

Bruksela, 14 grudnia 2020 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0136 (COD)

9980/1/20
REV 1

CADREFIN 186
RESPR 48
POLGEN 129
FIN 518
CODEC 700
PARLNAT 135

AKTY USTAWODAWCZE I INNE INSTRUMENTY

Dotyczy: Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia
ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu
Unii
- Przyjęte przez Radę w dniu 14 grudnia 2020 r.

ROZPORZĄDZENIE
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2020/...

z dnia ...

w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a),

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Trybunału Obrachunkowego¹,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą²,

¹ Dz.U. C 291 z 17.8.2018, s. 1.

² Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz stanowisko Rady w pierwszym czytaniu z dnia 14 grudnia 2020 r. Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia ... (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym).

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Unia opiera się na zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Jak przywołano w art. 2 TUE, wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn.
- (2) W swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska stwierdziła, że interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 TUE. Podkreśliła również znaczenie ochrony interesów finansowych Unii oraz znaczenie poszanowania państwa prawnego.

- (3) Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”) oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania¹ zasady legalności², która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa³, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych⁴, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy⁵ oraz zasady podziału władz⁶.

¹ Komunikat Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014)0158 final, załącznik I.

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r., CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, pkt 63.

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 1981 r., Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Srl Meridionale Industria Salumi i innym; Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato. Sprawy połączone 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, pkt 10.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1989 r., Hoechst, sprawy połączone 46/87 i 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, pkt 19.

⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Conta, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 31, 40–41; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 63–67.

⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 35; oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 58.

- (4) Kryteria przystąpienia ustanowione przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. i wzmocnione przez Radę Europejską w Madrycie w 1995 r., są podstawowymi warunkami, które państwo kandydujące musi spełnić, aby uzyskać status państwa członkowskiego Unii. Te kryteria są obecnie zapisane w art. 49 TUE.
- (5) Gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane¹. Przepisy i praktyki państw członkowskich powinny w dalszym ciągu być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- (6) Chociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie.

¹ Opinia 2/13, EU:C:2014:2454, pkt 168.

- (7) W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/...¹⁺ oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
- (8) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezależne sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/... z dnia ... ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. L ..., s. ...).

⁺ Dz.U: proszę wprowadzić w tekście numer i w towarzyszącym przypisie numer i datę rozporządzenia zawartego w dokumencie ST9971/20 (2020/0111 (NLE)) oraz uzupełnić numer referencyjny Dz.U.

- (9) Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.
- (10) Niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

- (11) Poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla obywateli Unii, lecz również dla inicjatyw gospodarczych, innowacji, inwestycji, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, który będzie się najlepiej rozwijać tam, gdzie istnieją należyte ramy prawne i instytucjonalne.
- (12) Art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezawisłych sądów¹. Zachowanie niezawisłości sądów ma zasadnicze znaczenie, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty². Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową.
- (13) Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

¹ Sprawa C-64/16, pkt 32–36.

² Sprawa C-64/16, pkt 40–41.

- (14) Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, w tym wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszania zasady państwa prawnego w drodze postępowań w sprawie naruszeń oraz procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
- (15) Naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym.

- (16) Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), w stosownych przypadkach Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej.

- (17) Środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Unijne ustawodawstwo finansowe oraz mające zastosowanie przepisy sektorowe i finansowe przewidują różne sposoby ochrony budżetu Unii, w tym wstrzymanie, zawieszenie lub korekty finansowe, związane z nieprawidłowościami lub poważnymi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli. Należy określić, jakie środki mają być przyjmowane w razie naruszania zasad państwa prawnego, oraz procedurę przyjmowania takich środków. Środki te powinny obejmować zawieszenie płatności i zobowiązań, zawieszenie wypłaty rat lub przedterminową spłatę pożyczek, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań wobec odbiorców lub zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.
- (18) Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii.

- (19) Niezwykle istotne jest, by przy przyjmowaniu środków w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego odpowiednio chronione były uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów. Rozpatrując przyjęcie środków, Komisja powinna uwzględnić ich możliwy wpływ na odbiorców końcowych i beneficjentów. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach zarządzania dzielonego płatności dokonywane przez Komisję na rzecz państw członkowskich są prawnie niezależne od płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów przez organy krajowe, nie należy uznawać, że odpowiednie środki na mocy niniejszego rozporządzenia wpływają na dostępność finansowania na potrzeby płatności na rzecz beneficjentów zgodnie z terminami płatności określonymi w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych. Decyzje przyjmowane na mocy niniejszego rozporządzenia i obowiązki wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, określone w niniejszym rozporządzeniu, stanowią część mającego zastosowanie prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego. Państwa członkowskie, których dotyczą środki, powinny regularnie składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów. Sprawozdawczość w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań płatniczych wobec beneficjentów, które to zobowiązania określono w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych, powinna umożliwić Komisji sprawdzenie, czy decyzje podejmowane na mocy niniejszego rozporządzenia nie mają w żaden sposób bezpośredniego lub pośredniego wpływu na płatności dokonywane na podstawie mających zastosowanie przepisów sektorowych i finansowych.

W celu wzmocnienia ochrony odbiorców końcowych lub beneficjentów Komisja powinna przedstawić informacje i wskazówki za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego, wraz z odpowiednimi narzędziami do informowania jej o naruszeniach prawnego obowiązku jednostek rządowych i państw członkowskich do dalszego dokonywania płatności po przyjęciu środków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. Komisja powinna podjąć działania następcze w związku z takimi informacjami w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są mające zastosowanie przepisy, w szczególności [art. 63, art. 68 ust. 1 lit. b) i art. 98] rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/...¹⁺. W razie potrzeby, w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich zostały faktycznie wypłacone odbiorcom końcowym lub beneficjentom, Komisja powinna odzyskać dokonane płatności lub, stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia Unii na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i finansowymi.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/... z dnia ... ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (Dz.U. L ..., s. ...).

⁺ Dz.U: proszę wprowadzić w tekście numer i w towarzyszącym przypisie numer i datę rozporządzenia zawartego w dokumencie 2018/0196 (COD) oraz uzupełnić numer referencyjny Dz.U.

- (20) Aby zapewnić jednolite warunki wdrażania niniejszego rozporządzenia i z uwagi na znaczenie skutków finansowych środków przyjmowanych na podstawie niniejszego rozporządzenia, uprawnienia wykonawcze należy powierzyć Radzie, która powinna podjąć działania na podstawie wniosku Komisji.
- (21) Przed przedłożeniem wniosku w sprawie przyjęcia środka na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna poinformować dane państwo członkowskie, dlaczego uważa, że w państwie tym mogą występować naruszenia zasad państwa prawnego. Komisja powinna niezwłocznie poinformować Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści. Dane państwo członkowskie powinno mieć możliwość przedstawienia swoich uwag. Komisja powinna je wziąć pod uwagę.
- (22) Określając terminy dla danego państwa członkowskiego zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, Komisja powinna brać pod uwagę w szczególności ilość informacji dostarczonych i wymaganych, złożoność stosownych okoliczności i ich ocenę, a także zdolności administracyjne danego państwa członkowskiego.

- (23) Jeżeli, po przeanalizowaniu uwag danego państwa członkowskiego, Komisja uzna, że warunki przyjęcia środków zostały spełnione, powinna przedłożyć Radzie wniosek w sprawie przyjęcia odpowiednich środków. Rada powinna podjąć działania na wniosek Komisji w sprawie przyjęcia odpowiednich środków w drodze decyzji wykonawczej w terminie miesiąca, który wyjątkowo może zostać przedłużony o maksymalnie dwa dodatkowe miesiące. Z myślą o zapewnieniu, by Rada podjęła decyzję w tych terminach, Komisja powinna jak najwłaściwiej korzystać z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE i regulaminu wewnętrznego Rady¹.
- (24) Po przyjęciu środków na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna regularnie monitorować sytuację w danym państwie członkowskim. Komisja powinna ponownie ocenić sytuację, gdy dane państwo członkowskie przyjmie nowe środki zaradcze lub w każdym razie najpóźniej po roku od przyjęcia środków.
- (25) Rada, działając na wniosek Komisji, powinna uchylić środki, które mają skutek zawieszający, jeżeli sytuacja, która doprowadziła do ich nałożenia, została wystarczająco naprawiona.

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

- (26) Procedura przyjmowania i uchylania środków powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody. Jeżeli, wyjątkowo, dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję.
- (27) Komisja powinna informować Parlament Europejski o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych i uchylonych na podstawie niniejszego rozporządzenia.
- (28) Komisja powinna składać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczące stosowania niniejszego rozporządzenia. Składając sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, oprócz skuteczności przyjętych środków Komisja powinna wziąć pod uwagę ogólną efektywność procedury określonej w niniejszym rozporządzeniu oraz komplementarność niniejszego instrumentu względem innych instrumentów.

- (29) Niniejsze rozporządzenie nie powinno wpływać na kompetencje EPPO ani na obowiązki państw członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy ustanowionej rozporządzeniem Rady (UE) nr 2017/1939¹,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

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

Artykuł 1

Przedmiot

Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.

Artykuł 2

Definicje

Na potrzeby niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: 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. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;

- b) „jednostka rządowa” oznacza organ publiczny na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje w państwie członkowskim w rozumieniu art. 2 pkt 42) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046¹ (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”).

Artykuł 3|

Naruszenia zasad państwa prawnego

Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające 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 uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

Artykuł 4

Warunki przyjmowania środków

1. Odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.
2. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:
 - a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;
 - b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;

- c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
- d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezawisłe sądy;
- e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstraszających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
- f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
- g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;
- h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.

Artykuł 5
Środki ochrony budżetu Unii

1. Jeżeli warunki przewidziane w art. 4 niniejszego rozporządzenia zostaną spełnione, przyjęty może zostać co najmniej jeden z następujących odpowiednich środków zgodnie z procedurą określoną w art. 6 niniejszego rozporządzenia:
 - a) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:
 - (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego;
 - (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
 - (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii;

- (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
 - (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii;
- b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego:
 - (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia;
 - (ii) zawieszenie zobowiązań;
 - (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
 - (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
 - (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
 - (vi) zawieszenie płatności.

2. O ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych, o których mowa w ust. 1 lit. a), lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 lit. b), w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkiem, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy niniejszego rozporządzenia oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Wykonując środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składają Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Komisja sprawdza, czy mające zastosowanie przepisy są przestrzegane, i w razie potrzeby podejmuje wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony budżetu Unii, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi.

3. Podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia.

4. Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, o których mowa w ust. 2.

Na tej samej stronie internetowej lub portalu internetowego Komisja udostępnia również odpowiednie narzędzia dla odbiorców końcowych lub beneficjentów umożliwiające im informowanie jej o naruszeniach tych obowiązków, które w opinii tych odbiorców końcowych lub beneficjentów mają na nich bezpośredni wpływ. Niniejszy ustęp stosuje się w sposób zapewniający ochronę osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937¹. Do informacji przekazywanych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z niniejszym ustępem dołączony musi być dowód, że dany odbiorca końcowy lub beneficjent wniósł formalną skargę do odpowiedniego organu danego państwa członkowskiego.

5. Na podstawie informacji dostarczonych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu Komisja dokłada wszelkich starań w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, były faktycznie wypłacane odbiorcom końcowym lub beneficjentom, zgodnie – w szczególności – z [art. 63, art. 68 ust. 1 lit. b) i art. 98] rozporządzenia (UE) 2020/...⁺.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

⁺ Dz.U.: proszę wstawić nr rozporządzenia zawartego w dokumencie 2018/0196 (COD).

Artykuł 6
Procedura

1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione, przesyła ona danemu państwu członkowskiemu – o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii – pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści.
2. W świetle informacji otrzymanych zgodnie z ust. 1 Parlament Europejski może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym dialogu na temat jej ustaleń.
3. Oceniając, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione, Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.
4. Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny, o której mowa w ust. 3, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia na podstawie ust. 1, jak i po jego przesłaniu.

5. Dane państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji.
6. Przy podejmowaniu decyzji o tym, czy przedłożyć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, Komisja uwzględnia otrzymane informacje i uwagi przedstawione przez dane państwo członkowskie, a także bierze pod uwagę adekwatność ewentualnych proponowanych środków zaradczych. Komisja przeprowadza ocenę w orientacyjnym terminie miesiąca od daty otrzymania od danego państwa członkowskiego informacji lub jego uwag lub, w przypadku gdy nie otrzyma informacji ani uwag, od daty upływu terminu określonego zgodnie z ust. 5, a w każdym razie w rozsądnym terminie.
7. Jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z ust. 9, zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków.

8. Dokonując oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone, Komisja uwzględnia informacje i wskazówki, o których mowa w ust. 3.
9. Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione, a ewentualne środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 5 nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu określonego w ust. 7. We wniosku przedstawiane są konkretne powody i dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji.
10. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne.
11. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej.

Artykuł 7
Uchylanie środków

1. Dane państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane.
2. Na wniosek danego państwa członkowskiego, lub z własnej inicjatywy i najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę, Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez dane państwo członkowskie.

Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylenia przyjętych środków.

Jeżeli Komisja uzna, że częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki.

Jeżeli Komisja uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie przedłoży pisemnie powiadomienie zgodnie z ust. 1, Komisja przedkłada wniosek lub przyjmuje decyzję w terminie miesiąca od otrzymania tego powiadomienia. Termin ten może zostać przedłużony w należycie uzasadnionych okolicznościach, w którym to przypadku Komisja niezwłocznie informuje dane państwo członkowskie o powodach przedłużenia terminu.

Stosownie do sytuacji, analogiczne zastosowanie ma procedura określona w art. 6 ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10 i 11.

3. W przypadku gdy środki dotyczące zawieszenia zatwierdzenia programu lub programów lub zmian takiego zawieszenia, o czym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) ppkt (i), lub zawieszenia zobowiązań, o czym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) ppkt (ii), zostają uchylone, kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom zapisuje się w budżecie Unii, z zastrzeżeniem [art. 5] rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2020/...¹⁺). Zawieszone zobowiązania z roku n nie mogą być zapisywane w budżecie później niż w roku n+2.

¹ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/... z dnia ... określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L ... z ..., s. ...).

⁺ Dz.U: proszę wprowadzić w tekście numer i w towarzyszącym przypisie numer i datę rozporządzenia zawartego w dokumencie 2018/0166 (APP) oraz uzupełnić numer referencyjny Dz.U.

Artykuł 8
Informowanie Parlamentu Europejskiego

Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych lub uchylonych na podstawie art. 5, 6 i 7.

Artykuł 9
Sprawozdawczość

Do dnia ... [trzy lata od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia] Komisja złoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat stosowania niniejszego rozporządzenia, w szczególności na temat skuteczności przyjętych środków.

Artykuł 10
Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w ...

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący
