

Wyniki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie praworządności

Marek Opioła

Komisja Praw Człowieka i Praworządności
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Kim jesteśmy?

- Europejski Trybunał Obrachunkowy jest **niezależnym zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej**.
- Rozpoczął działalność w 1977 r.
- Trybunał ma siedzibę w Luksemburgu.
- Kolegium ETO składa się z 27 członków – po jednym z każdego państwa członkowskiego



ETO - Organizacja: Pięć izb audytorskich

Prezydencja

Strategia,
sprawozdawczość,
planowanie i
komunikacja

Współpraca z (NOK)

Stosunki
międzyinstytucjonalne

Zagadnienia prawne

Audyt wewnętrzny



Sekretariat generalny

Zasoby ludzkie,
finanse i usługi
ogólne

Informacja, miejsce
pracy i innowacje

Usługi
tłumaczeniowe i
językowe

Komitet Kontroli Jakości Audytu

Izba I

Zrównoważone
wykorzystanie
zasobów naturalnych

Izba II

Inwestycje na rzecz
spójności, wzrostu
gospodarczego i
włączenia społecznego

Izba III

Działania
zewnętrzne,
bezpieczeństwo i

sprawiedliwość

Izba IV

Regulacja rynków
i konkurencyjna
gospodarka

Izba V

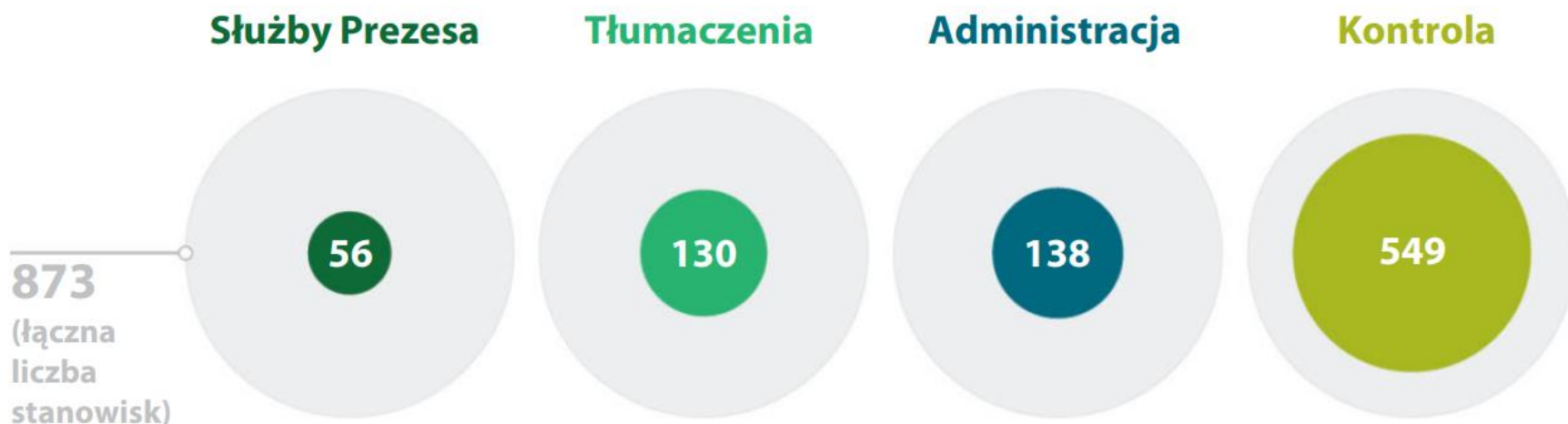
Finansowanie Unii i
administrowanie
nią

Komitet Administracyjny



Personel – stan na koniec 2022 r.

Pracownicy w podziale na obszary działalności

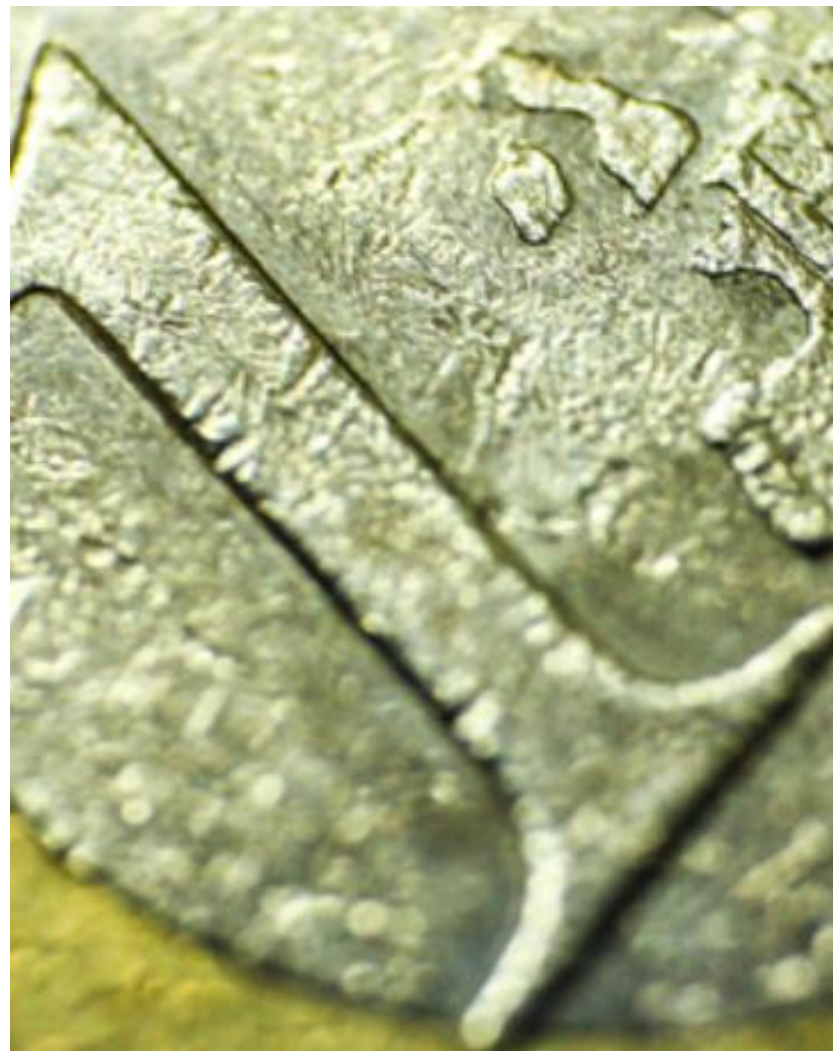


Ogólna liczba pracowników z Polski wynosi 67 osób, czyli około 8% ogółu zatrudnionych. Polska posiada 1 stanowisko dyrektorskie i 4 stanowiska kierownicze



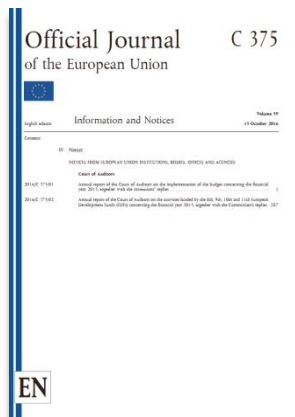
Co robimy?

- Sprawdzamy sprawozdawczość finansową, stosowanie unijnych przepisów finansowych, a także czy unijne strategie i programy pozwalają osiągnąć wyznaczone cele i zapewniają gospodarne wykorzystanie środków.
- Przynajmniej się do poprawy zarządzania finansami UE oraz propagujemy rozliczalność i przejrzystość.
- Przedstawiamy swoje uwagi i zalecenia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, rządowi i parlamentom państw członkowskich oraz opinii publicznej.



Publikacje

Sprawozdania z kontroli i opinie



Sprawozdania roczne

Sprawozdania roczne zawierają głównie wyniki prac związanych z kontrolą finansową i kontrolą zgodności w odniesieniu do budżetu UE, ale także aspekty związane z zarządzaniem budżetem i wynikami.



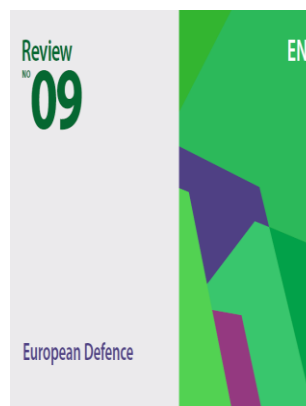
Opinie

Opinie w sprawie nowych lub zaktualizowanych przepisów mających znaczący wpływ na zarządzanie finansami - na wniosek innych instytucji lub z własnej inicjatywy

Sprawozdania

specjalne

Sprawozdania specjalne przedstawiają wyniki wybranych kontroli dotyczących konkretnych obszarów polityki lub wydatków, a także kwestii budżetowych lub zarządzania.



Przeglądy

Przeglądy przedstawiają w ujęciu przekrojowym dane zagadnienia, stanowią syntezę ogólnodostępnych informacji i wyników wcześniejszych kontroli

Współpraca ETO z EPPO i OLAF



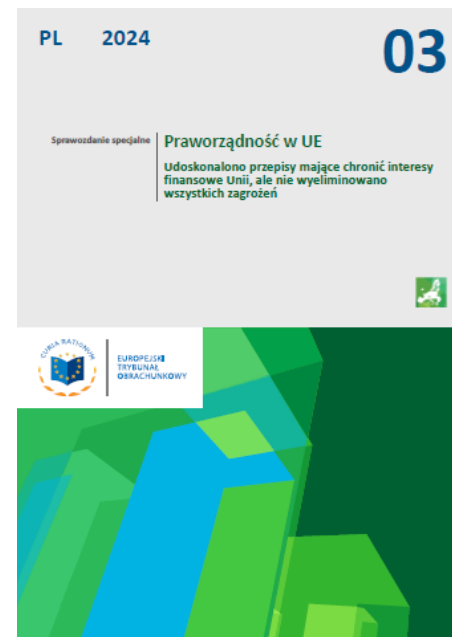
W latach 2011–2022 OLAF zalecił odzyskanie łącznie 541,8 mln euro w następstwie zakończonych dochodzeń wszczętych na podstawie informacji uzyskanych w wyniku prac kontrolnych Trybunału



Sprawozdanie specjalne 3/2024

Praworzędność w UE

Udoskonalono przepisy mające chronić interesy finansowe Unii, ale nie wyeliminowano wszystkich zagrożeń



Przegląd 02/2024

Sprawozdawczość Komisji na temat praworzędności

Przegląd 02/2024

Sprawozdawczość Komisji na temat praworządności

Przegląd
02

PL

Sprawozdawczość
Komisji na temat
praworządności



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAČUNKOWY

2024



Zakres przeglądu

Sprawozdanie na temat praworządności vs. pozostałe narzędzia UE

Rola sprawozdania i cel przyświecający jego publikacji

Etapy opracowywania sprawozdania i publikacja

Działania następcze dotyczące realizacji zaleceń

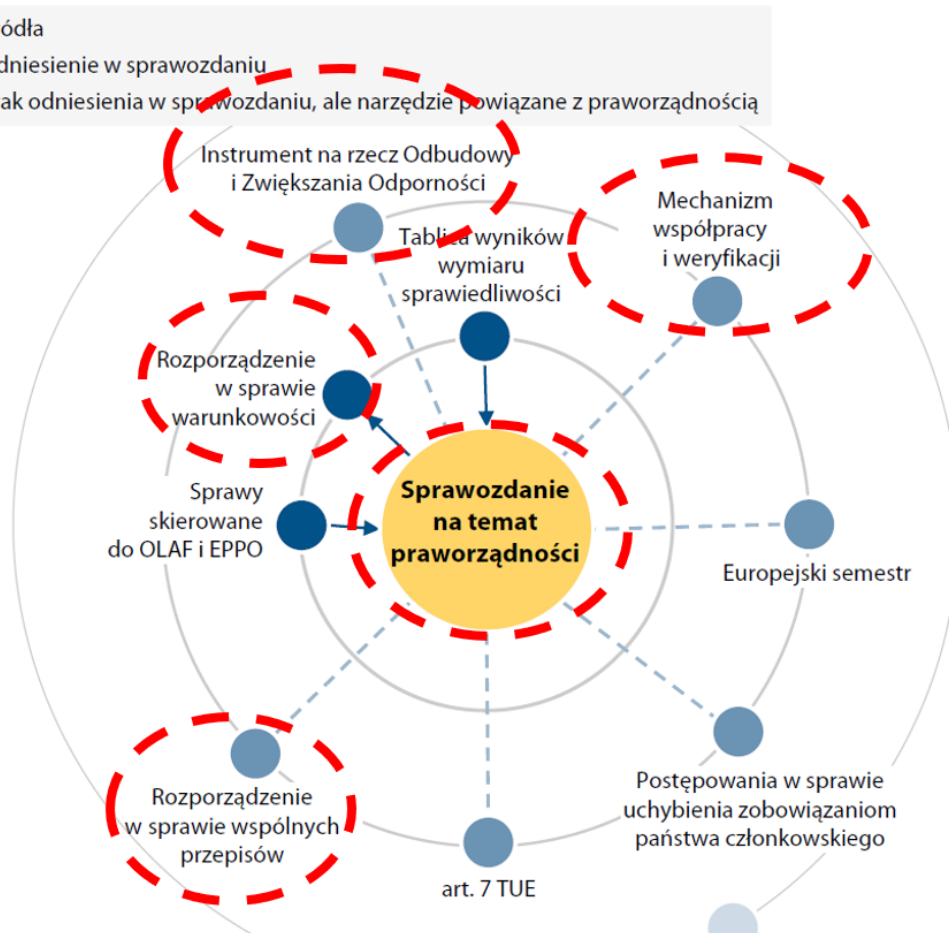




Zakres przeglądu

Sprawozdanie a pozostałe narzędzia na rzecz praworządności

- Źródła
- Odniesienie w sprawozdaniu
- Brak odniesienia w sprawozdaniu, ale narzędzie powiązane z praworządnością



OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
EPPO – Prokuratura Europejska

Unijne ramy na rzecz umocnienia praworządności





Zakres przeglądu

Zakres analizy sprawozdania na temat praworządności

Ostatni pełny cykl roczny, który nastąpił po ukazaniu się sprawozdania w lipcu 2022 r.

Wybrane sekcje sprawozdania z lipca 2023 r. w celu przedstawienia działań następczych Komisji





Zakres przeglądu

Filary sprawozdania



Systemy wymiaru sprawiedliwości

- o Niezależność
- o Jakość wymiaru sprawiedliwości
- o Efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości



Ramy antykorupcyjne

- o Zdolność ram instytucjonalnych do zwalczania korupcji
- o Prewencja
- o Środki represyjne



Pluralizm i wolność mediów

- o Organy ds. mediów
- o Przejrzystość własności mediów
- o Zabezpieczenia chroniące przed naciskami rządowymi lub politycznymi
- o Ramy ochrony dziennikarzy



Inne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi

- o Proces przygotowywania i uchwalania prawa
- o Niezależne organy
- o Dostępność i kontrola sądowa decyzji administracyjnych
- o Ramy sprzyjające społeczeństwu obywatelskiemu
- o Inicjatywy rozwijające kulturę praworządności

Analiza 8 rozdziałów dotyczących wybranych państw (Bułgaria, Dania, Hiszpania, Holandia, Malta, Niemcy, Słowacja, Węgry)





Główne ustalenia

Wyzwania i możliwe rozwiązania:

Wyzwania:

kompleksowe zestawienie
wszystkich narzędzi i
stosowanych środków

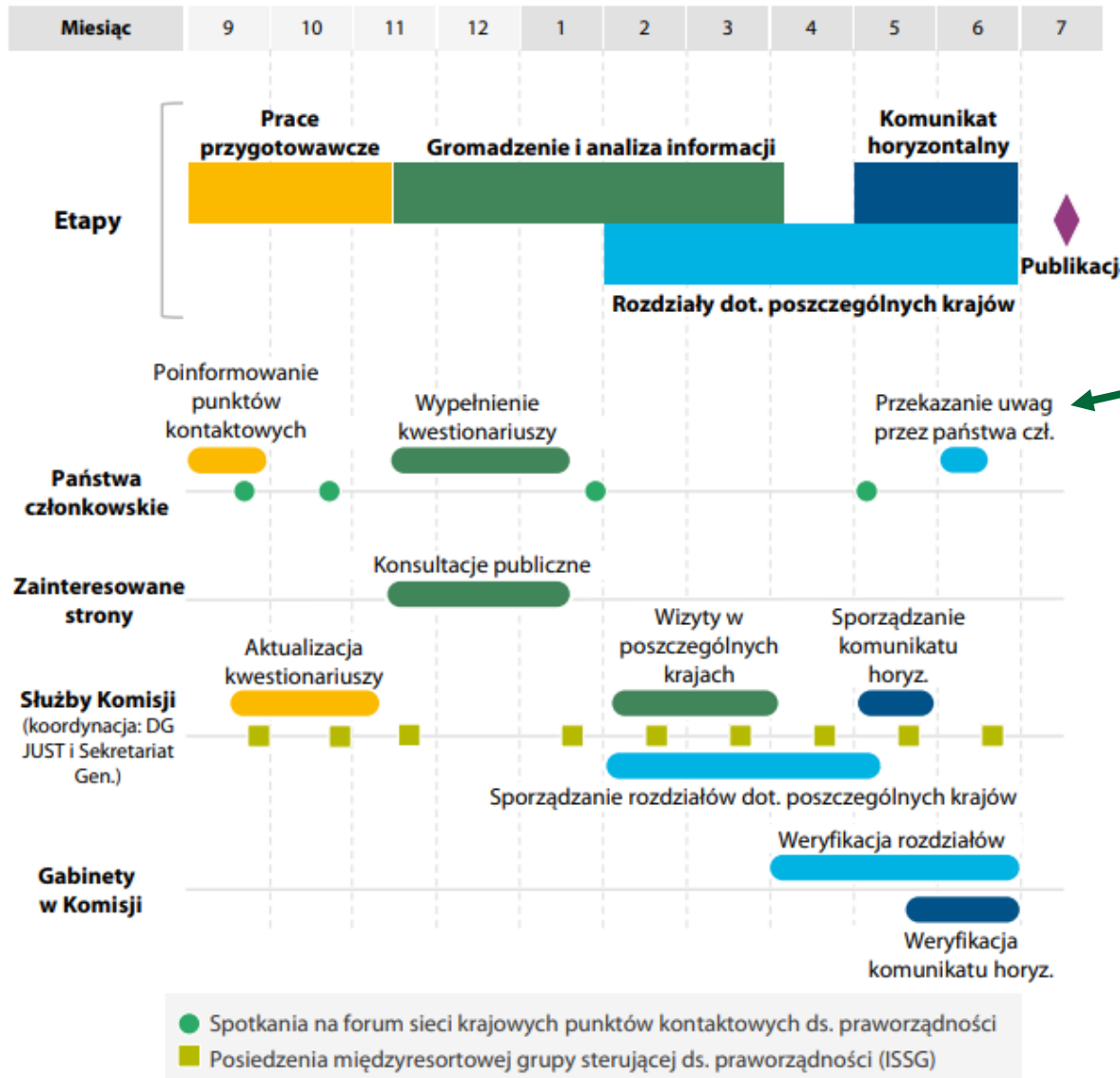
Możliwe rozwiązania:

bardziej szczegółowe
objaśnienie, na czym polegają
wzajemne zależności między
narzędziami

lepsze uzasadnianie decyzji o
wyborze poszczególnych
narzędzi i momencie ich
wykorzystania



Główne ustalenia – proces przygotowania



Dla sprawozdania z 2022 r. oraz 2023 r. Polska nie przedłożyła kwestionariusza

Węgry nie przedłożyły kwestionariusza dla sprawozdania z 2022 r.





Główne ustalenia – zakres i podstawy weryfikacji

Standardy oceny praworządności przez Komisję

Standardy w prawie UE



- Prawo pierwotne UE
 - np. art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE, art. 325 TFUE
- Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE
- Prawo wtórne UE
 - np. dyrektywa PIF, dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych

Inne standardy europejskie



- Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
- Standardy Rady Europy
 - np. zalecenia Komitetu Ministrów, opinie i lista kontrolna dot. praworządności sporządzone przez Komisję Wenecką

Weryfikacja wewnętrzna i zewnętrzna





Główne ustalenia – zakres i podstawy weryfikacji

Wyzwania i możliwe rozwiązania:

Wyzwania:

brak informacji odnośnie
wskaźników i
przestrzegania standardów
oceny

brak informacji odnośnie
wieloletniej tendencji zmian

Możliwe rozwiązania:

upublicznienie metodyki
procesu oceny

dokumentacja procesu oceny

prezentacji trendów zmian



Główne ustalenia – zalecenia Komisji

Zalecenia dla państw członkowskich od 2022 r.



W sprawozdaniu z 2022 r. łącznie 145 zaleceń. Liczba zaleceń na jedno państwo członkowskie wahała się od 4 do 8. W sprawozdaniu z 2023 r. między 2 i 7 (do Polski skierowano 7 zaleceń). Zalecenia nie podlegają konsultacjom z państwami członkowskimi



Różny charakter zaleceń: wskazanie ogólnego kierunku zmian, wezwanie do zastosowania konkretnego działania / środka naprawczego



W żadnym z przeglądanych przez Trybunał zaleceń nie przewidziano konkretnego terminu realizacji



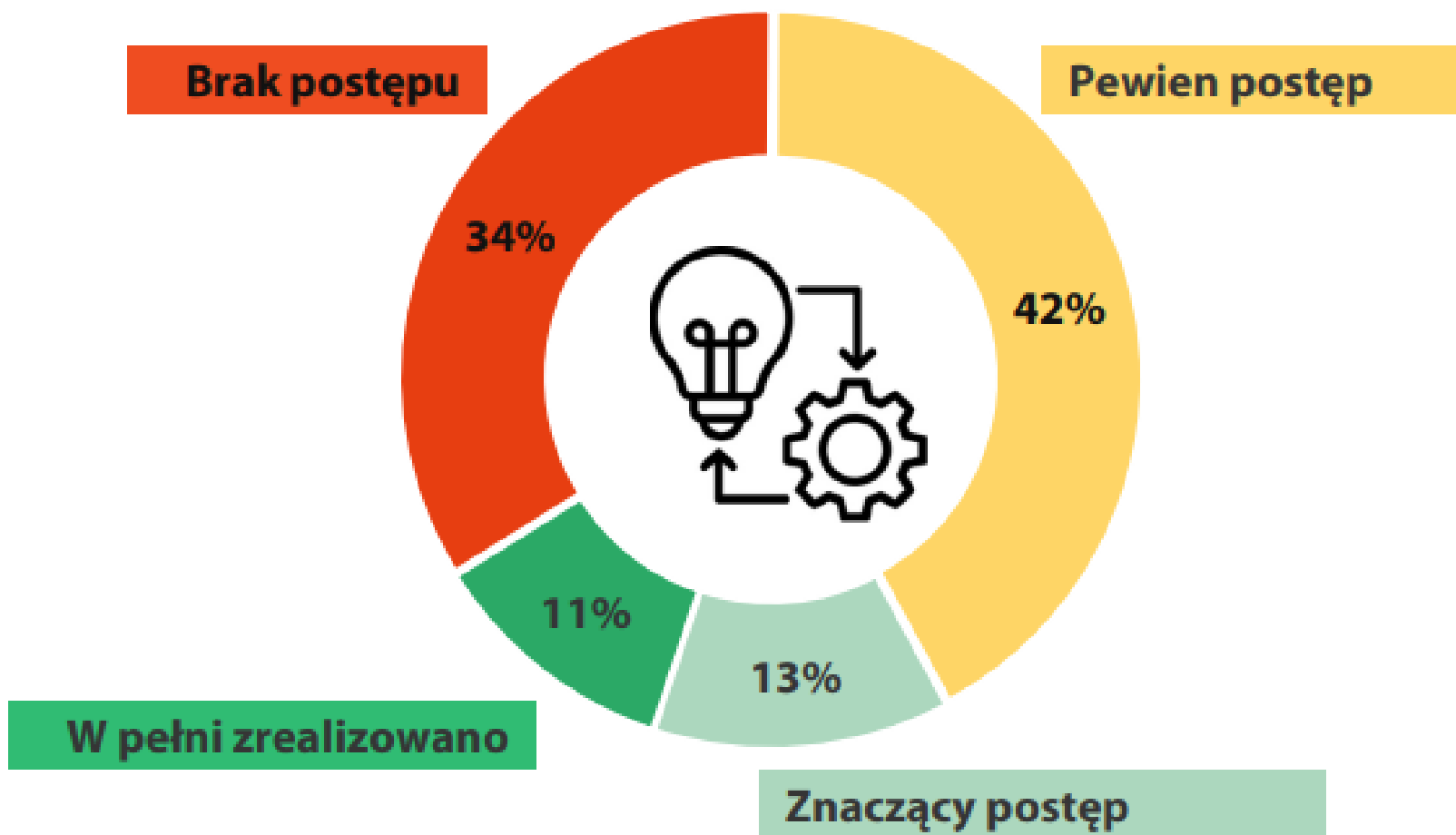
Komisja monitoruje wdrażanie działań następczych z uwzględnieniem informacji uzyskanych od państw członkowskich i zainteresowanych stron





Główne ustalenia – zalecenia Komisji

Realizacja zaleceń z 2022 r. według stanu na lipiec 2023 r.





Główne ustalenia – zalecenia i ich wdrażanie

Wyzwania i możliwe rozwiązania:

Wyzwania:

trudności ze
sformułowaniem zaleceń
o odpowiednim poziomie
szczegółowości,
proporcjonalnych do wagi
stwierdzonych problemów

zwiększenie odsetka
wdrożonych zaleceń

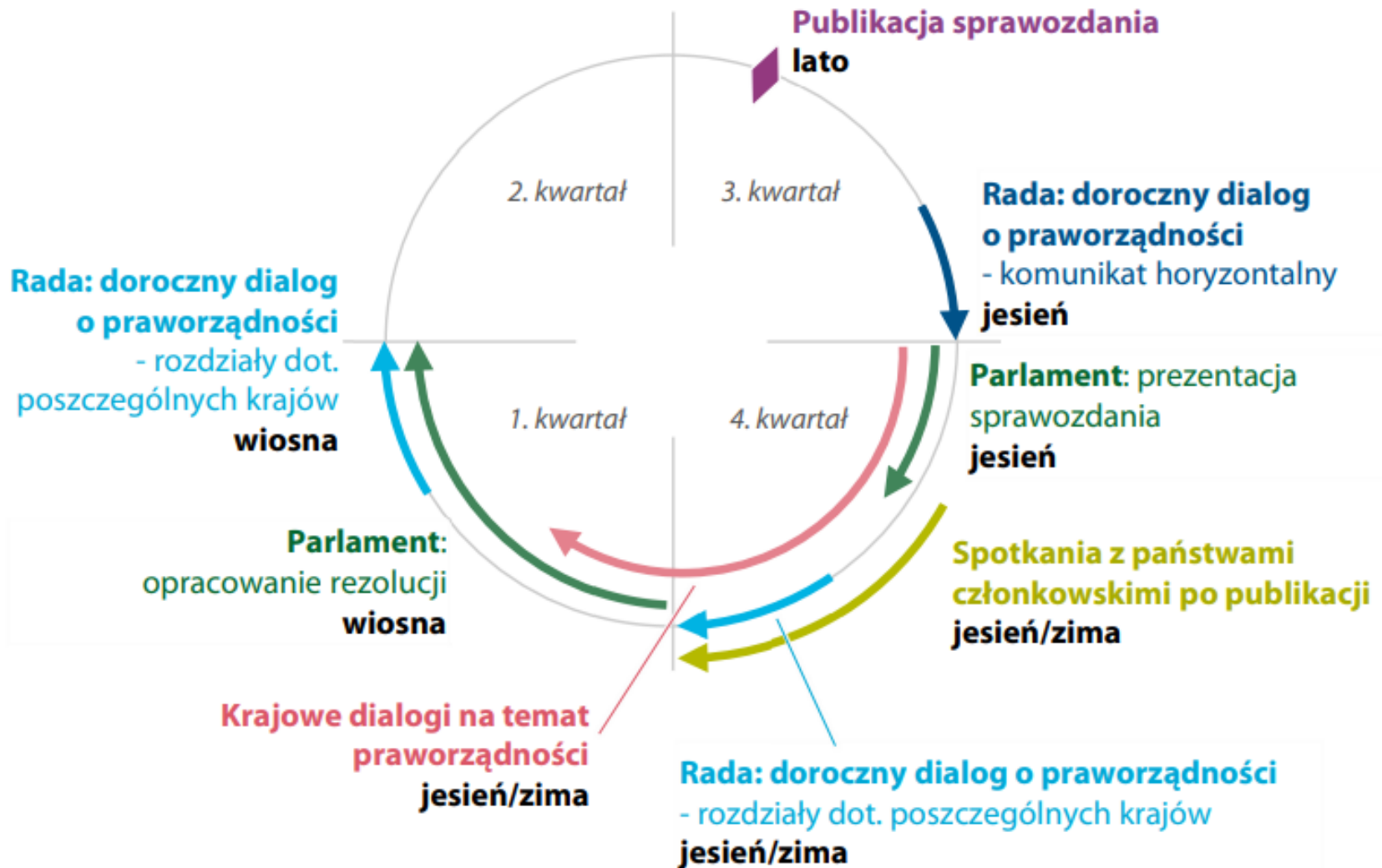
Możliwe rozwiązania:

dopracowanie wytycznych do
oceny zaleceń na podstawie
doświadczeń z pierwszej
rundy monitorowania ich
realizacji



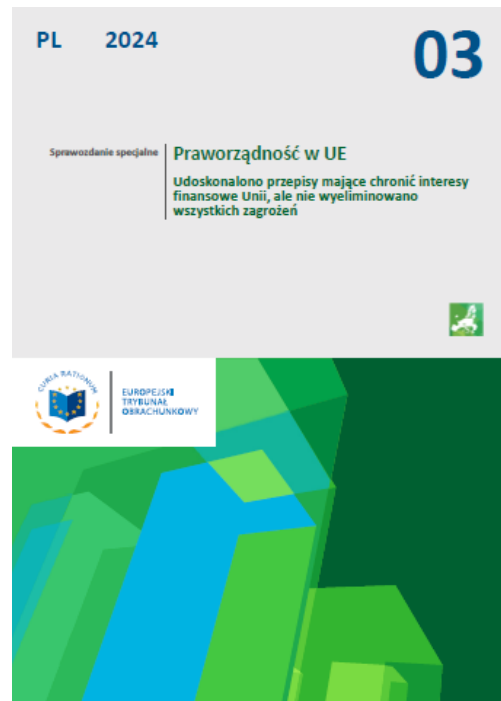
Główne ustalenia – działania informacyjne

Roczny cykl działań informacyjnych



Sprawozdanie specjalne 3/2024

**Praworzędność w UE
Udoskonalono przepisy
mające chronić interesy
finansowe Unii,
ale nie wyeliminowano
wszystkich zagrożeń**





Zakres kontroli

Czy Komisja stosowała rozporządzenie w sprawie warunkowości z 2020 r. w odpowiedni sposób i spójnie z innymi narzędziami udostępnionymi w ramach RRF i polityki spójności, by chronić budżet UE przed naruszeniami zasad praworządności?

Wypełnienie kamieni milowych związanych z praworządnością jako podstawa finansowania KPO (w ramach RRF)

Karta praw podstawowych jako warunek otrzymania finansowania w ramach polityki spójności na okres 2021-2027

Mechanizm współpracy i weryfikacji dla Bułgarii i Rumunii (2007-2023 r.)





Zakres kontroli

Wewnętrzne
ustalenia Komisji
dotyczące
wdrażania
rozporządzenia w
sprawie
warunkowości

Działania Komisji
na podstawie
rozporządzenia
w sprawie
warunkowości,
rozporządzenia
w sprawie
RRF i
rozporządzenia w
sprawie wspólnych
przepisów na lata
2021–2027
dotyczącego
polityki spójności

Bułgaria

Grecja

Polska

Rumunia

Węgry

Włochy

Okres objęty kontrolą: styczeń 2021 – grudzień 2023





Główne ustalenia – rozporządzenie ws. warunkowości

Dzięki przyjęciu rozporządzenia w sprawie warunkowości z 2020 r. usprawniono ramy na rzecz ochrony interesów finansowych Unii przed naruszeniami zasad praworządności, ale nie wyeliminowano wszystkich zagrożeń



Niektóre aspekty rozporządzenia trudno zastosować w praktyce (np. wymóg dotyczący wystarczająco bezpośredniego związku między naruszeniami zasad praworządności a interesami finansowymi Unii)



W perspektywie krótkoterminowej blokowanie funduszy może utrudniać osiągnięcie celów polityki UE



Nie we wszystkich najważniejszych programach wydatków przewidziano narzędzia ochrony budżetu (np. wspólna polityka rolna)





Główne ustalenia – rozporządzenie ws. warunkowości

Komisja podejmuje od 2021 r. działania mające na celu stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości (a także innych dostępnych narzędzi), lecz mimo to w toku kontroli Trybunał odnotował szereg niedociągnięć



Brak odpowiednich zasobów kadrowych i informatycznych



Brak wskazówek umożliwiających spójne stosowanie przez Komisję wszystkich dostępnych instrumentów i pozwalających na jasne uzasadnienie decyzji o zastosowaniu danego instrumentu w celu zaradzenia określonym wyzwaniom



Roczne sprawozdanie na temat praworządności jest podstawowym źródłem informacji, ale nie było jasne, dlaczego i kiedy Komisja korzystała z innych źródeł



Brak systematycznej oceny i dokumentowania wpływu problemów w zakresie praworządności na interesy finansowe Unii w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, w których stwierdziła ich występowanie





Główne ustalenia – rozporządzenie ws. warunkowości

Komisja nie udokumentowała w wystarczającym stopniu etapowego podejścia, jakie stosowała przy ocenie potencjalnego wpływu na interesy finansowe UE

Komisja uzasadniła wszczęcie procedury w przypadku Węgier, ale nie uzasadniła braku zastosowania środków dla innych krajów

Etap 1

Monitorowanie pod kątem naruszeń praworządności: 27 państw członkowskich

Etap 2

Analiza ryzyka przypadków naruszeń

Etap 3

Dodatkowe prace w zakresie monitorowania w oparciu o różne źródła

Etap 4

Formalny wniosek do państwa członkowskiego o udzielenie informacji: Polska, Węgry

Etap 5

Wszczęcie procedury przedstawienia Radzie wniosku w sprawie odpowiednich środków: Węgry





Główne ustalenia

Komisja zastosowała co najmniej jeden z trzech instrumentów w odniesieniu do każdego z sześciu państw członkowskich objętych próbą Trybunału

Polska	Rozporządzenie w sprawie warunkowości	Wniosek o udzielenie dodatkowych informacji, o którym mowa w art. 6 ust. 4, wystosowany w listopadzie 2022 r.
	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów	Nie spełniono horyzontalnych warunków podstawowych, co skutkuje zablokowaniem przyszłych zwrotów wydatków w wysokości 74,1 mld euro z funduszy UE. Nie miało to wpływu na płatności zaliczkowe, na poczet których wypłacono 1,7 mld euro.
	RRF	<p>Kontrolerzy zidentyfikowali 7 kamieni milowych dotyczących praworządności, które mają zostać osiągnięte na etapie wdrażania programów – ostatni z nich do II kwartału 2026 r.</p> <p>Dokonanie pierwszej płatności było uwarunkowane osiągnięciem 3 nadrzędnych kamieni milowych; niektóre z nich w ocenie Komisji i Trybunału były związane z praworządnością.</p> <p>Komisja nie opublikowała jeszcze oceny tych nadrzędnych kamieni milowych.</p> <p>Całkowita kwota finansowania ujęta w KPO: 25,3 mld euro w formie dotacji i 34,5 mld euro w formie pożyczek, w tym 5,1 mld euro płatności zaliczkowych, do których nadrzędne kamienie milowe nie mają zastosowania.</p>



Główne ustalenia- polityka spójności

Komisja sprawdza, czy zachowane są horyzontalne warunki podstawowe w momencie zatwierdzania lub zmiany programów



Rozporządzenie nie nakłada na Komisję obowiązku przeprowadzenia własnej oceny, jeśli zgadza się ona z samooceną dokonaną przez państwo członkowskie, z której wynika, że nie przestrzega ono horyzontalnych warunków podstawowych

- Polska potwierdziła w samoocenie, że nie przestrzega horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego przestrzegania Karty praw podstawowych. Zatwierdzając programy operacyjne dla Polski, Komisja podzieliła tę opinię, ale nie wyjaśniła przyczyn swojej oceny, a jedynie przytoczyła samoocenę Polski. Jednocześnie Komisja poinformowała, że nie może refundować wniosków o płatność tak długo jak warunek jest niespełniony
- Brak przejrzystości ze strony Komisji może w przyszłości utrudniać monitorowanie środków zaradczych, które jak dotąd nie zostały jeszcze uzgodnione między Komisją a Polską. Komisja poinformowała Trybunał, że zamierza publikować wszystkie decyzje





Główne ustalenia- RRF

Komisja nie oparła decyzji o zastosowaniu instrumentów ochrony interesów finansowych Unii na odpowiednio udokumentowanych kryteriach



Kwestie związane z praworządnością były uwzględniane w kamieniach milowych w ramach RRF, choć nie zawsze w sposób konsekwentny

- **Nadrzędne kamienie milowe dla Polski i Węgier, wstrzymujące dostęp do całości środków**
- **Zwykłe kamienie milowe w przypadku Bułgarii, Grecji, Włoch i Rumunii, Polski i Węgier do wypełnienia częściowo do II kwartału 2026, nie blokujące wszystkich płatności.**
Kontrolerzy



Ustanowienie związanych z praworządnością kamieni milowych jest pierwszym krokiem. Komisja będzie musiała ocenić i monitorować, czy rzeczywiście pomagają one skutecznie i trwale wyeliminować stwierdzone problemy.





Główne ustalenia – wpływ środków ochrony

W perspektywie krótkoterminowej nieprzestrzeganie zasad praworządności ma ograniczony wpływ na budżet



Do końca grudnia 2023 r. środki ochrony budżety zastosowano wobec Węgier i Polski z potencjalnym przyszłym wpływem odpowiednio około 22 mld euro i 134 mld euro.



Środki ochrony budżetu nie mają wpływu na płatności zaliczkowe!

- w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 Węgry i Polska otrzymały płatności zaliczkowe w wysokości odpowiednio 0,5 mld euro i 1,7 mld euro.

- w ramach RRF Węgry otrzymały płatności zaliczkowe w wysokości 0,9 mld euro, a Polska – w wysokości 5,1 mld euro.





Główne ustalenia

Ryzyka dla interesów finansowych Unii nie da się wyeliminować, nawet przy zastosowaniu rozporządzenia w sprawie warunkowości

Zagrożenia dla skuteczności wprowadzonych środków ochrony budżetu i środków zaradczych

- **formalne przestrzeganie przez państwo członkowskie środków zaradczych niekoniecznie musi prowadzić do skutecznej i trwałej poprawy faktycznej sytuacji**
- **ryzyko cofnięcia w przyszłości podjętych działań**
- **pogorszenie praworządności pod innymi względami**
- **odblokowanie funduszy może być łatwiejsze niż ich zablokowanie lub ponowne zablokowanie**





Zalecenia dla Komisji Europejskiej

- **Zapewnienie zdolności administracyjnych potrzebnych do stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości**
- **Systematyczne i w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich sprawdzanie, ocena i dokumentowanie, jak państwa te rozwiązują problemy związane z praworządnością zgodnie z rozporządzeniem w sprawie**
- **Monitorowanie wpływu środków związanych z praworządnością**
- **Oparcie wszelkich wniosków dotyczących uchylenia środków ochrony budżetu na solidnych podstawach**
- **Sporządzanie corocznego sprawozdania na temat skuteczności środków zastosowanych w odpowiedzi na naruszenia zasad praworządności**
- **Udoskonalenie ram na rzecz praworządności przy sporządzaniu wniosków ustawodawczych w przyszłości**



Dziękuję za uwagę

Więcej o pracy ETO:



eca.europa.eu



Pytania do Polskiego Gabinetu:

eca-polishcabinet@eca.europa.eu

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY