



dr hab. Justyna Łacny, prof. PW

Wydział Administracji i Nauk Społecznych (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7985-4882>).

Pieniądze nerwem wojny? – czyli o możliwych skutkach finansowych wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 z 7.10.2021 r.

Słowa kluczowe: zasada państwa prawnego, fundusze UE, budżet UE, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kary finansowe

Istnieje kilka przepisów unijnych omawianych na każdym porządnym wykładzie akademickim z prawa UE. Należą do nich art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹ dotyczący podstaw ustanowienia UE, art. 4 ust. 3 TUE ustalający zasadę lojalnej współpracy instytucji UE i państw członkowskich odzwierciedlającą, na gruncie prawa UE, zasadę prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*, a także art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE zobowiązujący państwa członkowskie do zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. Zgodność tych przepisów TUE z Konstytucją RP² ocenił Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku w sprawie K-3/21 z 7.10.2021 r. i stwierdził ich niekonstytucyjność³.

Wprowadzenie

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 TUE i art. 4 ust. 3 TUE są zakresowo niekonstytucyjne, gdyż na „nowym etapie integracji UE” – którego istnienie w tym wyroku TK proklamował – przepisy te umożliwiają instytucjom UE działanie poza granicami kompetencji przekazanych przez Polskę UE w unijnych traktatach, wykluczają pierwszeństwo obowiązywania i stosowania Konstytucji RP na terenie Polski oraz powodują, że Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Trybunał uznał również zakresową niekonstytucyjność art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE jako upoważniającego polskie sądy do niestosowania Konstytucji RP w trakcie orzekania, do wydawania orzeczeń na podstawie nieobowiązujących przepisów – uchylonych przez Sejm lub uznanych przez TK za niekonstytucyjne, a także do kontrolowania procedur powoływania sędziów, a w razie stwierdzenia wadliwości tych procedur – do odmowy uznania wyłonionych w nich osób za sędziów. W ocenie TK polskie sądy tego robić nie mogą. W ustnym uzasadnieniu sędzia TK zapowiedział dalsze kroki. Stwierdził, że jeżeli praktyka progresywnego aktywizmu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), polegająca w szczególności na wkraczaniu w wyłączne kompetencje polskich

organów, na podważaniu pozycji Konstytucji RP jako najwyższego rangą aktu prawnego w polskim systemie prawnym, na kwestionowaniu powszechnej mocy obowiązywania i ostateczności wyroków TK, a wreszcie na podawaniu w wątpliwość statusu sędziów TK, nie zostanie zaniechana, TK nie wyklucza, że podda ocenie zgodności z Konstytucją RP orzeczenia TSUE, włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego⁴.

Wyrok ten zapewne wywoła różne, trudne do przewidzenia skutki. Celem tego opracowania jest odpowiedź na hipotetyczne pytanie, czy na gruncie prawa UE wyrok ten może doprowadzić do skutków finansowych. Innymi słowy, jakie ustanowione w prawie UE środki prawne mogą podjąć instytucje UE wobec państwa członkowskiego w reakcji na wieloaspektowe zakwestionowanie przez to państwo zasady pierwszeństwa prawa UE oraz odmowę zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony prawnej sprawowanej przez niezależne sądy (art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE). Pod tym kątem zostaną przeanalizowane przepisy UE ustalające system warunkowości (pkt 1), Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (powszechnie zwany Funduszem Odbudowy) (pkt 2), postępowania naruszeniowe (art. 258–260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵) (pkt 3) oraz rozporządzenia dotyczące wydatkowania funduszy UE (pkt 4).

1 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

2 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

3 Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 2019/35/B/HS5/01024 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu OPUS 18.

4 Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/tk-stwierdzil-niekonstytucyjnosctraktatow-europejskich> (dostęp: 6.12.2021 r.).

5 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

1. System warunkowości służący ochronie funduszy Unii Europejskiej przed naruszeniami zasady państwa prawnego w państwach członkowskich

Unia Europejska ustanowiła system warunkowości⁶ mający chronić fundusze UE przed naruszeniami zasady państwa prawa (praworządności, rządów prawa) w 2020 r., w reakcji na utrzymujące się naruszenia tej zasady przez państwa członkowskie, głównie Polskę i Węgry, których nie zdołała wyeliminować ani powstrzymać przy użyciu dostępnych w prawie UE mechanizmów prawnych (np. procedur z art. 7 TUE⁷ czy procedur naruszeniowych z art. 258–260 TFUE⁸). Jednym z zarzutów formułowanych pod adresem państw członkowskich w ramach tych procedur jest kwestia niezawisłości ich sądownictwa. W odniesieniu do Polski obiektywnie budzi status Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Izba Dyscyplinarna SN) oraz niezależność i legitymacja TK wynikająca z uznania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), że skład orzekający TK nie spełnia wymogu „sądu ustanowionego ustawą”⁹. Zastrzeżenia budzi również sukcesywne obniżanie poziomu niezawisłości sędziowskiej na Węgrzech¹⁰, potwierdzone ostatnio przez TS w sprawie C-564/19, IS¹¹. W wyroku tym TS wykluczył możliwość prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom w sprawach złożonych przez nich wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Komisja kwestionuje również niewystarczający poziom gwarancji niezawisłości sędziowskiej w Bułgarii, Hiszpanii, Słowacji, Chorwacji i na Litwie¹².

6 Na ten temat szerzej: J. Łacny, *System warunkowości mający chronić budżet UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie*, „Państwo i Prawo” 2021/11, s. 5–30; I. Goldner Lang, *The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2019/15, s. 1–26, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3545940 (dostęp: 6.12.2021 r.).

7 Od odpowiednio trzech i czterech lat trwają prowadzone w Radzie UE postępowania wszczęte przez Komisję przeciwko Polsce (2017 r.) i przez Parlament Europejski przeciwko Węgrom (2018 r.), z myślą o sprawdzeniu, czy w państwach tych istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia zasady państwa prawnego. Są one prowadzone na trybie procedury z art. 7 TUE, wszczynanej, aby chronić podstawowe wartości UE, do których zaliczana jest zasada państwa prawnego. Wobec braku politycznego porozumienia w Radzie UE, która podejmuje kluczowe decyzje w ramach tych procedur, szanse na ich zakończenie są raczej nikłe.

8 Zob. pkt 3 niniejszego artykułu.

9 Wyrok ETPCz z 7.05.2021 r., 4907/18, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, HUDOC i wyrok TK z 21.11.2021 r., K 6/21, LEX nr 3259464, uznający, że TK nie jest sądem w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej EKPC). Na temat wyroku TK zob. E. Łętowska, *The Honest (though Embarrassing) Coming-out of the Polish Constitutional Tribunal*, *Verfassungsblog* z 29.11.2021 r., <https://verfassungsblog.de/the-honest-though-embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitutional-tribunal/> (dostęp: 6.12.2021 r.), DOI: 10.17176/20211130-191829-0.

10 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, COM(2021) 700 final, s. 9–10.

11 Wyrok TS z 23.11.2021 r., C-564/19, IS, EU:C:2021:949. Zob. P. Bárd, *The Sanctity of Preliminary References: An analysis of the CJEU decision C-564/19 IS*, *Verfassungsblog* z 26.11.2021 r., <https://verfassungsblog.de/the-sanctity-of-preliminary-references/> (dostęp: 6.12.2021 r.), DOI: 10.17176/20211126-215840-0.

12 Aktualną sytuację w obszarze naruszeń zasady państwa prawnego, w tym w obszarze sądownictwa, Komisja przedstawiła we wspomnianym komunikacie pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja

1.1. Cel stosowania systemu warunkowości

Tym i innym naruszeniom zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie ma przeciwdziałać system warunkowości ustanowiony w rozporządzeniu 2020/2092¹³, który ma być stosowany do naruszeń, do których doszło po 1.01.2021 r. Ma on chronić fundusze UE ujęte w rocznych budżetach UE¹⁴ i w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹⁵ (na temat tego Instrumentu zob. pkt 2) przed skutkami uchylenia zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie. Ma być uruchamiany, jeżeli naruszenia tej zasady wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpłynięcia, w sposób bezpośrednio wystarczający, na należyte zarządzanie finansami UE lub na ochronę interesów finansowych UE¹⁶. Uruchomienie systemu warunkowości uzależnione zatem zostało od dwójakiego rodzaju przesłanek dotyczących unijnego prawa (naruszenia zasady państwa prawnego) i finansów (wyrządzenia szkody lub poważnego ryzyka wyrządzenia szkody w budżecie UE lub Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności) oraz związku przyczynowego między tymi przesłankami (wystarczająco bezpośredniego wpływu naruszenia zasady państwa prawnego na fundusze UE).

1.2. Stosowanie systemu warunkowości do zagrożeń niezawisłości sędziowskiej

Przedmiot niniejszego artykułu, dotyczący finansowych skutków wyroku TK w sprawie K 3/21, wymaga przeanalizowania, czy system warunkowości mógłby mieć zastosowanie do przypadków zagrożeń niezawisłości sędziowskiej. Rozporządzenie 2020/2092 ustalające ten system wprost odwołuje się do wymogu zapewnienia przez państwa członkowskie skutecznej ochrony sądowej sprawowanej przez niezawisłe i bezstronne sądy. Ochrona ta, w definicji zasady państwa prawnego¹⁷ ustanowionej na potrzeby tego rozporządzenia, została uznana za jeden z aspektów tej zasady. W myśl art. 3 rozporządzenia 2020/2092 o naruszeniu zasady państwa prawnego mogą świadczyć przypadki zagrożeń dla niezawisłości sądownictwa, niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów

w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2021) 700 final) i w 27 rozdziałach dotyczących sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, w tym w Polsce (dokument roboczy służb Komisji pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce” (SWD(2021) 722 final).

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 4331, s. 1) – dalej rozporządzenie 2020/2092.

14 Art. 310 TFUE.

15 Art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.02.2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. UE L 57, s. 17). Zob. T. Tridimas, *Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2020/16, <https://www.cyelpp.com/index.php/cyelpp/article/view/420> (dostęp: 7.12.2021 r.).

16 Art. 1 i 4 rozporządzenia 2020/2092.

17 Zgodnie z art. 2 lit. a rozporządzenia 2092/2020 państwo prawne odnosi się do wartości UE i obejmuje zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa.

publicznych, w tym organów ścigania, niekorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, a także ograniczanie dostępności i skuteczności środków ochrony prawnej, m.in. przez restrykcyjne przepisy, niewykonywanie wyroków lub nieskuteczne prowadzenie postępowań w przypadku naruszeń prawa.

Do zasady skutecznej ochrony sądowej odwołano się również w preambule rozporządzenia 2020/2092. Wskazano, że niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy 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. W motywach preambuły omawianego rozporządzenia wskazano, że 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 interesów¹⁸.

Odnutowano również, że art. 19 TUE (ten sam, którego ust. 1 został uznany za niekonstytucyjny w zakresie określonym przez TK w sprawie K 3/2021), w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem UE, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu UE. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa UE uznano za nieodłączną cechę państwa prawnego, wymagającą niezawisłych sądów. Wskazano również, że zasadnicze znaczenie zachowania niezawisłości sądów zostało potwierdzone w art. 47 ak. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁹. W myśl tego akapitu, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

Czytając te przepisy, trudno przeoczyć inspirację orzecznictwem TS²⁰, w tym również w sprawach dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości²¹. Nie sposób również nie

dostrzec intencji prawodawcy unijnego do objęcia systemem warunkowości przypadków zagrożeń niezawisłości sędziowskiej w państwach członkowskich oraz zapewniania jednostkom skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE²². Uzasadnia to bliższe przyjrzenie się systemowi warunkowości.

1.3. Środki nakładane w ramach systemu warunkowości

Na państwo członkowskie naruszające zasadę państwa prawnego, którego skutki wyrządziły szkodę w budżecie UE lub w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, lub wystąpiło poważne ryzyko wyrządzenia tej szkody w sposób wystarczająco bezpośredni, będą mogły zostać nałożone środki określone w art. 5 rozporządzenia 2020/2092. W tym punkcie zostanie omówiona wyłącznie problematyka wydatkowania środków z budżetu UE, zaś kwestie związane z otrzymywaniem wsparcia z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przedstawione zostaną w pkt 2. Z punktu widzenia wydatkowania zasobów budżetu UE na bliższą uwagę zasługują środki, które na mocy art. 5 rozporządzenia 2020/2092 będą mogły być nakładane na państwa członkowskie wydatkujące je w ramach zarządzania dzielonego²³ – na poczet rolnictwa (Wspólnej Polityki Rolnej, WPR) i polityki spójności (łącznie razem około 80% wydatków budżetu UE²⁴). Środki te obejmują: zawieszenie zatwierdzenia programu lub zmiany zatwierdzenia; zawieszenie lub ograniczenie zobowiązań m.in. w drodze korekt finansowych²⁵ lub przesunięcia środków do innych programów; zmniejszenie płatności zaliczkowych; wstrzymanie biegu terminów płatności i zawieszenie płatności²⁶. W omawianym rozporządzeniu 2020/2092 nie określono sposobu działania tych środków ani nie wskazano ich cech charakterystycznych. Przywołane zostały wyłącznie ich nazwy. Niektóre z nich mogą sugerować, że wbrew obiegowej opinii zastosowanie systemu warunkowości nie będzie się wyłącznie ograniczać do czasowego wstrzymania przekazywania środków z budżetu UE do budżetów krajowych państw członkowskich, lecz może również powodować ich bezpowrotną utratę z alokacji przyznanej danemu państwu w ramach Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) 2021–2027. *Prima facie* taki skutek może powstać w przypadku korekt finansowych²⁷.

18 Motyw 10 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

19 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP. Zob. motyw 12 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

20 Wyroki TS: z 22.10.1998 r., sprawy połączone C-10/97 do C-22/97, Ministero delle Finanze przeciwko IN.CO.GE.'90 i in., EU:C:1998:498; z 15.04.2008 r., C-268/06, Impact, EU:C:2008:223; z 19.03.2015 r., C-510/13, E.ON Földgáz Trade, EU:C:2015:189; z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117 – dalej wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; z 7.02.2019 r., C-49/18, Escribano Vindel, EU:C:2019:106; z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality, EU:C:2018:586; z 18.05.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România, EU:C:2021:393; z 20.04.2021 r., C-896/19, Repubblica, EU:C:2021:311; z 17.12.2020 r., sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission, EU:C:2020:1033.

21 Wyroki TS: z 10.11.2016 r., C-452/16, Półtorak, EU:C:2016:858; z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja przeciwko Polsce, EU:C:2019:924 – dalej wyrok C-192/18, Komisja przeciwko Polsce; z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja przeciwko Polsce, EU:C:2019:531 – dalej wyrok C-619/18,

Komisja przeciwko Polsce; z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), EU:C:2019:982 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K.; z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. (Krajowa Rada Sądownictwa), EU:C:2021:153; z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja przeciwko Polsce, EU:C:2021:596 – dalej wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce; z 6.10.2021 r., C-487/19, W.Z., EU:C:2021:798.

22 Art. 3 rozporządzenia 2020/2092.

23 Art. 62 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L 193, s. 1, ze zm.).

24 Zob. Rodzaje zarządzania budżetem UE, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/eu-budget-management-types_en (dostęp: 6.12.2021 r.).

25 Zob. J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

26 Art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2020/2092.

27 Art. 5 ust. 1 lit. b ppkt (iii) rozporządzenia 2020/2092.

Poznanie istoty środków nakładanych na państwa członkowskie w ramach systemu warunkowości wymaga przywołania rozporządzeń określających zasady wdrażania i finansowania WPR i polityki spójności w latach 2021–2027, w których te środki zostały lub dopiero zostaną uregulowane²⁸. Rozporządzenie 2021/1060 dotyczące wdrażania polityki spójności zostało przyjęte 30.06.2021 r.²⁹, natomiast prace legislacyjne nad rozporządzeniem dotyczącym WPR, prowadzone od 2018 r., ciągle trwają³⁰. Oznacza to, że członkowie Rady Europejskiej, zawierając w świetle kamer, w grudniu 2020 r., polityczny kompromis umożliwiający przyjęcie rozporządzenia 2020/2092 ustalającego system warunkowości, w gruncie rzeczy nie wiedzieli, jakie dokładnie środki będą mogły być na jego podstawie nakładane na państwa członkowskie za naruszenia zasady państwa prawnego. Prace legislacyjne nad rozporządzeniami ustalającymi te środki trwały bowiem wówczas w najlepsze. Należy uznać to za wysoce niefortunne, również z perspektywy poszanowania zasady państwa prawnego, która w myśl art. 2 lit. a rozporządzenia 2020/2092 obejmuje m.in. przejrzysty proces legislacyjny i zasadę pewności prawa.

W rozporządzeniu 2020/2092 określono natomiast kryteria uwzględniane w toku nakładania środków na państwa członkowskie w ramach systemu warunkowości. Postanowiono, że przy ich ustalaniu należy uwzględniać zasadę proporcjonalności, w szczególności powagę sytuacji, czas, który upłynął od rozpoczęcia naruszenia, czas jego trwania i powtarzalność, a także intencje i stopień współpracy państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszenia zasady państwa prawa oraz skutki, które wywiera na należyte zarządzanie finansami i interesy finansowe UE³¹.

1.4. Procedura nakładania środków

Środki za naruszenia zasady państwa prawnego mają być nakładane na państwa członkowskie i uchylane w ramach kontradyktoryjnej procedury inicjowanej przez Komisję. Spór dotyczący zarzutów sformułowanych przez Komisję pod adresem państwa członkowskiego rozstrzygać ma Rada, wydając, w przypadku ich zasadności, decyzję nakładającą środki na państwo członkowskie lub odmawiając jej wydania, jeżeli zarzuty były bezzasadne. Rada ma również podejmować decyzje uchylające środki nałożone na państwo członkowskie, jeżeli uzasadniają

je powody przestały istnieć. W obu przypadkach Rada głosuje kwalifikowaną większością głosów, tj. standardową większością głosów stosowaną w Radzie (art. 16 ust. 3 TUE)³². Decyzje Rady zostały poddane kontroli sądowej dokonywanej przez TSUE w trybie skargi na nieważność aktu prawa UE (art. 263 TFUE).

1.5. Stosowanie systemu warunkowości

Analizy dotyczące systemu warunkowości można zakończyć uwagami na temat jego ewentualnego zastosowania przez instytucje UE.

W grudniu 2020 r., aby skłonić przedstawicieli Polski i Węgier do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, Rada Europejska przyjęła w jego sprawie deklarację interpretacyjną³³. W deklaracji tej Rada Europejska zobowiązała Komisję do przyjęcia, w porozumieniu z państwami członkowskimi, wytycznych dotyczących sposobu stosowania tego rozporządzenia, w tym metodologii dokonywania oceny naruszeń zasady państwa prawnego. Pomimo politycznego charakteru tej deklaracji, niektórzy komentatorzy wskazują na jej moc prawnie wiążącą i działanie Rady Europejskiej *ultra vires* w toku jej przyjmowania³⁴.

W marcu 2021 r., zgodnie z zapowiedziami przedstawionymi na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2020 r., Polska i Węgry wniosły do TSUE skargi na nieważność rozporządzenia 2020/2092. W skardze Polska wniosła 11 zarzutów, w których zakwestionowała m.in. brak lub niewłaściwą podstawę prawną jego przyjęcia, zdefiniowane w nim, z naruszeniem art. 269 ak. 1 TFUE, pojęcia państwa prawnego jako pojęcia właściwego dla prawa pierwotnego UE oraz naruszenie zasad równego traktowania państw członkowskich, pewności prawa i proporcjonalności. W ocenie Polski instytucje UE dopuściły się nadużycia władzy, gdyż rzeczywistym celem ustanowienia systemu warunkowości nie jest deklarowana ochrona budżetu UE, lecz ochrona przestrzegania zasady państwa prawnego, a ta może być przeprowadzana wyłącznie w ramach procedury z art. 7 TUE³⁵. Większość polskich zarzutów było tożsame z 9 zarzutami Węgier³⁶. Żadnego z tych zarzutów nie podzielił rzecznik generalny i wniósł o oddalenie obu skarg³⁷.

28 Motyw 17 preambuły rozporządzenia 2020/2092.

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231, s. 159). W celu uwzględnienia tego rozporządzenia w omawianym rozporządzeniu nr 2092/2020 dotyczącym systemu warunkowości przepisy tego ostatniego rozporządzenia zostały sprostowane. Zob. sprostowanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 373, s. 94).

30 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 (COM(2018)393 final).

31 Motyw 18 preambuły i art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 7 rozporządzenia 2020/2092.

32 Art. 6 ust. 11 rozporządzenia 2020/2092. Przyjęte rozwiązanie stanowi istotną nowość, gdyż w pierwotnej wersji projektu przewidziano, że Rada będzie przyjmować omawiane decyzje odwróconą kwalifikowaną większością głosów. W przypadku tego rodzaju większości, nieprzewidzianej w traktatach unijnych, przedłożony przez wnioskodawcę (Komisję) projekt aktu prawnego zostaje przyjęty, chyba że prawodawca (Rada) odrzuci go lub zmieni zwykłą kwalifikowaną większością głosów w głosowaniu przeprowadzonym w określonym terminie. Po upływie tego terminu projekt aktu prawnego uważa się za przyjęty, nawet jeżeli do głosowania nie doszło. Oznaczałoby to, że wniosek Komisji w sprawie nałożenia środków zostałby uznany za przyjęty, chyba że Rada zebralaby zwykłą kwalifikowaną większością głosów koniecznych do jego odrzucenia (w ciągu miesiąca od złożenia) lub zmiany.

33 Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej, 10 i 11.12.2020 r., pkt I ust. 2 lit. c., <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (dostęp: 6.12.2021 r.).

34 A. Alemanno, M. Chamon, *To Save the Rule of Law You Must Apparently Break It*, *Verfassungsblog* z 11.12.2020 r., <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/> (dostęp: 6.12.2021 r.).

35 Skarga w sprawie C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

36 Skarga w sprawie C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

37 Opinie rzecznika generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Bordony z 2.12.2021 r. w sprawach C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (EU:C:2021:974) i C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (EU:C:2021:978).

W przedstawionej opinii rzecznik generalny dokonał rzetelnej (systemowej, celowościowej i historycznej) i niekontrowersyjnej wykładni rozporządzenia 2020/2092 ustanawiającego system warunkowości³⁸. Stwierdził, że zostało przyjęte na właściwej podstawie prawnej i nie narusza art. 7 TUE.

Odnosząc się do podstawy prawnej przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, rzecznik generalny wskazał, że uchwalono go na mocy art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, który upoważnia Parlament Europejski i Radę do przyjmowania, w drodze rozporządzeń, zasad finansowych określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu UE. Analizując cel i treść rozporządzenia 2020/2092, uznał, że ustanowiony w nim system warunkowości ma być szczególnym mechanizmem zapewniającym należyte wykonywanie budżetu UE w sytuacji, gdy państwo członkowskie poważnie narusza zasadę państwa prawnego, stwarzając bezpośrednie zagrożenie dla należytego zarządzania funduszami Unii lub ochrony jej interesów finansowych. Zwrócił również uwagę na ustanowiony w nim wymóg istnienia „wystarczająco bezpośredniego związku” między wykonywaniem budżetu UE a naruszeniem zasady państwa prawnego³⁹. Wymóg ten, w jego ocenie, daje wystarczającą pewność, że system warunkowości nie będzie uruchamiany wobec dowolnego naruszenia zasady państwa prawnego, lecz tylko do jej naruszeń ściśle związanych z wykonywaniem budżetu UE. Obowiązek wykazania tej przesłanki spoczywa na Komisji. Przyjęcie systemu warunkowości mieści się w zakresie uprawnień dyskrecjonalnych instytucji Unii, gdyż – na co zwrócił uwagę – poszanowanie zasady państwa prawa może mieć fundamentalne znaczenie dla ochrony funduszy UE.

Rzecznik generalny uznał również, że system warunkowości nie jest mechanizmem alternatywnym do procedury z art. 7 TUE. W jego ocenie art. 7 TUE nie wyklucza możliwości ochrony zasady państwa prawnego w drodze innych instrumentów, pod warunkiem, że zasadnicze cechy tych instrumentów różnią się od ochrony zapewnianej przez art. 7 TUE. Następnie porównał system warunkowości i procedurę z art. 7 TUE oraz wskazał dzielące je różnice. O ile procedura z art. 7 TUE ma na celu ochronę wszystkich wartości wymienionych w art. 2 TUE, które państwa członkowskie uznały za wspólne, o tyle system warunkowości ukierunkowany jest na ochronę tylko jednej z tych wartości, a mianowicie zasady państwa prawnego. Inne są również przesłanki konieczne do wszczęcia obu mechanizmów. O ile dla uruchomienia procedury z art. 7 TUE konieczne jest stwierdzenie poważnego i stałego naruszenia wartości Unii przez państwo członkowskie, o tyle dla uruchomienia systemu warunkowości konieczne jest naruszenie przez państwo członkowskie zasady państwa prawnego, które to naruszenie musi ponadto wpłynąć lub stwarzać poważne ryzyko wpłynięcia, w sposób bezpośrednio skuteczny, na należyte zarządzanie finansami UE lub na ochronę jej interesów finansowych. Rzecznik generalny wskazał również na różny zakres kognicji TSUE w obu omawianych przypadkach: podczas gdy na gruncie art. 7 TUE właściwość TSUE została ograniczona wyłącznie do kwestii proceduralnych dotyczących stosowania tego artykułu (art. 269 TFUE), w przypadku rozporządzenia 2020/2092 TSUE przysługuje

pełna kontrola zgodności z prawem wydawanych na jego podstawie aktów prawnych (art. 263 TFUE). W ocenie rzecznika generalnego mechanizm warunkowości jest zatem bardziej podobny do innych instrumentów warunkowości finansowej i wykonywania budżetu UE istniejących w rozmaitych dziedzinach prawa UE, nie zaś do mechanizmu art. 7 TUE.

Rzecznik generalny nie zgodził się również z zarzutami dotyczącymi zdefiniowania pojęcia państwa prawnego w rozporządzeniu 2020/2092. Wskazał, że choć jako wartość Unii (art. 2 TUE) pojęcie to jest szerokie, to w celu ustanowienia systemu warunkowości prawodawca Unii jest upoważniony do sprecyzowania jego zakresu przedmiotowego związanego z wykonywaniem budżetu UE. W ocenie rzecznika generalnego zdefiniowanie pojęcia państwa prawnego zwiększa pewność prawną. Dzięki niemu bowiem państwa członkowskie mają wystarczający poziom wiedzy na temat spoczywających na nich zobowiązań, zwłaszcza że większość z nich została wypracowana w orzecznictwie TSUE. W konkluzji rzecznik generalny zawniósł o oddalenie skarg polskiej i węgierskiej.

Jako że, na wniosek Parlamentu Europejskiego, TSUE rozpatruje wniesione przez Polskę i Węgry skargi w trybie przyspieszonym, zakłada się, że Trybunał wyda wyroki w tych sprawach w pierwszym kwartale 2022 r. Do czasu ich rozstrzygnięcia Komisja zobowiązała się nie podejmować działań na podstawie zaskarżonego w nich rozporządzenia 2020/2092. Bezczyńność Komisji oprotował Parlament Europejski, najpierw w politycznej debacie, a następnie w formie skargi do TSUE na bezczyńność Komisji (art. 265 TFUE), wniesionej w 29.10.2021 r.⁴⁰ Trzy tygodnie później, 19.11.2021 r., Komisja wysłała w trybie tego rozporządzenia pisma z pytaniami dotyczącymi niezawisłości sądownictwa (do Polski) oraz zamówień publicznych, ryzyka konfliktu interesów i korupcji (do Węgier)⁴¹.

2. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Fundusz Odbudowy)

2.1. Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (NextGenerationEU)

Spośród wielu wstrząsów, globalna pandemia wywołana koronawirusem COVID-19 przyniosła ze sobą również poważne perturbacje społeczno-ekonomiczne. Aby im zaradzić i wspomóc państwa członkowskie w odbudowaniu ich gospodarek w trakcie i po zakończeniu pandemii, 14.12.2020 r. UE przyjęła rozporządzenie 2020/2053 ustanawiające Instrument UE na rzecz Odbudowy (znany jako NextGenerationEU)⁴². Instrument ten przewiduje wsparcie finansowe dla państw członkowskich w wysokości 750 mld euro⁴³, pochodzące ze światowych rynków finansowych⁴⁴. Finansowanie to ma być państwom członkowskim udostępniane w trzech formach: 1) Instrumentu

40 C-657/21, Parlament Europejski przeciwko Komisji, w toku.

41 Z. Wanat, L. Bayer, *Brussels takes step toward rule-of-law penalty process with Poland, Hungary*, <https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-penalty-process-poland-hungary/> (dostęp: 6.12.2021 r.).

42 Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z 14.12.2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.Urz. UE L 433L, s. 23).

43 Wszystkie podawane w tym punkcie kwoty wyrażane są w cenach z 2018 r.

44 Komunikat Komisji pt. „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację” (COM(2020) 456 final)

38 Rzecznik generalny w swojej opinii stosuje nazwę „mechanizm warunkowości”. W niniejszym artykule zastosowano nazewnictwo „system warunkowości”, zgodne z terminologią rozporządzenia 2020/2092.

39 Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092.

na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (672,5 mld euro), 2) Inicjatywy „Wspieranie naprawy i odporności na kryzysy”⁴⁵ (REACT-EU) (47,5 mld euro) i 3) w ramach innych programów UE.

Instrument UE na rzecz Odbudowy uzupełnił środki finansowe przyznane państwom członkowskim w ramach rocznych budżetów UE ujętych w WRF 2021–2027. Aby zapewnić finansowanie tego Instrumentu, w celu upoważnienia Komisji do zaciągnięcia, w imieniu UE, pożyczek na światowych rynkach finansowych mających go sfinansować (750 mld euro), konieczna była zmiana decyzji w sprawie zasobów własnych⁴⁶ i jej ratyfikowanie przez wszystkie państwa członkowskie.

2.2. Instrument na rzecz Obudowy i Zwiększania Odporności (Fundusz Odbudowy)

W dniu 12.02.2021 r. UE przyjęła rozporządzenie 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Obudowy i Zwiększania Odporności (Instrument na rzecz Odbudowy, w Polsce zwany Funduszem Odbudowy)⁴⁷. Celem tego Instrumentu, opartego na sześciu filarach wskazujących finansowane obszary⁴⁸, jest złagodzenie społeczno-gospodarczych skutków pandemii oraz zwiększenie przygotowania i odporności europejskich gospodarek i społeczeństw na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową.

W rozporządzeniu 2021/241 zostały określone zasady udzielania wsparcia z Instrumentu na rzecz Odbudowy, w łącznej wysokości 672 mld euro. Wsparcie to ma być udostępniane państwom członkowskim w postaci bezzwrotnych dotacji (312 mld euro) i zwrotnych pożyczek (360 mld euro)⁴⁹. Polsce ma zostać przyznane 57 mld euro, z czego 23 mld euro w formie dotacji i 34 mld euro w formie pożyczek. W celu uzyskania tych środków państwa członkowskie przygotowują krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (dalej: krajowe plany odbudowy) określające programy reform i inwestycje⁵⁰, finansowane z tego Instrumentu, które muszą zrealizować do 31.08.2026 r. Komisja ocenia te plany pod kątem zgodności z wymogami rozporządzenia 2021/241 w terminie dwóch miesięcy od ich przedłożenia⁵¹. W razie ich akceptacji zwraca się z wnioskiem do Rady o przyjęcie decyzji zatwierdzającej krajowe plany odbudowy oraz określającej cele reform i projekty inwestycyjne, które mają zostać zrealizowane przez poszczególne państwa członkowskie (dalej: decyzja Rady)⁵². Jeżeli Rada zatwierdzi przedłożony przez państwo członkowskie krajowy plan odbudowy do 31.12.2021 r., Komisja może dokonać na rzecz tego państwa płatność zaliczkową, w kwocie nieprzekraczającej 13%

środków przysługujących mu z Instrumentu na rzecz Odbudowy⁵³. Po przyjęciu przez Radę decyzji, Komisja zawiera z danym państwem członkowskim umowę⁵⁴, a także umowę pożyczki, jeżeli państwo to zamierza korzystać ze zwrotnych pożyczek finansowanych przez ten Instrument⁵⁵. Kolejne płatności Komisja przekazuje państwom członkowskim na podstawie składanych przez nie wniosków o płatności, które mogą one przedkładać nie częściej niż dwa razy w roku⁵⁶. Warunkiem wypłaty przez Komisję płatności na rzecz państwa członkowskiego z Instrumentu na rzecz Odbudowy jest pozytywna ocena osiągnięcia przez to państwo celów reform określonych w decyzji Rady⁵⁷. Jeżeli w ocenie Komisji cele te nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, zawieszają płatności dokonywane z tego Instrumentu na rzecz państwa członkowskiego w całości lub w części. Zawieszenie jest uchylane po podjęciu przez państwo członkowskie niezbędnych środków zapewniających osiągnięcie, w zadowalający sposób, celów reform określonych w decyzji Rady⁵⁸. Jeżeli państwo członkowskie nie podejmie niezbędnych środków w terminie sześciu miesięcy od daty zawieszenia płatności przez Komisję, będzie ona mogła proporcjonalnie zmniejszyć kwotę wsparcia przysługującego temu państwu z Instrumentu na rzecz Odbudowy⁵⁹. W przypadku zaś niepoczynienia przez państwo członkowskie wymiernych postępów w realizacji żadnego z celów reform określonych w decyzji Rady w terminie 18 miesięcy od daty jej przyjęcia, Komisja rozwiązuje umowy zawarte z państwem członkowskim, umarza kwoty wkładu finansowego z tego Instrumentu i odzyskuje od tego państwa kwoty wypłacone tytułem płatności zaliczkowych⁶⁰.

Do 3.12.2021 r. Komisja przyjęła krajowe plany odbudowy, Rada uchwaliła zatwierdzające je decyzje i Komisja przekazała płatności zaliczkowe na rzecz⁶¹: Austrii (450 mln euro⁶²), Belgii (770 mln euro⁶³), Chorwacji (818 mln euro⁶⁴), Cypru (157 mln euro⁶⁵), Czech (915 mln euro⁶⁶), Francji (5,1 mld euro⁶⁷), Grecji (4 mld euro⁶⁸), Hiszpanii (10 mld euro⁶⁹), Luksemburga (12,1 mln euro⁷⁰), Łotwy (237 mln euro⁷¹), Portugalii

53 Art. 13 rozporządzenia 2021/241.

54 Art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2021/241.

55 Art. 15 rozporządzenia 2021/241.

56 Art. 24 ust. 2 rozporządzenia 2021/241.

57 Art. 24 ust. 3–5 rozporządzenia 2021/241.

58 Art. 24 ust. 6 rozporządzenia 2021/241.

59 Art. 24 ust. 8 rozporządzenia 2021/241.

60 Art. 24 ust. 9 rozporządzenia 2021/241.

61 Zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en (dostęp: 6.12.2021 r.).

62 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4067 (dostęp: 6.12.2021 r.).

63 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4023 (dostęp: 6.12.2021 r.).

64 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4913 (dostęp: 6.12.2021 r.).

65 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4624 (dostęp: 6.12.2021 r.).

66 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4912 (dostęp: 6.12.2021 r.).

67 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4624 (dostęp: 6.12.2021 r.).

68 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4068 (dostęp: 6.12.2021 r.).

69 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6597 (dostęp: 6.12.2021 r.).

70 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4024 (dostęp: 6.12.2021 r.).

71 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4625 (dostęp: 6.12.2021 r.).

45 Zob. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy/> (dostęp: 6.12.2021 r.).

46 Decyzja Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z 14.12.2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424, s. 1).

47 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.02.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. UE L 57, s. 17) – dalej rozporządzenie 2021/241.

48 Filary te to: zielona transformacja, transformacja cyfrowa, spójność gospodarcza, wydajność i konkurencyjność, spójność społeczna i terytorialna, odporność zdrowotna, gospodarcza, społeczna i instytucjonalna oraz polityki dla następnego pokolenia (art. 3 rozporządzenia 2021/241).

49 Art. 6 rozporządzenia 2021/241.

50 Art. 17–18 rozporządzenia 2021/241.

51 Art. 19 rozporządzenia 2021/241.

52 Art. 20 rozporządzenia 2021/241.

(2,2 mld euro⁷²), Rumunii (1,8 mld euro⁷³), Niemiec (2,25 mld euro⁷⁴), Słowenii (231 mln euro⁷⁵) i Włoch (24,9 mld euro⁷⁶). Komisja przyjęła też krajowe plany odbudowy, a Rada uchwaliła zatwierdzające je decyzje przedłożone przez Danię, Estonię, Finlandię, Irlandię, Litwę, Malte, Słowację, choć Komisja nie przekazała jeszcze płatności zaliczkowych na rzecz tych państw. Krajowego planu odbudowy nie przedłożyła Holandia. Komisja wciąż prowadzi negocjacje dotyczące krajowych planów odbudowy z Bułgarią⁷⁷, Polską⁷⁸, Węgrami⁷⁹ i Szwecją⁸⁰. Tytułem przypomnienia, aby państwa te uzyskały trzynastoprocentową płatność zaliczkową, Komisja musi zatwierdzić ich plany, a Radę uchwalić je w drodze decyzji przyjętej do 31.12.2021 r.⁸¹

W przypadku Polski, przewodnicząca Komisji U. von der Leyen w dniu 28.10.2021 r. oświadczyła, że Komisja oczekuje wpisania do polskiego krajowego planu odbudowy zobowiązania polskiego rządu dotyczącego likwidacji Izby Dyscyplinarnej SN, przeprowadzenia zmian w systemie dyscyplinarnym sędziów oraz rozpoczęcia procesu przywracania sędziów odsuniętych od orzekania⁸². Jeżeli zapowiedziany przez Komisję zamiar zostanie zrealizowany i w krajowym planie odbudowy Polska zobowiąże się do dokonania zmian w swoim sądownictwie, lecz zapowiedzianych reform nie przeprowadzi, długo oczekiwane zatwierdzenie krajowego planu odbudowy nie zakończy sporu pomiędzy Komisją a Polską. Paradoksalnie, może doprowadzić do otwarcia nowych płaszczyzn sporów. W myśl bowiem rozporządzenia 2021/241 określającego zasady dokonywania płatności na rzecz państw członkowskich z Instrumentu na rzecz Odbudowy, jeżeli w ocenie Komisji państwo członkowskie nie realizuje, w zadowalający sposób, celów określonych w krajowym programie odbudowy, Komisja może zawiesić płatności dokonywane na rzecz tego państwa⁸³, a następnie zmniejszyć kwotę przysługującego mu wsparcia⁸⁴. W krańcowym przypadku, jeżeli państwo członkowskie, w okresie 18 miesięcy od dnia przyjęcia przez Radę decyzji zatwierdzającej jego

krajowy plan odbudowy nie poczyni wymiernych postępów w realizacji żadnej z zakładanych w nim reform, Komisja może pozbawić to państwo całego finansowania przysługującego z Funduszu na rzecz Odbudowy⁸⁵. Założyć można, że w takim przypadku państwo członkowskie będzie mogło kwestionować decyzje Komisji w postępowaniu skargowym przed TSUE, w trybie skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (art. 263 TFUE).

3. Postępowanie naruszeniowe z art. 258 TFUE

Jednym z hipotetycznych skutków wyroku TK w sprawie K 3/21 może być odmowa stosowania przez polskie sądy art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, zobowiązującego państwa członkowskie do zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim obejmuje m.in. brak właściwości sądów do kontrolowania prawidłowości procedur powoływania sędziów. Skoro, w ocenie TK, sądy krajowe nie są uprawnione do badania prawidłowości powołania osób na sędziów i do wyciągania skutków prawnych z dokonanych ustaleń, w konsekwencji mogą również nie być w stanie zapewnić jednostkom skutecznej ochrony prawnej, do czego zobowiązuje je art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. W orzecznictwie TSUE wskazano, że prawo do skutecznej ochrony sądowej uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa UE, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa UE, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną również w art. 6 i 13 EKPC oraz potwierdzoną w art. 47 KPP⁸⁶. Zadaniem państw członkowskich jest zatem ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem UE⁸⁷. Niezależność sądownictwa ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony sądowej⁸⁸, a ochrona ta jest nierozdzielnie związana z istnieniem państwa prawnego⁸⁹.

Odnosząc te ustalenia do wyroku TK w sprawie K 3/21, można postawić pytanie, czy niezapewnienie przez państwo członkowskie jednostkom prawa do skutecznej ochrony prawnej sprawowanej przez niezależne sądy, poprzez pozbawienie sądów, mocą tego wyroku, prawa do oceny prawidłowości powoływania sędziów, może prowadzić do wszczęcia i skutecznego prowadzenia przeciwko takiemu państwu procedur naruszeniowych z art. 258–259 TFUE. W procedurach tych zarzut naruszenia przez państwo członkowskie prawa UE, sformułowany przez Komisję (art. 258 TFUE) lub inne państwo członkowskie (art. 259 TFUE), rozstrzyga TSUE w wyroku potwierdzającym to naruszenie lub stwierdzającym jego brak.

72 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4025 (dostęp: 6.12.2021 r.).

73 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_6471?fbclid=IwAR1bhcfRNB1YDHAD7P3dRhjStEQjOcgtd8M4-SR6aR19L29P8-RXD-Dg (dostęp: 6.12.2021 r.).

74 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4402 (dostęp: 6.12.2021 r.).

75 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4769 (dostęp: 6.12.2021 r.).

76 Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4066 (dostęp: 6.12.2021 r.).

77 Zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria_en (dostęp: 6.12.2021 r.).

78 Zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-poland_en (dostęp: 6.12.2021 r.).

79 Zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-hungary_en (dostęp: 6.12.2021 r.).

80 Zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-sweden_en (dostęp: 6.12.2021 r.).

81 Art. 13 rozporządzenia 2021/241.

82 Ursula von der Leyen: *Likwidacja Izby Dyscyplinarnej warunkiem odblokowania unijnych funduszy dla Polski* – EURACTIV.pl, <https://www.euractiv.pl/section/institucje-ue/news/ursula-von-der-leyen-komisja-europejska-izba-dyscyplinarna-kpo-krajowy-plan-odbudowy-polska-warszawa-tsue-kary-finansowe-postanowienie-milion-euro-morawiecki/> (dostęp: 6.12.2021 r.).

83 Art. 24 ust. 6 rozporządzenia 2021/241.

84 Art. 24 ust. 8 rozporządzenia 2021/241.

85 Art. 24 ust. 9 rozporządzenia 2021/241.

86 Wyrok w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, pkt 190.

87 Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 34.

88 Zob. wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses i wyrok TS z 7.02.2019 r., C-49/18, Escribano Vindel, EU:C:2019:106.

89 Wyroki TS z: 28.03.2017 r., C-72/15, Rosneft, EU:C:2017:236, pkt 73; wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 36; z 25.07.2018 r., LM, C-216/18, pkt 51, EU:C:2018:586; wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce, pkt 46; wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., pkt 120.

Praktyka orzecznicza TSUE, zapoczątkowana w sprawie C-86/12, Komisja przeciwko Węgrom⁹⁰, dotyczącej wieku emerytalnego sędziów ustalonego z naruszeniem prawa UE⁹¹, potwierdza możliwość skutecznego prowadzenia procedur naruszeniowych (art. 258–259 TFUE) w sprawach dotyczących krajowego sądownictwa. Po niej nastąpiła seria czterech wyroków TS dotyczących zagrożeń niezawisłości sędziowskiej w Polsce. Dotyczyły one: wcześniejszego przejścia w stan spoczynku około jednej trzeciej sędziów Sądu Najwyższego (wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce), różnicowania wieku przejścia sędziów i prokuratorów w stan spoczynku w zależności od płci (wyrok C-192/18, Komisja przeciwko Polsce), statusu Izby Dyscyplinarnej SN (wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce) i systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce).

W dniu 1.04.2021 r. Komisja wniosła do TS kolejną skargę przeciwko Polsce (C-204/21, Komisja przeciwko Polsce), w której m.in. zakwestionowała przekazanie do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN rozpoznawania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Komisja zarzuciła też, że powierzając uprawnienia do decydowania w sprawach bezpośrednio wpływających na status i pełnienie urzędu sędziów i asesorów sądowych⁹² Izbie Dyscyplinarnej SN, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, Polska naruszyła art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. W dniu 14.07.2021 r., tytułem środka tymczasowego poprzedzającego wydanie ostatecznego wyroku TS zobowiązał Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów dotyczących Izby Dyscyplinarnej SN⁹³. Wobec niezastosowania się Polski do tego postanowienia, cztery miesiące później, 27.10.2021 r., TS nałożył na Polskę okresową karę pieniężną w wysokości 1 mln euro dziennie⁹⁴. Trybunał uznał, że zawieszenie stosowania polskich przepisów dotyczących Izby Dyscyplinarnej SN jest konieczne, aby uniknąć poważnej i nieodwracalnej szkody dla porządku prawnego UE oraz wartości, na których opiera się UE, w szczególności wartości państwa prawnego. Wysokość okresowej kary pieniężnej nałożonej na Polskę będzie zależna od liczby dni, które upłyną od dnia doręczenia Polsce postanowienia TS nakładającego tę karę do dnia, w którym Polska zawiesi stosowanie powyżej wskazanych przepisów dotyczących Izby Dyscyplinarnej SN lub – jeżeli stosowanie tych przepisów nie zostanie zawieszono – do dnia wydania wyroku przez TS w sprawie C-204/21, Komisja przeciwko Polsce.

Analizując hipotetyczne skutki wyroku TK w sprawie K 3/21 w kontekście postępowań naruszeniowych (art. 258–260 TFUE), warto wspomnieć o sporze Komisji z Niemcami w przedmiocie wyroku niemieckiego TK, zakończonego

2.12.2021 r. W dniu 5.05.2020 r. niemiecki TK orzekł, że program skupu aktywów sektora publicznego, prowadzony przez Europejski Bank Centralny (EBC) w 2015 r. jest w świetle prawa niemieckiego nielegalny, chyba że EBC w terminie trzech miesięcy od dnia wydania tego wyroku wykaże, że zakupy te były uzasadnione. W wyroku tym niemiecki TK skrytykował również wyrok TS w sprawie C-493/17, Weiss⁹⁵, w którym orzeczono, że program skupu aktywów prowadzony przez EBC nie naruszał prawa UE, a bank ten nie wykroczył poza przyśługujący mu mandat. Niemiecki TK uznał rozumowanie sądu luksemburskiego za „niezrozumiałe” i „obiektywnie arbitralne”, a sam wyrok TS za działanie podjęte przez *ultra vires*, pozostające poza zakresem kompetencji tego Trybunału. W następstwie Komisja, w trybie postępowania skargowego z art. 258 TFUE, 9.06.2021 r. skierowała do Niemiec wezwanie do usunięcia naruszenia prawa UE. Zarzuciła Niemcom naruszenie zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa UE, jak również nieposzanowania jurysdykcji TS⁹⁶. Spór ten Komisja zakończyła 2.12.2021 r., zamykając postępowanie naruszeniowe wszczęte przeciwko Niemcom. W uzasadnieniu wskazała, że w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia prawa UE niemiecki rząd oświadczył, że potwierdza i uznaje zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa UE oraz wartości określone w art. 2 TUE, w tym zasadę państwa prawnego. Rząd ten wskazał również, że uznaje autorytet TS oraz ostateczny i wiążący charakter jego orzeczeń, a także, że legalność aktów instytucji UE nie może być przedmiotem skarg konstytucyjnych przed sądami niemieckimi, gdyż podlegają one wyłącznej kontroli TS. Powołując się na obowiązek lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), rząd niemiecki zobowiązał się do wykorzystania wszelkich dostępnych środków w celu unikania w przyszłości powtórzenia się stwierdzenia *ultra vires* oraz odgrywania aktywnej roli w tym zakresie⁹⁷.

Przytoczone wyroki TS w węgierskiej i polskich sprawach dotyczących zagrożeń dla niezawisłości sądownictwa oraz postępowanie naruszeniowe, które Komisja wszczęła przeciwko Niemcom ze względu na wyrok niemieckiego TK, dowodzą, że nie można wykluczyć, iż skutki wynikające z wyroku TK w sprawie K 3/21 również mogą doprowadzić do wszczęcia przeciwko Polsce procedur naruszeniowych z art. 258 TFUE. W tym hipotetycznym scenariuszu, jeżeli TS wydałby wyrok potwierdzający naruszenie prawa UE, a Polska nie usunęłaby go, TS mógłby nałożyć na Polskę okresowe kary pieniężne i/lub ryczałt (art. 260 TFUE).

4. Rozporządzenia dotyczące wydatkowania funduszy Unii Europejskiej

4.1. Rozporządzenia obowiązujące w latach 2014–2020

W debacie towarzyszącej przyjmowaniu rozporządzenia 2020/2092 ustanawiającego system warunkowości (na ten

90 Wyrok TS z 6.11.2012 r., C-286/12, Komisja przeciwko Węgrom, EU:C:2012:687.

91 Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L 303, s. 16).

92 Np. na zezwolenie na ich pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub ich zatrzymanie, spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów SN i spraw z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku.

93 Postanowienie TS z 14.07.2021 r., C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce, EU:C:2021:593.

94 Postanowienie TS z 27.10.2021 r., C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce, EU:C:2021:878.

95 Wyrok TS z 11.12.2018 r., C-493/17, Weiss i in., EU:C:2018:1000.

96 *June infringements package: key decisions*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743 (dostęp: 6.12.2021 r.).

97 *December infringements package: key decisions*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201?fbclid=IwAR1w6wbHhdCA5vxlqXTohUjxcgF7mJbpSBxTXjxaNWXpMJ0MIzb9Zyuwv71 (dostęp: 6.12.2021 r.).

temat zob. pkt 1) analizowano⁹⁸, czy przekazywanie funduszy UE państwom członkowskim może zostać również wstrzymane na podstawie unijnych rozporządzeń określających zasady ich wydatkowania w latach 2014–2020⁹⁹. Rozporządzenia te zobowiązywały państwa członkowskie otrzymujące fundusze UE do ustanowienia systemów zarządzania i kontroli koniecznych do wydatkowania tych funduszy oraz do zapewnienia ich skutecznego funkcjonowania. Systemy te składały się z krajowych instytucji realizujących związane z tym zadania, a ich skuteczne funkcjonowanie miało gwarantować zgodność z prawem wydatków finansowanych z funduszy UE. W przypadku wystąpienia poważnych uchybień w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli, prowadzących do nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE¹⁰⁰, Komisja mogła przerwać bieg terminu płatności dokonywanych na rzecz danego państwa członkowskiego, zawiesić wypłaty dokonywane na jego rzecz i jako ostateczność – nałożyć korektę finansową na to państwo, prowadzącą do zmniejszenia kwoty środków dostępnych mu funduszy UE. W kontekście tych przepisów analizowano, czy przypadki zagrożeń niezawisłości sędziowskiej w państwie członkowskim można zakwalifikować jako poważne uchybienia w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli uzasadniające podjęcie przez Komisję powyżej wskazanych działań. Potencjału tkwiącego w tych przepisach najwyraźniej nie uznała Komisja, gdyż nie zastosowała ich również wtedy, gdy przypadki zagrożeń niezawisłości sędziowskiej potwierdził TS w wyrokach.

W debacie akademickiej prowadzonej w tych latach postulowano, by rozporządzenia fundusze przyjmowane dla WRF obejmujących lata 2021–2027 wyraźnie wymagały poszanowania zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie,

jako warunku wstępnego, koniecznego do otrzymania funduszy UE oraz przewidywały zawieszenie wypłat w razie naruszenia tej zasady¹⁰¹. Bardziej radykalny był głos za udostępnianiem funduszy UE wyłącznie państwom członkowskich uczestniczącym w Prokuraturze Europejskiej¹⁰², do której, zgodnie z deklaracjami rządów polskiego i węgierskiego, państwa te nie zamierzają przystąpić. Żaden z tych postulatów nie został odzwierciedlony w rozporządzeniach funduszy, tj. w rozporządzeniu 2021/1060 dotyczącym wydatkowania unijnych funduszy spójnościowych w latach 2021–2027¹⁰³, które zostały omówione poniżej, ani w projekcie rozporządzenia dotyczącego WPR, nad którym prace legislacyjne ciągle trwają¹⁰⁴.

4.2. Rozporządzenie 2021/1060 obowiązujące w latach 2021–2027

W niniejszym punkcie zostanie przeanalizowane rozporządzenie 2021/1060 ustalające zasady wydatkowania funduszy UE¹⁰⁵ na poczet wdrażania polityki spójności w latach 2021–2027. Należy bowiem uwzględnić, że Węgry i Polska były (w latach 2014–2020) i nadal są (w latach 2021–2027) jednymi z głównych beneficjentów tej polityki *per capita*¹⁰⁶. Przepisy rozporządzenia 2021/1060 zostaną przeanalizowane pod kątem możliwości ich zastosowania jako podstawy prawnej do podjęcia działań wobec państwa członkowskiego, które nie zapewnia jednostkom prawa do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym sądem, gwarantowanego na mocy art. 19 TUE i art. 47 KPP, w sprawach dotyczących funduszy UE. Jest to bowiem hipotetyczny skutek, który może wywołać wyrok TK w sprawie K 3/21. Z tej perspektywy należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, na spoczywający na państwach członkowskich obowiązek poszanowania praw podstawowych i przestrzegania KPP w toku wydatkowania funduszy UE¹⁰⁷. Po drugie, na możliwość zawieszenia przez Komisję płatności dokonywanych na rzecz państwa członkowskiego¹⁰⁸ i nałożenia

98 I. Butler, *Two proposals to promote and protect European values through the Multiannual Financial Framework: Conditionality of EU funds and a financial instrument to support NGOs*, Liberties, 7.03.2018, <https://www.liberties.eu/en/news/european-values-fund-two-proposals-mff/14471>, s. 9–13; L. Pech, D. Kochenov, *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid* – Policy Brief, June 2019, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>; *Smart Conditionality and the Rule of Law. How the European Commission Could Centrally Manage EU Funds Through Direct and Indirect Management*, Renew Europe, July 2020, <https://reneweuropengroup.eu/en/news/1555-renew-europe-position-paper-on-smart-conditionality-and-the-rule-of-law/> (dostęp: 6.12.2021 r.).

99 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające 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, s. 320) i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie 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.Urz. UE L 347, s. 549).

100 Na temat pojęcia nieprawidłowości zob. J. Łacny, *Wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej w wyniku nieprawidłowości. Elementy definicyjne pojęcia „nieprawidłowość” – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.05.2016 r. w połączonych sprawach C-260/14 i C-261/14, Județul Neamț i Județul Bacău przeciwko Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/1, s. 55–65.

101 J. Šelih, I. Bond, C. Dolan, *Can EU funds promote the rule of law in Europe?*, The Centre for European Reform 2017, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2017/can-eu-funds-promote-rule-law-europe> (dostęp: 6.12.2021 r.).

102 Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 283, s. 1, ze zm.). Prokuratura Europejska, będąca organem niezależnym i zdecentralizowanym, jest uprawniona do prowadzenia dochodzeń, ścigania i wnoszenia aktów oskarżenia przeciwko sprawcom przestępstw przeciwko budżetowi UE, takich jak nadużycia finansowe, korupcja lub poważne transgraniczne oszustwa związane z podatkiem VAT. Uczestniczą w niej 22 państwa UE: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy. Szwecja wyraziła zamiar przystąpienia do EPPO.

103 Zob. przypis 29.

104 Zob. przypis 30.

105 Rozporządzenie to określa zasady wydatkowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, zwane dalej łącznie „funduszami UE”.

106 Zob. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>; <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL> (dostęp: 7.12.2021 r.).

107 Art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060.

108 Art. 97 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2021/1060.

na to państwo korekty finansowej¹⁰⁹ w przypadku wydania przez Komisję uzasadnionej opinii w ramach procedury naruszeniowej z art. 258 TFUE.

4.2.1. Obowiązek poszanowania praw podstawowych i przestrzegania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w toku wydatkowania funduszy Unii Europejskiej

Obowiązek poszanowania praw podstawowych i przestrzegania KPP w toku wydatkowania funduszy UE, od dawna uznany w orzecznictwie TSUE¹¹⁰, ma obecnie podstawę prawną w art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060¹¹¹. Postanowiono w nim, że państwa członkowskie i Komisja zapewniają poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie KPP w procesie wdrażania funduszy UE. Obowiązek ten został uszczegółowiony w kilku postanowieniach analizowanego rozporządzenia.

W myśl art. 73 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060 instytucja zarządzająca programem operacyjnym jest zobowiązana do ustanowienia i stosowania kryteriów i procedur wyboru operacji finansowych z funduszy UE uwzględniających KPP¹¹². Natomiast załącznik III do tego rozporządzenia określił dwa mechanizmy, które mają ustanowić państwa członkowskie w celu zapewnienia skutecznego stosowania i wdrażania KPP¹¹³. Wymóg uwzględniania KPP w toku wdrażania funduszy UE został również podkreślony w motywie 6 preambuły rozporządzenia 2021/1060. Przepisy omawianego rozporządzenia nie określają natomiast procedur kontrolnych stosowanych w celu oceny, czy państwo członkowskie przestrzega praw podstawowych i KPP w toku wydatkowania funduszy UE ani skutków ewentualnych naruszeń. Oznaczać to może, że w przypadkach takich naruszeń Komisja może prowadzić procedury naruszeniowe (art. 258–260 TFUE). Można się równolegle zastanawiać, czy w takim przypadku Komisja może również wstrzymać i zawieszać płatności dokonywane na rzecz państwa członkowskiego oraz nakładać na to państwo korekty finansowe. Można wobec tego postawić kolejne pytanie, czy przepisy te mogłyby znaleźć zastosowanie w sytuacji, w której państwo członkowskie, w sprawach dotyczących wydatkowania funduszy UE, nie zapewnia jednostkom prawa do skutecznego

środka prawnego przed bezstronnym sądem, gwarantowanego na mocy art. 19 TUE i art. 47 KPP. Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Trudno bowiem wskazać argumenty wykluczające możliwość prowadzenia przez Komisję postępowania naruszeniowego (art. 258–260 TFUE) w sprawie uchybienia przez państwo członkowskie obowiązkowi zagwarantowania jednostkom praw podstawowych ustanowionych KPP. Mniej oczywista jest odpowiedź na pytanie, czy wobec naruszenia przez państwo członkowskie jednego z praw podstawowych gwarantowanych w KPP w toku wydatkowania funduszy UE Komisja może wstrzymać¹¹⁴ i zawieszać płatności dokonywane na rzecz tego państwa¹¹⁵ oraz nakładać na to państwo korekty finansowe¹¹⁶. Należy bowiem uwzględnić, że rozporządzenie 2021/1060 ustala zamknięte katalogi przesłanek, których spełnienie umożliwia stosowanie tych mechanizmów, w których przesłanka naruszenia praw podstawowych gwarantowanych w KPP nie została *explicite* ustanowiona. Przesłanki te zostały jednak sformułowane na tyle ogólnie, że – znowu – nie można jednoznacznie wykluczyć, iż pozbawienie jednostek praw do skutecznego środka prawnego przed bezstronnym sądem nie mogło zostać uznane jako spełniające ich znamiona.

4.2.2. Zawieszenie płatności i nałożenie korekty finansowej w przypadku wydania uzasadnionej opinii (art. 258 TFUE)

Możliwość zawieszenia przez Komisję płatności dokonywanych na rzecz państwa członkowskiego przewiduje art. 97 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060. Postanowiono w nim, że Komisja może zawiesić całość lub część płatności, z wyjątkiem płatności zaliczkowych, po umożliwieniu państwu członkowskiemu zgłoszenia uwag, jeżeli spełniony jest dowolny z czterech ustanowionych w tym przepisie warunków. Jednym z tych warunków, ustanowionych w art. 97 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2021/1060, jest wydanie przez Komisję uzasadnionej opinii w odniesieniu do procedury uchybienia zgodnie z art. 258 TFUE, która to opinia dotyczy sprawy stwarzającej zagrożenie dla zgodności z prawem i prawidłowości wydatków. Przepisy tego rozporządzenia upoważniają również Komisję do cofnięcia zawieszenia płatności, gdy państwo członkowskie podjęło środki zaradcze w odniesieniu do powodów uzasadniających jego zastosowanie¹¹⁷. Jeżeli państwo członkowskie takich środków zaradczych nie podejmie, ryzykuje, że Komisja będzie mogła nałożyć na niego korektę finansową. Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2021/1060 Komisja dokonuje korekt finansowych, poprzez zmniejszenie wsparcia z funduszy UE, gdy stwierdzi, że państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich obowiązków określonych w art. 97 tego rozporządzenia, przed wszczęciem procedury korekty finansowej przez Komisję.

Ponownie można postawić pytanie o możliwość zastosowania tych przepisów do przypadku niezapewnienia przez państwo członkowskie prawa do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym sądem, z naruszeniem art. 19 TUE i art. 47 KPP, jako hipotetycznego skutku wyroku TK w sprawie K 3/21. I znowu, odpowiedź na to pytanie wydaje się pozytywna przy założeniu, że Komisja wyda uzasadnioną opinię dotyczącą tego

109 Art. 104 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2021/1060.

110 J. Łacny, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w postępowaniach dotyczących funduszy Unii Europejskiej – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.07.2014 r., sprawy połączone C-129/13 i C-130/13, Kamino International Logistics BV i Datema Hellmann Worldwide Logistics BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/12, s. 49–61.

111 Przepisy art. 9 rozporządzenia 2021/1060, ustanawiającego zasady horyzontalne, zobowiązują również państwa członkowskie do zapewnienia w całym procesie wdrażania programów finansowych z funduszy UE równości mężczyźni i kobiet (ust. 2), do zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (ust. 3) oraz do poszanowaniu dorobku prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska (ust. 4).

112 Procedury te muszą być również niedyskryminacyjne, przejrzyste, zapewniające dostępność dla osób z niepełnosprawnościami i równouprawnienie płci oraz zasadę zrównoważonego rozwoju i unijną politykę w dziedzinie ochrony środowiska.

113 Mechanizmy te obejmują, po pierwsze, ustalenia mające zapewniać zgodność programów wspieranych z funduszy UE i ich wdrażanie z postanowieniami KPP oraz po drugie, rozwiązania dotyczące zgłaszania komitetowi monitorującemu przypadków niezgodności operacji finansowych z funduszy UE z KPP oraz skarg na nieprzestrzeganie KPP.

114 Art. 96 rozporządzenia 2021/1060.

115 Art. 97 rozporządzenia 2021/1060.

116 Art. 104 rozporządzenia 2021/1060.

117 Art. 97 ust. 2 rozporządzenia 2021/1060.

naruszenia w toku procedury skargowej (art. 258 TFUE). Wówczas, jeżeli naruszenie to stwarza zagrożenie dla zgodności z prawem i prawidłowości wydatków finansowanych z funduszy UE, to w myśl art. 97 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2021/1060 Komisja będzie uprawniona do zawieszenia płatności dokonywanych na rzecz tego państwa. Następnie zaś, jeżeli państwo to nie podejmie środków zaradczych mających wyeliminować to naruszenie, to art. 104 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2021/1060 upoważni Komisję do nałożenia na to państwo korekty finansowej prowadzącej do zmniejszenia puli środków przysługujących temu państwu z funduszy UE.

W podsumowaniu można stwierdzić, że na gruncie rozporządzenia 2021/1060 stosowanego do wydatkowania unijnych funduszy spójnościowych w latach 2021–2027 naruszenie przez państwo członkowskie praw podstawowych i KPP w sprawach dotyczących tych funduszy może prowadzić do zastosowania przez Komisję ustanowionych w nim mechanizmów wywołujących skutki finansowe w postaci zawieszenia płatności dokonywanych na rzecz państwa członkowskiego i do nałożenia na to państwo korekty finansowej.

Zakończenie

Na zakwestionowanie w wyroku TK w sprawie K 3/21 podstawowych zasad prawa UE, w szczególności zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym – jednej z podstawowych zasad tego prawa, bez której prawo to w 27 porządkach krajowych skutecznie funkcjonować nie może, a także zasady skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE (art. 19 TUE i art. 47 KPP) oraz na wynikające z tego wyroku skutki prawne, można spojrzeć z wielu punktów widzenia.

Można, co próbowano zrobić w niniejszym tekście, z uporem godnym lepszej sprawy tropić przepisy unijne mogące mieć zastosowanie w omawianej sytuacji, przy prostodusznym założeniu, że groźba dotkliwych skutków finansowych, które może ponieść państwo członkowskie naruszające fundamentalne zasady unijnego porządku prawnego, nie wspominając o naruszeniu jego reputacji i dobrego imienia, będzie wystarczająco odstraszająca i skłoni to państwo do wyeliminowania naruszeń prawa UE. Otóż nie skłoni, czego dowodzą wielomilionowe kary pieniężne nałożone na Polskę przez TS w 2021 r.¹¹⁸, które nie skłoniły Polski do zmiany postawy.

Można wobec tego szukać ucieczki w bardziej ogólnej refleksji i spojrzeć na ten problem z szerszej perspektywy. Otóż nie jesteśmy w tej sytuacji sami. Z raportu „The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era”¹¹⁹ wynika, że świat staje się coraz bardziej autorytarny. Niedemokratyczne reżimy coraz zuchwalej stosują represje, a wiele demokratycznych rządów uwstecznia się, ograniczając wolność słowa i osłabiając rządy prawa, często przy poparciu znacznej części społeczeństwa. Liczba państw zmierzających w kierunku autorytaryzmu w 2020 r. przewyższyła liczbę krajów zmierzających w kierunku demokratycznym. Za najbardziej niepokojące przykłady państw, w których procesy demokratyczne podlegają erozji, w raporcie tym uznano Brazylię, Indie, USA, a ramach

UE – Węgry, Polskę i Słowenię. Przejawem tej erozji jest słabnąca niezależność sądownictwa, którą przywódcy polityczni chcą sobie po prostu podporządkować. W raporcie tym niestety nie wskazano, czy możemy liczyć, że zdiagnozowany trend kiedyś się odwróci i jakie czynniki mogą na to wpłynąć.

Rozważania na temat finansowych skutków wyroku TK w sprawie K 3/21 można zakończyć konkluzją, że od starożytności wiadomo, iż nerwami wojny są pieniądze (Cyceron), a usuwając pieniądze, usuwa się wojnę (Kwintyliusz). Ta mądrość raczej nie znajdzie zastosowania w sporze polskiego rządu z Komisją, którego odpryskiem jest omawiany wyrok TK w sprawie K 3/21. Dotyczy on bowiem wartości, w tym centralnej zasady rządów prawa, które strony tego sporu różnie odczytują, stosownie do swoich politycznych potrzeb i zamiarów. Sporę tego, jak się okazuje, pieniądze, choćby były duże, raczej nie rozstrzygną.

Abstract

dr hab. Justyna Łacny, professor of the Warsaw University of Technology

Faculty of Administration and Social Sciences (Poland)
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7985-4882>).

Is Money the Soul of War? Or on the Possible Financial Consequences of the Constitutional Tribunal's Judgment in case K 3/21 of 7.10.2021

Keywords: rule of law, EU funds, EU budget, Constitutional Tribunal, Court of Justice of the European Union, financial penalties

*There are several EU provisions that are discussed during any decent university lecture on EU law. These include Article 1 of the Treaty on European Union, which concerns the foundations of the EU, Article 4(3) TEU establishing the principle of sincere cooperation between the EU institutions and the Member States, which principle reflects, under EU law, the international law principle of *pacta sunt servanda*, as well as the second indent of Article 19(1) TEU, which requires Member States to provide individuals with effective legal protection in areas covered by EU law. The Constitutional Tribunal assessed the compatibility of these provisions of the TEU with the Polish Constitution in its judgment in case K-3/21, issued on 7 October 2021, and pronounced them unconstitutional.*

Bibliografia / References

- Bárd P., *The Sanctity of Preliminary References: An analysis of the CJEU decision C-564/19 IS*, Verfassungsblog z 26.11.2021 r., <https://verfassungsblog.de/the-sanctity-of-preliminary-references/> (dostęp: 6.12.2021 r.), DOI: 10.17176/20211126-215840-0.
- Butler I., *Two proposals to promote and protect European values through the Multiannual Financial Framework: Conditionality of EU funds and a financial instrument to support NGOs, Liberties*, 7.03.2018, <https://www.liberties.eu/en/news/european-values-fund-two-proposals-mff/14471> (dostęp: 6.12.2021 r.).
- Goldner Lang I., *The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2019/15.
- Łacny J., *Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

118 Postanowienia TS z 20.09.2021 r., C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Polsce (kopalnia Turów), EU:C:2021:752, i z 27.10.2021 r., C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce, EU:C:2021:878.

119 Zob. <https://www.idea.int/gsd/> (dostęp: 7.12.2021 r.).

Łacny J., *Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w postępowaniach dotyczących funduszy Unii Europejskiej – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.07.2014 r., sprawy połączone C-129/13 i C-130/13, Kamino International Logistics BV i Datema Hellmann Worldwide Logistics BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/12.

Łacny J., *System warunkowości mający chronić budżet UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie*, „Państwo i Prawo” 2021/11.

Łacny J., *Wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej w wyniku nieprawidłowości. Elementy definicyjne pojęcia „nieprawidłowość” – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.05.2016 r. w połączonych sprawach C-260/14 i C-261/14, Județul Neamț i Județul Bacău przeciwko Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/1.

Łętowska E., *The Honest (though Embarrassing) Coming-out of the Polish Constitutional Tribunal*, Verfassungsblog z 29.11.2021 r., [https://verfassungsblog.de/the-honest-though-](https://verfassungsblog.de/the-honest-though-embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitutional-tribunal/)

[embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitutional-tribunal/](https://verfassungsblog.de/the-honest-though-embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitutional-tribunal/) (dostęp: 6.12.2021 r.), DOI: 10.17176/20211130-191829-0.

Pech L., Kochenov D., *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid* – Policy Brief, June 2019, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf> (dostęp: 6.12.2021 r.).

Šelih J., Bond I., Dolan C., *Can EU funds promote the rule of law in Europe?*, The Centre for European Reform 2017, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2017/can-eu-funds-promote-rule-law-europe> (dostęp: 6.12.2021 r.).

Tridimas T., *Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2020/16, <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/420> (dostęp: 7.12.2021 r.).

Wanat Z., Bayer L., *Brussels takes step toward rule-of-law penalty process with Poland, Hungary*, <https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-penalty-process-poland-hungary/> (dostęp: 6.12.2021 r.).

REKLAMA

Całe prawo w jednym miejscu **Prawo.pl**

Serwis
Prawo.pl to:

aktualne
informacje
prawne

wywiady, opinie
i komentarze
ekspertów

najnowsze
wyroki polskich
i unijnych sądów

zespół
doświadczonych
dziennikarzy

 Wolters Kluwer

LEX