym uproszczeniu sprowadzają się one do upoważnienia określonych instytucji UE do zawieszenia wypłaty środków unijnych tym państwom, które naruszają przewidzianą w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁹ zasadę państwa prawnego. W konsekwencji z perspektywy państw członkowskich przestrzeganie wskazanej zasady staje się warunkiem niezbędnym niezakłóconego pozyskiwania (i wydatkowania) unijnych środków. W tym świetle samo rozporządzenie – jakkolwiek ukierunkowane na ochronę budżetu i interesów finansowych UE – stać się miało

3 Por. A. Wyrozumka, *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1, s. 24.

4 Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L 4331 z 22.12.2020 r.).

5 Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.U. L 424 z 15.12.2020 r.).

6 WRF oraz fundusz *Next Generation EU* wymagały jednomyślności (fundusz dodatkowo także zatwierdzenia przez państwa członkowskie), por. J. Barcz, R. Grzeszczak, A. Nowak-Far, J. Truszczyński, *Praworządność...*, s. 2.

7 Konkluzje Rady Europejskiej 10–11 grudnia 2020 r., www.consilium.europa.eu/media/47337/1011-12-20-euco-conclusions-pl.pdf (dostęp 30.03.2024).

8 Por. T. Dubowski, *Konkluzje...*, s. 526–537.

9 Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r.).

elementem wzmocnienia ochrony zasad państwa prawnego na poziomie unijnym. Unijne środki finansowe natomiast („unijny pieniądz”) miały zyskać status istotnego bodźca skłaniającego (zmuszającego) państwa członkowskie, by czynić zadość wymogom praworządności.

Rozporządzenie w sprawie warunkowości jest jednocześnie stosowane od 1 stycznia 2021 roku (por. art. 10 rozporządzenia) i ten ponadtrzyletni już okres jego implementacji wydaje się dawać podstawy do prezentacji przynajmniej wstępnych wniosków dotyczących wdrażania jego rozwiązań w praktyce, zwłaszcza że same instytucje unijne formalnie opinie w tej mierze już oficjalnie formułują. Celem niniejszego opracowania jest zatem ocena implementacji finansowych mechanizmów ochrony praworządności przewidzianych w analizowanym rozporządzeniu oraz roli, jaką rozporządzenie to odgrywa we wzmocnieniu praworządności w Unii i państwach członkowskich. Ze względu na przedstawiony cel główną metodą badawczą uczyniono metodę dogmatycznoprawną. Artykuł podzielono na trzy części obejmujące przedstawienie genezy oraz analizę celu i głównych założeń rozporządzenia w kontekście ochrony zasad państwa prawnego, przypadków jego praktycznego zastosowania oraz efektów implementacji rozporządzenia wraz z ich oceną. Rozważania kończy prezentacja stosownych wniosków.

Rozporządzenie w sprawie warunkowości – cele i założenia a ochrona zasad państwa prawnego

Zasada państwa prawnego w systemie prawa UE ma charakter fundamentalny. Potwierdza to chociażby preambuła analizowanego rozporządzenia: mimo że „nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka” (pkt 6). Na przestrzeni ostatnich lat dostrzega się przy tym, że państwa członkowskie (a przynajmniej część z nich) nie czynią – ujmując rzecz subtelnie – zadość wymogom państwa prawnego, a często w sposób ewidentny po prostu je łamią. Są to jednocześnie państwa, które w dużym zakresie korzystają z funduszy unijnych pozostających istotną siłą napędową ich rozwoju gospodarczego¹⁰. W gronie tych państw konsekwentnie wymieniane były Polska oraz Węgry¹¹.

10 J. Łacny, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2021, nr 13, s. 80.

11 Ibidem, s. 80–81.

Skali wskazanego problemu nie można oczywiście zredukować do dwóch wskazanych państw. Zjawisko ma szerszy wymiar, nawet jeśli intensywność naruszeń praworządności różni się w poszczególnych krajach. Na przykład w publikowanych przez Komisję od 2020 roku raportach na temat stanu praworządności w Unii każdemu państwu członkowskiemu poświęcany jest osobny rozdział i w odniesieniu do wielu z nich formułowane są uwagi krytyczne, zarzuty i stosowne sugestie. Komisja w 2020 roku podkreślała wprawdzie, że systemy prawne państw członkowskich, co do zasady, odzwierciedlają wysokie standardy praworządności, a jej podstawowe elementy (m.in. pewność prawa, skuteczna ochrona sądowa sprawowana przez niezależne i bezstronne sądy, podział władzy czy równość wobec prawa) włączone zostały do unormowań rangi konstytucyjnej¹². Komisja dostrzegła jednak również, że wciąż istnieją „poważne wyzwania, które wystawiają na próbę odporność gwarancji praworządności i wyraźniej uwidoczniają niedociągnięcia”¹³. Wskazać przy tym należy, że – poza Polską i Węgrami – zastrzeżenia w omawianym obszarze Komisja formułowała też pod adresem takich państw jak Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Rumunia czy Malta¹⁴.

Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że obserwowane w państwach członkowskich deficyty w zakresie przestrzegania praworządności tworzą właściwy kontekst dla rozpatrywania istoty rozporządzenia w sprawie warunkowości, w tym jego celów i głównych założeń. Rozporządzenie jest bowiem swego rodzaju uzupełnieniem, wzmocnieniem dostępnych w prawie unijnym mechanizmów chroniących unijne wartości (art. 2 TUE), w tym też zasady państwa prawnego. Mechanizmów, które jednak – jak wskazuje J. Łacny – nie stanowią narzędzi strategicznie zaprogramowanych wprost na ochronę praworządności samej w sobie, choć mogących prezentować pewną praktyczną użyteczność w tym zakresie¹⁵.

W analizowanym rozporządzeniu tymczasem w sposób wyraźny połączono praworządność z ochroną interesów finansowych UE. W preambule podkreślono m.in., że istnieje powiązanie między „poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami” (pkt 13), a naruszenia wskazanej zasady „w szczególności oddziałujące

12 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, COM/2020/580 final, s. 8.

13 Ibidem.

14 P. Buras, S. Ananicz, *Na ostatniej prostej: unijny mechanizm ochrony rządów prawa. Komentarz*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 2, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Unijny-mechanizm-ochrony-rzadow-prawa_Komentarz.pdf (dostęp 25.03.2024).

15 J. Łacny, *The Rule...*, s. 82.

na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii” (pkt 15). W konsekwencji rozporządzenie czyni poszanowanie praworządności warunkiem koniecznym korzystania z unijnych środków pieniężnych, umożliwiając instytucjom Unii uzależnienie przekazywania unijnych funduszy państwom członkowskim od przestrzegania jej wymogów państwa prawnego¹⁶. Tym samym także wpisuje się ono w znany prawu unijnemu schemat warunkowości, której istotą jest powiązanie określonych korzyści – w tym finansowych – z wdrażaniem określonych polityk, reform czy spełnianiem pewnych standardów (warunków) i która stała się elementem prawie wszystkich polityk UE związanych z transferem środków finansowych¹⁷.

Rozporządzenie przewiduje możliwość przedsięwzięcia określonych środków w przypadkach, gdy wskutek naruszeń zasad państwa prawnego budżet UE wymaga ochrony (art. 1). Jak zatem skonstruowano ów mechanizm ochrony budżetu UE w rozporządzeniu?¹⁸ Otóż zgodnie z art. 4 rozporządzenia punktem wyjścia staje się stwierdzenie, 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 (bądź ochronę jej interesów finansowych), co otwiera drogę do przyjęcia stosownych środków. Warto jednak podkreślić, że odpowiednia procedura zostanie wdrożona, o ile Komisja nie uzna, że inne określone w ustawodawstwie Unii procedury umożliwiłyby skuteczniejszą ochronę unijnego budżetu (art. 6 ust. 1). Rozporządzenie (art. 3) wyjaśnia przy tym, jakie okoliczności mogą świadczyć o naruszaniu zasad państwa prawnego¹⁹. Z kolei aby środki ochrony budżetu mogły być zastosowane, naruszenie wskazanej zasady musi obejmować przynajmniej jeden z wskazanych w art. 4 ust. 2 lit. a) – h) jej elementów. Przewidziany tu katalog obejmuje m.in. prawidłowe funkcjonowanie organów wykonujących budżet Unii, organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie i audyty, prawidłowe funkcjonowanie służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur, a także skuteczną kontrolę sądową działań (i zaniechań) wskazanych organów przeprowadzaną przez niezawisłe sądy. Same

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ P. Becker, *Conditionality as an Instrument of European Governance – Cases, Characteristics and Types*, „Journal of Common Market Studies” 2024, nr 1, s. 1–3.

¹⁸ Odnośnie do przewidzianej w rozporządzeniu procedury por. także: M. Serwaniec, *Ochrona budżetu Unii Europejskiej a przestrzeganie zasady rządów prawa. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* (glosa), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2 (59), s. 179.

¹⁹ To m.in. zagrożenie niezawisłości sądownictwa czy niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych.

środki natomiast (art. 5), które można stosować (o ile oczywiście spełnione zostaną przesłanki z art. 4), obejmują m.in. zawieszenie stosownych wypłat środków unijnych na rzecz państwa członkowskiego.

Wskazane w art. 5 środki nakładane są decyzją wykonawczą Rady (art. 6 ust. 9–10). Jej przyjęcie poprzedza dość złożone postępowanie. Kluczową rolę odgrywa w nim Komisja, która w końcowej fazie procedury może wystąpić do Rady z odpowiednim wnioskiem. W pewnym stopniu zaangażowany jest tu także Parlament Europejski. Samym państwom członkowskim, wobec których uruchomiono procedurę, rozporządzenie zapewnia określone gwarancje ochrony ich pozycji. Państwa są m.in. pisemnie powiadamiane o ustaleniach Komisji świadczących o tym, że w ich przypadku spełnione są przesłanki z art. 4 rozporządzenia. Mogą też do ustaleń Komisji przedłożyć uwagi, w tym także zaproponować właściwe środki zaradcze. W przypadku gdy Komisja decyduje się wystąpić z wnioskiem dotyczącym decyzji wykonawczej Rady, państwu przysługuje prawo przedstawienia uwag, w szczególności co do proporcjonalności proponowanych przez Komisję środków. Samo podjęcie decyzji wykonawczej wdrażającej stosowne środki należy jednak, jak wskazano, do kompetencji Rady. W świetle art. 5 ust. 1 przyjęcie tego rodzaju decyzji może mieć z perspektyw państwa członkowskiego odczuwalne negatywne skutki finansowe.

Tym samym można uznać, że rozporządzenie chroniąc budżet i interesy finansowe Unii, przyczynia się do ochrony praworządności, wiążąc – czy raczej uzależniając – transfery finansowe z budżetu Unii do państw członkowskich od przestrzegania zasady państwa prawnego. W tym kontekście obecne w debacie publicznej hasło „pieniądze za praworządność” wydaje się trafnie oddawać istotę analizowanego aktu i jego znaczenie w unijnych mechanizmach warunkowości. Wypada jednak zauważyć, że rozporządzenie nie jest narzędziem kompleksowej, całościowej ochrony praworządności. Nie obejmuje bowiem wszystkich płaszczyzn aktywności państw członkowskich. Jego zasięg ograniczono do sfery działań wpływających bądź mogących wpływać – wystarczająco bezpośrednio – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. I tylko w przypadku takich działań przewidziane w rozporządzeniu środki można stosować²⁰. W świetle powyższych ustaleń warto także zbadać, czy i w jaki sposób rozporządzenie implementowano w praktyce.

20 W tym kontekście warto wskazać, że KE rozważała wdrożenie procedur przewidzianych w rozporządzeniu również w stosunku do Polski. Komisja nie stwierdziła jednak, by naruszenia praworządności w sposób wystarczająco bezpośredni wpływały na budżet Unii bądź stwarzały poważne ryzyko takiego wpływu. W przypadku Polski nie było zatem podstawy do uznania, że wszystkie przesłanki stosowania rozporządzenia zostały spełnione i w konsekwencji stosownej procedury

Stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości – *casus* Węgier

Ocenę procesu stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości (i jego efektów) warto oprzeć na analizie przypadku Węgier, w którym przewidziana w rozporządzeniu procedura została wdrożona w całości – łącznie z wydaniem przez Radę decyzji zawieszającej transfer środków finansowych w związku z naruszeniami zasad państwa prawnego w tym właśnie państwie członkowskim²¹. Na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia²² w dniu 24 listopada 2021 roku Komisja wezwała Węgry do udzielenia informacji niezbędnych do ustalenia czy też potwierdzenia naruszeń praworządności na Węgrzech²³. Wątpliwości, w uogólnieniu, dotyczyły m.in. konstrukcji węgierskiego systemu zamówień publicznych i jego funkcjonowania w kontekście funduszy unijnych. Węgry na wezwanie odpowiedziały w styczniu 2022 roku. W kwietniu 2022 roku Komisja na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia przesłała Węgom pisemne powiadomienie obejmujące ustalenia świadczące – w opinii Komisji – o naruszeniach zasad państwa prawnego²⁴. Budapeszt skorzystał z możliwości przewidzianych w art. 6 ust. 5 rozporządzenia, udzielając stosownych informacji i przedstawiając uwagi w pismach do KE z czerwca i lipca 2022 roku. Węgry zaproponowały również przedsięwzięcie określonych środków zaradczych. Przekazane przez Węgry uwagi, wyjaśnienia i proponowane środki zaradcze nie zostały jednak przez Komisję uznane za wystarczające i adekwatne w kontekście podjętych wcześniej ustaleń. W zasadzie w tym momencie (lipiec 2022 r.) Komisja była zdecydowana złożyć wniosek o wydanie decyzji wykonawczej w trybie art. 6 ust. 9 rozporządzenia. Wypełniono dyspozycję art. 6 ust. 7 („Jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z ust. 9, zapewnia uprzednio państwu

nie wszczęto. Okoliczność ta nie oznaczała jednak w opinii KE, że Polska w pełni czyni zadość wymogom praworządności. Por. COM(2024) 17 final, s. 14.

- 21 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech (Dz.U. L 325 z 20.12.2022 r.).
- 22 Art. 6 ust. 4 rozporządzenia: „Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny, o której mowa w ust. 3, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia na podstawie ust. 1, jak i po jego przesłaniu”.
- 23 W sposób szczegółowy przebieg postępowania, formułowane zarzuty i stanowisko Węgier Komisja przedstawia w uzasadnieniu wniosku z 18 września 2022 r. dotyczącego przyjęcia Decyzji Wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech, COM(2022) 485 final. Informacje zawarte w tym dokumencie wykorzystano w prezentowanych analizach.
- 24 Zarzuty dotyczyły m.in. wzmiankowanego już systemu zamówień publicznych, a także prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania w przypadkach domniemanej działalności przestępczej, organizacji prokuratury i deficytów w zakresie funkcjonujących na Węgrzech ram antykorupcyjnych.

członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag [...]”) – wysłano Węgrom tzw. list intencyjny zawierający m.in. informację odnośnie do środków, które KE zamierza zaproponować Radzie. Wezwano przy tym Budapeszt do przedstawienia (w terminie miesiąca) uwag, w szczególności dotyczących proporcjonalności planowanych środków. W sierpniu 2022 roku Węgry odpowiedziały na list intencyjny, a w swych uwagach powtórzyły argumentację prezentowaną wcześniej. Jednocześnie w sposób krytyczny odniosły się do sposobu prowadzenia postępowania i zakwestionowały proporcjonalność środków przedstawionych przez Komisję. Zaproponowały przy tym listę siedemnastu środków zaradczych, które w ich opinii w odpowiedni sposób rozwiązują problemy wskazywane przez Komisję. Mimo to Komisja uznała proponowane przez Węgry środki zaradcze za nie w pełni wystarczające, by uwzględnić ustalenia przedstawione w powiadomieniu przesłanym Węgrom w dniu 27 kwietnia 2022 roku. W konsekwencji 18 września KE przedłożyła wniosek o przyjęcie decyzji wykonawczej w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech.

Warto przyjrzeć się ustaleniom Komisji mającym świadczyć o naruszeniach zasady państwa prawnego przez Węgry w kontekście pozyskiwania i wydatkowania środków unijnych. Zarzuty podzielono na cztery kategorie. Pierwsza obejmowała systemowe nieprawidłowości, uchybienia i niedociągnięcia w zamówieniach publicznych. W tym zakresie wątpliwości budziły takie kwestie jak m.in. nadzwyczaj wysoki odsetek zamówień udzielonych w postępowaniach, w których uczestniczył jeden oferent czy przypisywanie zamówień konkretnym przedsiębiorstwom zdobywającym stopniowo znaczne części rynku. Zjawiska te Komisja uznała za groźne z punktu widzenia transparentności i konkurencji, które negatywnie wpływają na zarządzanie finansami w odniesieniu do funduszy unijnych oraz zwiększają ryzyko korupcji i konfliktu interesów. Kategoria druga obejmowała kwestie dotyczące wykrywania konfliktu interesów (i zapobiegania im) oraz trustów interesu publicznego. W tej mierze obawy Komisji odnosiły się do zdolności Węgiei do sprawnej kontroli konfliktów interesów w obszarze wykorzystywania funduszy unijnych za pomocą specjalnych narzędzi informatycznych (np. Arachne²⁵). Wątpliwości co do trustów interesu publicznego wynikały natomiast m.in. z tego, że trusty te nie podlegały dyrektywom UE w sprawie zamówień publicznych, a członkowie ich zarządów, zgodnie z prawem, zwolnieni mieli być z wymogów dotyczących konfliktu interesów. Kategorie trzecia

25 Narzędzie punktowej oceny ryzyka Arachne to, zgodnie z informacjami KE, zintegrowane narzędzie informatyczne służące eksploracji i wzbogacaniu danych wspierające instytucje zarządzające w przeprowadzaniu kontroli zarządczych i administracyjnych w dziedzinie funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), por. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=pl> (dostęp 19.04.2024).

i czwarta obejmowały z kolei dodatkowe zarzuty związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych, ściganiem oraz ramami antykorupcyjnymi. Odnośnie do postępowań przygotowawczych i ścigania Komisja zwróciła uwagę na poważne ryzyko osłabienia ich prowadzenia w sprawach dotyczących funduszy unijnych. Przyczyną tego miało być m.in. skoncentrowanie uprawnień w rękach Prokuratora Generalnego, ściśle hierarchiczna struktura prokuratury, brak przepisów zapobiegającym podejmowaniu arbitralnych decyzji czy też brak kontroli sądowej w odniesieniu do decyzji organów prowadzących postępowania przygotowawcze lub prokuratury o odmowie prowadzenia sprawy. W sferze ram antykorupcyjnych Komisja dostrzegła m.in. brak w tym zakresie przepisów oraz działań dotyczących skutecznego zwalczania przestępstw mogących mieć wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE bądź ochronę jej interesów finansowych.

Jednocześnie artykułowane na opisanych wyżej etapach postępowania uwagi, informacje oraz środki zaradcze proponowane przez Węgry nie zostały uznane przez Komisję za wystarczające. Warto przy tym wskazać, że ich lista obejmowała siedemnaście elementów, wśród których zakładano m.in.: bardziej skuteczne zapobieganie nieprawidłowościom związanym z wdrażaniem funduszy unijnych oraz skuteczniejsze ich wykrywanie i korygowanie, wzmocnienie ram antykorupcyjnych, wzmocnienie mechanizmów audytu i kontroli w celu zagwarantowania należytego wykorzystania wsparcia UE, opracowanie elektronicznego systemu zamówień publicznych, działania na rzecz podniesienia poziomu konkurencji w obszarze zamówień publicznych, stosowanie systemu Arachne, wzmocnienie współpracy z OLAFem²⁶ czy przyjęcie ustawodawstwa gwarantującego zwiększenie przejrzystości wydatków publicznych. Oceniając znaczenie tych środków, Komisja uznała, że rozpatrywane łącznie mogłyby być remedium na formułowane przeciw Węgom zarzuty, o ile oczywiście zostałyby odpowiednio wdrożone. Ocenie podlegać muszą jednak także szczegóły proponowanych środków, zwłaszcza sposób, w jaki zostaną one zmaterializowane na poziomie właściwych aktów prawnych. Co więcej, jak wskazywała KE, wyeliminowanie stwierdzonych na Węgrzech nieprawidłowości i problemów wymaga wdrażania konkretnych zmian w wymiarze praktycznym, a ich efekty mogą być oceniane jedynie w dłuższej perspektywie czasowej. Tak długo zatem, jak nie zostanie dokonana ocena kluczowych etapów wdrażania wszystkich środków zaradczych, ryzyko dla unijnego budżetu utrzyma się, a środki te nie mogą zostać uznane za rozwiązujące kwestie wskazane Węgom w powiadomieniu KE z kwietnia 2022 roku i chroniące budżet Unii.

W świetle tych ustaleń Komisja przedłożyła wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad

26 OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (European Anti-Fraud Office).

państwa prawnego na Węgrzech²⁷. W projekcie Komisji zakładano, że w związku ze spełnieniem przesłanek przewidzianych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości w stosunku do Węgier zawiesza się 65% zobowiązań budżetowych z trzech programów operacyjnych w ramach polityki spójności: Programu Operacyjnego na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Plus, Programu Operacyjnego na rzecz Zintegrowanego Transportu Plus oraz Programu Operacyjnego na rzecz Rozwoju Terytorialnego i Rozwoju Obszarów Zasiedlonych Plus.

Rada stosowną decyzję przyjęła 15 grudnia 2022 roku²⁸, akceptując zasadniczo argumentację Komisji Europejskiej. Względem projektu KE dokonano jednak pewnej zmiany. Rada uwzględniła motyw 18. preambuły rozporządzenia w sprawie warunkowości²⁹, zgodnie z którym przy określaniu środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego należy brać pod uwagę m.in. intencje i stopień współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń wskazanej zasady. W tym natomiast zakresie Rada dostrzegła i doceniła tak liczbę, jak i znaczenie środków zaradczych wdrożonych przez Węgry w stopniu zadowalającym. W efekcie, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji wykonawczej Rady, zawieszenie zobowiązań budżetowych w ramach wymienionych wyżej programów operacyjnych zredukowano do 55%³⁰. Jednocześnie, zgodnie z art. 3 decyzji, Węgry mają informować Komisję o wdrożeniu środków zaradczych, do których zobowiązały się w swej odpowiedzi na list intencyjny KE.

Tym samym całość przewidzianej rozporządzeniem w sprawie warunkowości procedury zdołano przeprowadzić w ciągu około roku, łącznie z wydaniem decyzji wykonawczej przez Radę. To jednocześnie pierwszy i jedyny przypadek zastosowania mechanizmu ochrony budżetu UE na podstawie analizowanego rozporządzenia. Na tym przykładzie warto podjąć próbę oceny jego oddziaływania na proces wzmocnienia zasad państwa prawnego w Unii.

27 Wniosek – Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech, COM(2022) 485 final.

28 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech (Dz.U. L 325 z 20.12.2022 r.).

29 Punkt 18 preambuły: „Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii”.

30 Rada ma prawo zmienić wniosek Komisji (większością kwalifikowaną) i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej – art. 6 ust. 11 rozporządzenia.

Stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości – pierwsze oceny

Zasadne wydaje się dokonanie oceny implementacji analizowanego rozporządzenia – jego skuteczności i efektywności stosowanych środków oraz samej procedury – na podstawie stanowisk prezentowanych w oficjalnych dokumentach instytucji Unii, w szczególności Komisji i Parlamentu Europejskiego. Zwłaszcza opinie Komisji mają w tym zakresie znaczenie kluczowe. To Komisja bowiem jest tym podmiotem, który w najszerszym stopniu zaangażowany jest w proces stosowania rozporządzenia oraz kontroli wdrażania przyjętych na jego podstawie środków. Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunkowości Komisja Europejska najpóźniej po roku od daty przyjęcia środków – na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy – dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie. Bierze przy tym pod uwagę zarówno ewentualne dowody przedstawione przez to państwo, jak i adekwatność nowych, przyjętych przez nie środków zaradczych. Na Komisji spoczywa również przewidziany w art. 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości obowiązek przedłożenia Radzie i PE do 12 stycznia 2024 roku sprawozdania na temat stosowania rozporządzenia – głównie co do skuteczności przyjętych na jego podstawie środków. Obowiązki te wypełnia Komisja. Warto w szczególności poddać analizie oceny formułowane przez KE w kontekście art. 9 rozporządzenia, a wyartykułowane w stosownym raporcie³¹.

Sprawozdanie Komisji w przedmiocie stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości z 12 stycznia 2024 roku obejmuje wiele aspektów – od charakterystyki źródeł pozyskiwania niezbędnych informacji, poprzez m.in. skrótowy opis przebiegu postępowania czy ocenę komplementarności środków stosowanych na mocy rozporządzenia z innymi instrumentami, aż po ocenę samej skuteczności tych środków. W tym świetle, nie ujmując wagi pozostałym aspektom, z perspektywy celu niniejszego opracowania ów ostatni wątek wydaje się najbardziej istotny.

Swą ocenę Komisja poprowadziła dwutorowo. Z jednej strony oceniono skuteczność samych środków przyjętych decyzją wykonawczą Rady, z drugiej natomiast strony analizie poddano efektywność przewidzianej w art. 6 rozporządzenia procedury. Ponieważ to właśnie przewidziana rozporządzeniem procedura prowadzi (może prowadzić) do przyjęcia określonych środków, to ten właśnie schemat będzie dyktował kolejność dalszych rozważań.

W kontekście skuteczności procedury uregulowanej w art. 6 rozporządzenia Komisja analizowała, na ile poszczególne jej etapy mają bądź mogą mieć

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, COM(2024) 17 final.

charakter „motywujący” do podjęcia przez państwo członkowskie działań pożądanych z punktu widzenia ochrony praworządności. W tym zakresie ocena Komisji, z którą wypada się zgodzić, jest pozytywna. Za zasadniczy w tej mierze rezultat uznano zobowiązanie Węgier do przyjęcia siedemnastu środków zaradczych wraz z wdrożeniem niezbędnych środków ustawodawczych i nieustawodawczych. Choć środki te zaproponowano na zaawansowanym etapie procedury, niemniej uznano je za pożądany i znaczący efekt działań prowadzonych w ramach art. 6 rozporządzenia. Na podstawie tej oceny można uznać, że faktycznie kolejne kroki postępowania zwiększają ryzyko złożenia wniosku o zastosowanie środków natury finansowej i przyjęcia odpowiedniej decyzji wykonawczej³². Przypadek Węgier wskazuje, że perspektywa ta może skłaniać państwo członkowskie do wdrażania rozwiązań koniecznych do ochrony państwa prawnego. Warto oczywiście przypomnieć, że w analizowanym przypadku zaproponowane środki zaradcze nie powstrzymały Komisji, która ostatecznie przedłożyła projekt decyzji przyjętej z kolei przez Radę³³. Nie zmienia to jednak faktu, że zadeklarowano przyjęcie określonych działań naprawczych i w pewnej mierze rozpoczęto ich implementację. W tym sensie zatem sama procedura z art. 6 rozporządzenia została uznana za bardziej skuteczną niż innego typu instrumenty znane prawu Unii, które, w opinii KE, nie przyniosłyby podobnych rezultatów³⁴.

Wypada również dodać, że KE pozytywnie oceniła przewidzianą w art. 6 rozporządzenia procedurę także pod kątem jej transparentności oraz sprawności i dynamiki postępowania. W tym zakresie zasugerowano jednak, że wskazana byłaby większa elastyczność co do terminów przewidzianych w rozporządzeniu – zwłaszcza w sytuacjach, gdy (*casus* Węgier) państwo przedkłada propozycje środków zaradczych w dużej liczbie (i o dużym stopniu skomplikowania) na końcowym etapie procedury.

W swym sprawozdaniu Komisja odniosła się również do skuteczności środków zastosowanych wobec Węgier na mocy decyzji wykonawczej Rady. W tej materii wyróżnić można dwa aspekty. Z jednej strony ocenie poddano skuteczność przyjętych przez Radę środków z punktu widzenia ochrony budżetu Unii. W tej mierze

32 Warto wskazać, że środki przyjęte na mocy decyzji wykonawczej Rady z 15 grudnia 2022 roku „wyceniono” na około 6,3 mld euro w latach 2021–2027. Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, COM(2024) 17 final, s. 8.

33 Należy przypomnieć, że zaproponowane przez Węgry środki uznano za zasadniczo adekwatne, o ile jednak zostałyby wdrożone prawidłowo i pełnym zakresie.

34 COM(2024) 17 final, s. 18.

uznano je za skutecznie zabezpieczające interesy finansowe Unii. Za właściwy przyjęto przy tym poziom zawieszenia zobowiązań (55%) w ramach wzmiankowanych wcześniej komponentów polityki spójności. Stwierdzono także, że pożądane efekty przynosi kierunkowy charakter przyjętych środków, co ma znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do trustów interesu publicznego³⁵. Dostrzeżono bowiem, że od momentu przyjęcia decyzji wykonawczej „nie podpisano żadnego nowego zobowiązania prawnego z trustami interesu publicznego i podmiotami przez nie utrzymywanymi, co zapewnia pełną ochronę interesów finansowych Unii przed stwierdzonym ryzykiem konfliktu interesów”³⁶. Z drugiej jednak strony w sprawozdaniu KE sformułowano oceny, które można odnieść do skuteczności środków przyjętych w decyzji wykonawczej dla ochrony samej praworządności. W tym obszarze zauważono natomiast, że Węgry nie poinformowały Komisji w trybie art. 7 ust. 1 rozporządzenia o nowych środkach zaradczych ani nie przedłożyły dowodów świadczących o tym, że przesłanki zastosowania środków ochrony budżetu nie są już spełniane. Byłoby to warunkiem ewentualnego uchylecia przyjętych środków przez Radę (na wniosek KE). Podjęta przez Komisję w trybie art. 7 ust. 2 rozporządzenia ocena sytuacji na Węgrzech (grudzień 2023 r.) uwzględniła realizację zobowiązań Budapesztu z 2022 roku i swego rodzaju „pozytywne podejście” do rozwiązania kwestii nierozstrzygniętych³⁷. Uznano też, że rozwiązania systemowe nie zostały jednak jeszcze wdrożone, a żadne nowe środki zaradcze nie zostały przyjęte. Tym samym w ocenie KE istniejące deficyty w zakresie praworządności wciąż generują ryzyko dla budżetu Unii, w związku z czym nie jest możliwe przedłożenie wniosku o uchYLENIE środków ochrony budżetu bądź nawet o ich dostosowanie do aktualnej sytuacji. Tym samym można uznać, że okres stosowania środków przyjętych w decyzji wykonawczej z grudnia 2022 roku (nieco ponad rok) nie doprowadził do wyeliminowania na Węgrzech naruszeń zasad państwa prawnego w wymiarze przekrojowym. W tym sensie praktyczna skuteczność rozporządzenia może budzić wątpliwości.

Warto dodać, że pewne oceny dotyczące potencjału, roli i znaczenia analizowanego rozporządzenia dla ochrony interesów finansowych Unii przed naruszeniami

35 Por. art. 2 ust. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech (Dz.U. L 325 z 20.12.2022 r.): „W przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046, nie zaciąga się zobowiązań prawnych wobec trustu interesu publicznego utworzonego na podstawie węgierskiej ustawy IX z 2021 r. ani podmiotu utrzymywanego przez taki trust interesu publicznego”.

36 COM(2024) 17 final, s. 14.

37 COM(2024) 17 final, s. 14.

zasad praworządności i tym samym jej wzmocnienia można wywieść także z oficjalnych stanowisk innych niż sama Komisja instytucji – głównie Parlamentu Europejskiego i Trybunału Obrachunkowego (TO). Ich przedmiotem nie jest wyłącznie sprawa Węgier, mają szerszy i bardziej generalny wymiar, a w przypadku TO obejmują dodatkowo ocenę postępowania Komisji Europejskiej w kontekście przyjętego sposobu i warunków implementacji rozporządzenia³⁸. Można przy tym uznać, że co do zasady w prezentowanych przez wskazane podmioty ocenach waga rozporządzenia – mimo pewnych deficytów – nie jest w żaden sposób podważana.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, można wysunąć następujące wnioski. Rozporządzenie w sprawie warunkowości jest rzeczywiście instrumentem chroniącym budżet i interesy finansowe Unii Europejskiej. Chroni je przed naruszeniami praworządności i w tym świetle poszanowanie zasad państwa prawnego staje się podstawą i warunkiem koniecznym skutecznego wykonywania budżetu UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Potwierdza to chociażby punkt 13 preambuły analizowanego rozporządzenia. Nawet jeśli stosowanie przewidzianych rozporządzeniem mechanizmów możliwe jest tylko w sferze obejmującej szeroko pojmowane finanse UE, nie sposób podważyć wagi rozporządzenia z perspektywy wzmocnienia praworządności na poziomie państw członkowskich.

Przyjęte w rozporządzeniu mechanizmy mieszczą się przy tym w koncepcji warunkowości oznaczającej, w niezbędnym uproszczeniu, uzależnienie uzyskania określonych korzyści od spełnienia stosownych warunków lub od stosownych zachowań, przy czym korzyści te mogą mieć (i często mają) charakter ekonomiczny³⁹. W przypadku analizowanego aktu oznacza to uzależnienie pozyskiwania środków unijnych przez państwa członkowskie od poszanowania wymogów praworządności. W tym zaś kontekście owe unijne środki finansowe – unijny pieniądz – stawać się mogą czynnikiem „dyscyplinującym” państwa członkowskie, a przynajmniej motywującym je do podejmowania pożądanych z perspektywy państwa prawnego działań.

38 Por.: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2024 r. Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2023 r. (2023/2113(INI)) oraz Sprawozdanie specjalne 03/2024: Praworządność w UE, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-03/SR-2024-03_PL.pdf (dostęp 19.04.2024).

39 A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, „German Law Journal” 2022, nr 23, doi:10.1017/glj.2022.17, s. 141.

Rozporządzenie w sprawie warunkowości przewiduje też relatywnie jasne przesłanki i kryteria wdrażania procedury ochrony budżetu oraz stosunkowo jasną procedurę stosowania środków ochronnych⁴⁰. Wypada przy tym wskazać, że w analizowanym przypadku Węgier całość procedury zdołano zamknąć w rozsądnym terminie.

Przewidziane w rozporządzeniu mechanizmy prezentują określony potencjał z punktu widzenia ochrony praworządności. Analizowany przypadek Węgier potwierdza, że mechanizmy te być może nie są w stanie w sposób natychmiastowy zmusić państwa członkowskiego do całościowego wyeliminowania zarzucanych naruszeń. Jak się jednak wydaje, są w stanie w sposób skuteczny „skłonić” państwo przynajmniej do stosownej refleksji oraz zmotywować je do zaproponowania i zainicjowania pożądanych rozwiązań w zakresie poszanowania praworządności oraz intensyfikowania działań ukierunkowanych na ich efektywne wdrożenie. Tym samym przewidziany w rozporządzeniu mechanizm warunkowości, przy jego konsekwentnym i rygorystycznym stosowaniu, ma szanse wzmacniać praworządność w państwach członkowskich UE. Na podstawie poddanego analizie przypadku można uznać, że rozporządzenie w sprawie warunkowości pozostaje istotnym elementem ochrony i wzmacniania praworządności w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich.

Bibliografia

- Alemanno A., Chamon M., *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, VerfBlog, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/?fbclid=IwAR0R-CRhDHyFPXjD5A0xkMTWqDZI6xCIBXuNgbl8cdN4gghovdb1hiHkYG4>.
- Baraggia A., Bonelli M., *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, „German Law Journal” 2022, nr 23, doi:10.1017/glj.2022.17.
- Barcz J., Grzeszczak R., Nowak-Far A., Truszczyński J., *Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.*, 2020, https://archiwumosiatynskiego.pl/images/2020/12/END_Konkluzje-10-11-XII_JB.RG_.ANF_.JT_.pdf.
- Becker P., *Conditionality as an Instrument of European Governance – Cases, Characteristics and Types*, „Journal of Common Market Studies” 2024, nr 1.

⁴⁰ Por. jednak uwagi Trybunału Obrachunkowego zaprezentowane w przywoływanym wcześniej sprawozdaniu specjalnym 03/2024: Praworządność w UE.

- Buras P., Ananicz S., *Na ostatniej prostej: unijny mechanizm ochrony rządów prawa. Komentarz*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Unijny-mechanizm-ochrony-rzadow-prawa_Komentarz.pdf.
- Dubowski T., *Konkluzje Rady Europejskiej a unijne „rozporządzenie w sprawie warunkowości” – implikacje w zakresie relacji międzyinstytucjonalnych. Wybrane zagadnienia*, w: R. Skarzyński, E. Kuźelewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz, A. Olechno, L. Jamróz, A. Bartnicki, K. Bezubik (red.), *Prawo Konstytucyjne w systemie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej*, Białystok 2022.
- Łacny J., *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2021, nr 13.
- Scheppele K.L., Pech L., Platon S., *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, VerfBlog, 13.12.2020 r., <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>.
- Serowaniec M., *Ochrona budżetu Unii Europejskiej a przestrzeganie zasady rządów prawa. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej (glosa)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2 (59).
- Wyrozumka A., *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1.

“Money and the Rule of Law” Regulation in practice – selected issues

Abstract

Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on the general system of conditionality to protect the Union budget entered into force in January 2021. It essentially aims to establish the mechanisms necessary to protect the Union budget in the event of violations of the rule of law in the Member States. As such, it becomes, in simple terms, an instrument that makes the transfer of EU funds conditional on member states’ respect for the rule of law.

The main aim of this study was to assess the application of the conditionality regulation in practice from the point of view of the protection of the rule of law and its role in this regard. The considerations presented are aimed at determining whether the practical implementation of the regulation on conditionality confirms its “usefulness” for strengthening the rule of law in the Union’s member states. The analyses undertaken should thus

– with reference to the leitmotif of the Volume – make it possible to determine to what extent “EU money”, within the framework of the procedures established by the Regulation, effectively strengthens the rule of law by motivating member states to behave in a certain way.

In this context, the dogmatic-legal method (combined with a case study) was made the leading research method. At the same time, the article was divided into three parts, including the presentation of the genesis and analysis of the purpose and main objectives of the regulation in the context of protecting the rule of law, cases of its practical application, and the effects of the implementation of the regulation, along with their evaluation.

The analyses conducted led to the following main conclusions:

- the conditionality regulation is an instrument that protects the budget and financial interests of the European Union – as such, however, it protects them from violations of the rule of law, and in this light, respect for the rule of law becomes the basis and prerequisite for effective implementation of the EU budget in accordance with the principle of sound financial management;
- the regulation provides relatively clear criteria for the implementation of the budget protection procedure and a relatively clear procedure for the application of protection measures;
- it can be concluded that the conditionality mechanism provided for in the regulation, when applied consistently and rigorously, is likely to strengthen the rule of law in EU member states – the case under review seems to confirm this thesis.

Keywords: Regulation on conditionality, rule of law, Union budget, conditionality

CYTOWANIE

Dubowski T., „Pieniądze za praworządność”. *Rozporządzenie w sprawie warunkowości w praktyce – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 5 (51), 117–134, DOI: 10.18276/ais.2024.51-07.