

Warszawa, dnia 21 maja 2018 r.

Komunikat FOR 14/2018:

Powiązanie wypłaty środków unijnych z praworządnością wymaga dopracowania

- **Na początku maja Komisja Europejska ogłosiła projekt perspektywy budżetowej na lata 2021–2027**
- **Po raz pierwszy KE zaproponowała wyraźne powiązanie wypłacania środków unijnych z przestrzeganiem przez państwa zasad praworządności**
- **Okoliczności ogłoszenia tego projektu i jego uzasadnienie każą uznać, że jest on odpowiedzią na naruszenia zasad państwa prawa przez Polskę i Węgry**
- **Mimo słusznych założeń, zaprezentowany mechanizm – w obecnym kształcie – jest niedopracowany i może okazać się spóźniony**

Komisja Europejska, z początkiem maja, formalnie zainicjowała proces przyjmowania wieloletnich ram finansowych UE (zwanymi potocznie perspektywą budżetową) na lata 2021–2027. W oparciu o te ramy uchwalane będą budżety Unii na kolejne lata. Zaprezentowany pakiet aktów prawnych¹ w ciągu najbliższych kilkunastu miesięcy będzie przedmiotem wielostronnych negocjacji dotyczących wysokości środków przypadających na konkretne cele i przeznaczonych dla każdego z państw członkowskich.

Po raz pierwszy w unijnej historii, Komisja zaproponowała również nowy mechanizm, warunkujący wypłacanie pieniędzy z budżetu UE od przestrzegania przez państwo członkowskie zasad praworządności².

Procedura uchwalania perspektywy budżetowej, podobnie jak całe finanse UE, to skomplikowana dziedzina, łącząca w sobie aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne o różnym stopniu sformalizowania i zaangażowania poszczególnych podmiotów, wymagająca odesłania do odpowiednich opracowań³. Skupiając się na aspekcie prawnym, należy mieć świadomość, że rozwiązania dotyczące kształtowania budżetu Unii trudno porównać z instytucjami znanymi z polskiego porządku prawnego.

¹ Zob. Komisja Europejska, *Budżet UE: Komisja proponuje nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_pl.htm [dost. 7 maja 2018 r.]

² Komunikat Komisji z dnia 2 maja 2018 r., *Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, COM(2018) 324 final.

³ Zob. K. Jagodziński, K. Rocka, *Procedura budżetowa (w:) Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, A. A. Ambroziak (red.), Warszawa 2011, s. 449; J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 160; A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Warszawa 2012.

Historycznie, całe ustawodawstwo unijne wykazuje związki z francuskim i niemieckim prawem administracyjnym. Zasady jego tworzenia, sposób redakcji przepisów, jak również zróżnicowanie źródeł prawa niełatwo zrozumieć, biorąc za punkt odniesienia polski system prawny.

Mając na uwadze wspomnianą odmienną prawo UE, propozycję związania wypłaty środków unijnych z przestrzeganiem zasad państwa prawa można porównać do projektu nowelizacji polskiej ustawy o finansach publicznych regulującej m.in. zasady wykonywania budżetu państwa. Porównanie to jest o tyle właściwe, że opisywany projekt Komisja oparła o art. 322 ust. 1 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), przyznający Radzie i Parlamentowi Europejskiemu kompetencję do przyjęcia rozporządzenia określającego „zasady finansowe”, na które składają się m.in. „warunki uchwalania i wykonywania budżetu”.

Istnieją już mechanizmy kontroli wydatkowania środków unijnych

Omawiany instrument nie jest jednak pierwszym narzędziem umożliwiającym Komisji kontrolę dysponowania pieniędzmi wypłacanymi z budżetu UE. W obowiązującej perspektywie, jak i wcześniejszych wieloletnich ramach finansowych przyjęto kilkanaście aktów prawnych pozwalających na zawieszenie płatności w razie wystąpienia „poważnych defektów (niedociągnięć) w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli”, za obsługę którego odpowiadają – co do zasady – organy administracji publicznej państwa członkowskiego⁴.

Mimo słusznego kierunku i sprawnego korzystania z uchwalonych już instrumentów, Komisja nie posiadała dotychczas skutecznych instrumentów dyscyplinowania państw w przypadku systemowych zagrożeń dla budżetu UE. Obowiązujące prawo, wydane na podstawie art. 177 TFUE, dotyczyło wyłącznie funduszy strukturalnych, obejmujących ok 50% środków przekazywanym państwom członkowskim. Co więcej, omawiane akty prawne skupiały się raczej na kwestiach księgowych lub organizacyjnych. Nie obejmowały one swoim zakresem spraw, w których związek z wydatkowaniem funduszy unijnych jest mniej bezpośredni – jak chociażby wpływ polityków na wymiar sprawiedliwości.

Oczywiście Komisja Europejska, do której zadań należy ostateczne rozliczenie budżetu UE, może prowadzić bardziej skrupulatne kontrole wobec państw będących na cenzurowanym, jednak są to działania doraźne i nie nakierowane na rozwiązanie naruszeń o charakterze systemowym. O wiele większe znaczenie miały okresowe kontrole ustawodawstwa pod kątem zgodności z prawem UE na etapie negocjacji akcesyjnych, jednak z oczywistego powodu nie dotyczą one tych państw, które stały się członkami Unii.

Reakcja na działania rządów Polski i Węgier

Nie ulega wątpliwości, że proponowany mechanizm jest odpowiedzią na naruszenia zasad państwa prawa przez rządy Polski i Węgier, które w przypadku Rzeczypospolitej znalazły wyraz w pierwszym w historii UE uruchomieniu procedury z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

⁴ Zob. np. art. 142 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320).

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia czytamy m.in., że:

Różnorodne konstytucje i systemy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE są zasadniczo dobrze ukształtowane na potrzeby zapewniania praworządności i są wyposażone w integralne zabezpieczenia chroniące obywateli przed jakimkolwiek zagrożeniem dla praworządności. **Szereg ostatnich wydarzeń wykazał jednak uogólnione słabości krajowych mechanizmów kontroli i równowagi oraz pokazał, jak brak poszanowania praworządności może stać się kwestią wzbudzającą poważne i powszechne obawy na terytorium Unii Europejskiej.** [...] Ze względu na powiązanie między poszanowaniem praworządności a wzajemnym zaufaniem i solidarnością finansową wśród państw członkowskich Unii Europejskiej oraz na to, że mechanizmy kontroli nie mogą być skuteczne, o ile nie są wspierane przez skuteczną kontrolę sądową i administracyjną oraz środki ochrony prawnej, w sytuacji gdy dochodzi do naruszeń, istniejące obowiązki zapewnienia skutecznych systemów kontroli powinny jednak zostać uzupełnione środkami zapewniającymi przestrzeganie zasady praworządności.

Takiej wzmianki nie ma jednak w motywach tego aktu (które znajdują się w jego ostatecznym tekście), jednak kontekst tej propozycji jest jednoznaczny – Unia Europejska poszukuje skutecznych instrumentów pozwalających na, przynajmniej częściowe, przywrócenie zasad państwa prawa w Polsce i na Węgrzech.

W przypadku Polski naruszenie zasad praworządności wyraża się w upolitycznieniu wymiaru sprawiedliwości, faktycznym zniesieniu efektywnej kontroli konstytucyjności i zmianie ustawy zasadniczej ustawami zwykłymi. [Jak pisaliśmy](#), forsowane od kilku tygodni „ustępstwa” na rzecz Komisji Europejskiej za wstrzymaniem procedury z art. 7 ust. 1 TUE to w praktyce kosmetyczne zmiany, które w żadnym stopniu nie usuwają najbardziej poważnych zarzutów wobec Polski. Warto też pamiętać o wyznaczonej na 1 czerwca 2018 r. rozprawie w Trybunale Sprawiedliwości UE dotyczącej pytania prawnego sądu z Irlandii i wątpliwości co do sprawiedliwego procesu Polaka przekazanego do naszego kraju w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania. W przypadku niekorzystnego dla Polski orzeczenia, sądy z innych państw członkowskich i instytucje unijne uzyskają kolejne potwierdzenie naruszenia praworządności przez Rzeczpospolitą.

Szczegóły nowej propozycji

Zaprezentowane rozporządzenie dotyczy wszystkich wydatków Unii Europejskiej – obejmuje więc znacznie szerszy zakres niż obowiązujące, sektorowe rozwiązania.

W omawianym akcie po raz pierwszy w unijnym ustawodawstwie pojawia się definicja „praworządności”. Odnosi się ona, zgodnie z art. 2 lit. a, do wartości Unii wpisanych do art. 2 [TUE], do których należą:

- zasada legalizmu, oznaczająca przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces przyjmowania aktów prawnych;
- pewność prawa;
- zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych;
- skuteczna ochrona sądowa, w tym ochrona praw podstawowych, dokonywana przez niezależne sądy;
- podział władzy i równość wobec prawa.

Należy pamiętać, że rozumienie pojęcia „praworządności” może mieć często charakter subiektywny, jednak wydaje się że wskazane w projekcie poszczególne elementy, składające się na ten termin, są określone poprawnie i obejmują większość (jak nie wszystkie) wartości intuicyjnie przypisywane pań-

stwu prawa. Kluczowe dla właściwego stosowania tej definicji będzie unikanie zwrotów ocennych. Służyć ma temu możliwość uwzględniania przez Komisję orzeczeń unijnego trybunału i dokumentów innych organizacji międzynarodowych (art. 5 ust. 2).

Rozporządzenie nie dotyczy jakiegokolwiek naruszenia „praworządności”, lecz „uogólnionego braku w zakresie praworządności” (art. 1 lit. b), pod którym należy rozumieć „szeroko rozpowszechnioną lub powtarzającą się praktykę lub zaniechanie organów publicznych albo stosowany przez nie środek, które naruszają praworządność”. Zważywszy na posługiwanie się zbliżonym zwrotem w omawianych wcześniej sektorowych aktach prawnych (*deficiency*) użycie takiego terminu nie budzi zastrzeżeń.

Proponowany akt znajdzie zastosowanie dopiero wtedy, gdy ww. uogólnione braki „wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami i ochronę interesów finansowych Unii” (art. 3 ust. 1). Z punktu widzenia Polski i Węgier szczególne znacznie ma ten drugi element, czyli potencjalny wpływ na finanse UE. Wydaje się, że w tym miejscu akt prawny wykazuje największą słabość i może okazać się nieskuteczny. Po stronie Unii będzie istniał obowiązek wykazania związku między naruszeniem zasad państwa prawa a możliwym wpływem na finanse UE. Nie będzie to łatwe zadanie w sytuacji, gdy państwo członkowskie będzie łamało praworządność w dziedzinach niezwiązanych ściśle z wydatkowaniem środków unijnych. Przykładowy katalog uogólnionych braków w zakresie praworządności, wskazany w art. 3 ust. 2 – do którego należy m.in. zagrożenie niezależności wymiaru sprawiedliwości – nie zawsze musi narażać na szwank finanse UE.

System „kar” nakładanych na państwo członkowskie, które narusza zasady praworządności wymieniono w art. 4 ust. 1 projektu. Znacznie rozszerza on katalog zawarty w obowiązujących, sektorowych rozwiązaniach. Rozporządzenie przewiduje m.in. zawieszenie lub ograniczenie płatności, zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych, zawieszenie programu lub ograniczenie płatności zaliczkowych. Projekt nakazuje stosowanie ww. środków z poszanowaniem zasady proporcjonalności, przy uwzględnieniu charakteru naruszenia.

Ważnym elementem „kary” jest nałożenie na państwo członkowskie obowiązku kontynuowania wypłacania środków na rzecz ostatecznych beneficjentów, mimo zastosowania środka (art. 4 ust. 2). Może to skutkować szybkim przywróceniem stanu praworządności w państwie, które narusza ww. zasady.

Mimo, że proponowane środki mają charakter represyjny w stosunku do państwa członkowskiego, to nie powinny być uznawane za karę finansową. Tę ostatnią stosuje się w przypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawodawstwie unijnym, a za jej wymierzanie odpowiada Trybunał Sprawiedliwości. Z tego powodu warto rozważyć pozostawienie państwom do dyspozycji części funduszy w wysokości odpowiadającej wkładowi do budżetu UE w ramach tzw. „koperty narodowej”. W przeciwnym razie – chociażby w przypadku zastosowania najbardziej dolegliwych „kar” – mogłoby w praktyce dojść do wyłączenia państwa z części środków przekazanych do wspólnego budżetu.

O ile wnioskodawcą projektu jest Komisja Europejska, to w procedurze stosowania rozporządzenia (art. 5) znaczną rolę przyznano również Radzie, czyli ministrom z poszczególnych państw członkowskich. W razie stwierdzenia przez Komisję naruszenia praworządności rozpoczyna się proces „dialogu” z zainteresowanym państwem. W porównaniu do zastosowanej przeciwko Polsce procedurze poprzedzającej uruchomienie art. 7 ust. 1 TUE, termin na odpowiedź ze strony państwa może być skrócony do 1 miesiąca. Mimo tego, wydaje się on zdecydowanie zbyt długi, zważywszy na dynamikę zachowań państw kwestionujących zasady praworządności. Patrząc na przykład Polski i stosowaną od ponad 2,5 roku drastycznie szybką procedurę nowelizacji ustaw, Komisja powinna mieć możliwość natychmiastowego reagowania, co zapobiegnie wywołaniu nieodwracalnych skutków prawnych.

W przypadku, gdy Komisja stwierdzi, że jej wniosek jest zasadny, przedstawia go Radzie, która głosuje tzw. odwróconą kwalifikowaną większością. Polega ona na tym, że decyzję uznaje się za przyjętą, chyba że za jej odrzuceniem opowie się 55% państw członkowskich (na ten moment 16 z 28 państw) oraz państwa te reprezentują co najmniej 65% ogółu ludności UE. To dobry mechanizm, umożliwiający w praktyce włączenie wszystkich państw w ocenę stanu praworządności w kraju, któremu zarzuca się jej naruszenie. Warto pamiętać, że stanowiska przedstawiane przez ministrów na posiedzeniach Rady są uzgadniane przez rządy państw członkowskich, a więc odpada argument, iż o losie naruszającego zasady państwa prawa decyduje zbiurokratyzowana Komisja.

Zgodnie z projektem, rozporządzenie ma obowiązywać od 1 stycznia 2021 r. Jest to termin zbyt odległy, aby KE mogła skutecznie zareagować na systemowe zagrożenia dla praworządności, obserwowane w Polsce i na Węgrzech od wielu lat.

Zbyt mała skuteczność mechanizmów dyscyplinujących

Przedstawiony dokument jest na razie w fazie projektowej. Do momentu jego planowanego wejścia w życie – za ponad 2,5 roku – jego treść może się wielokrotnie zmienić, a nie jest wykluczone, że Komisja zaproponuje inny mechanizm. Trzeba mieć na względzie fakt, że kadencja Komisji Jean-Claude’a Junckera kończy się w 2019 r., a jej nowy skład za priorytetowe może uznać działania w innych obszarach aktywności UE.

Najbliższe kilkanaście miesięcy to okres negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027. Obejmą one nie tylko ustalanie kwot przeznaczonych dla każdego z państw, ale również kwestie okołobudżetowe, w tym korekty dochodów UE (składek członkowskich) wynikające m.in. z decyzji o opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię i związanego z tym rabatu. Tego rodzaju akty prawne przyjmowane są przez Radę w drodze jednomyślności. Dlatego też, wymóg głosowania wszystkich państw za ich uchwaleniem może być okazją do ograniczenia lub zmiany zaproponowanego rozporządzenia.

Odnosząc się do treści projektu uzależniającego wypłatę środków unijnych od przestrzegania zasad praworządności należy wskazać, że w przedłożonym kształcie mechanizm ten może okazać się nieskuteczny w eliminowaniu naruszeń państwa prawa przez Polskę i Węgry. Trudności w jednoznacznym przyporządkowaniu konkretnego zarzutu do możliwego naruszenia interesów finansowych Unii, kwestionowanie ważności tego aktu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, a przede wszystkim odległa data wejścia w życie każą wątpić w efektywność zaproponowanego rozwiązania. Dlaczego Komisja Europejska nie proponuje podobnego mechanizmu już teraz? Wszakże obowiązuje traktatowa podstawa prawna dla wydania takich aktów.

Unia Europejska jest unią prawa, opartą o wspólne wartości. Wejście do tego klubu wiąże się z ich przestrzeganiem, a państwa łamiące zasady, na których opiera się UE powinny być szybko i skutecznie dyscyplinowane. Tendencja do odwlekania stanowczych działań przez instytucje unijne⁵ – dostrzegana w sprawach Polski i Węgier – może sprzyjać kolejnym działaniom naruszającym praworządność: albo pogłębiając ten stan w dwóch ww. państwach, albo obejmując innych członków Unii.

⁵ L. Pech, K. L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, “Cambridge Yearbook of European Studies” 2017, Volume 19, p. 5, doi:10.1017/cel.2017.9.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

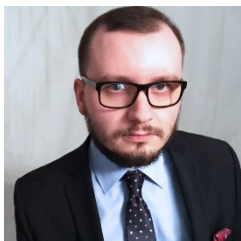
Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Analitik prawny FOR, prezes Fundacji Centrum Analiz dla Rozwoju

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR