

Kryzys praworządności oddala nas od zielonego dobrobytu

Analiza prawna

Autorka: Małgorzata Kwiędacz-Palosz

Współpraca: Wojciech Kukuła, Maja Starosta, Agnieszka Warso-Buchanan

Redakcja: Iwona Bojadżijewa

Spis treści

Wprowadzenie	2
Główne wnioski	2
Kryzys praworządności w Polsce	3
Ostatnie działania w obszarze praworządności w Polsce i wobec Polski	3
Wpływ kryzysu praworządności na korzystanie z funduszy unijnych	4
Mechanizm „pieniądze za praworządność”	4
Skala i przeznaczenie zagrożonych środków	7
Co dalej z Krajowym Planem Odbudowy?	10

Wprowadzenie

Polska od ponad 15 lat jest znacznym beneficjentem środków unijnych. Według najnowszych danych, nasz kraj uzyskał już z Unii „na czysto” ponad 140 mld euro¹. Unia Europejska wprowadziła jednak mechanizmy, które uzależniają możliwość korzystania z jej funduszy od spełnienia europejskich standardów państwa prawa. W związku z trwającym od kilku lat kryzysem praworządności, Polsce grozi zamrożenie wypłaty wielomiliardowych funduszy, które mają poprawić jakość życia i zapewnić dobrobyt jej mieszkańcom i mieszkankom. Pieniądze te miały służyć m.in. odbudowie gospodarki po pandemii koronawirusa i chronić społeczeństwa przed jej negatywnymi skutkami. Znaczna część z nich miała być przeznaczona na ochronę środowiska, w tym ochronę klimatu, transformację sektora energetycznego oraz poprawę jakości powietrza. W efekcie, coraz więcej wskazuje na to, że to od stanu polskiego sądownictwa będzie zależeć, ile pieniędzy Polska otrzyma z UE np. na poprawę jakości powietrza.

Ten stosunkowo nowy problem nie był dotychczas szerzej analizowany w literaturze i publicystyce prawniczej. Niniejsze opracowanie ocenia, jakie środki mogą wchodzić w grę i na ile realne jest ryzyko ich niewypłacenia. Przedstawiono w nim kolejno: główne wnioski płynące z analizy, tło polskiego kryzysu praworządności, kształt unijnych regulacji dotyczących tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność” oraz katalog zagrożonych w tym kontekście środków pochodzących z Unii. Szczególną uwagę poświęcono, wciąż niezaakceptowanemu w Brukseli, polskiemu Krajowemu Planowi Odbudowy.

Główne wnioski

- Poza wymiarem prawnym oraz obywatelskim, **kryzys praworządności w Polsce zaczyna mieć też wymierne, negatywne konsekwencje gospodarcze i środowiskowe**. Dostosowanie krajowych regulacji dotyczących wymiaru sprawiedliwości do europejskich standardów jest kluczowe dla przyszłości kraju, w tym dla jego bezpieczeństwa ekologicznego, i powinno stanowić priorytet dla polskich władz.
- **Kryzys praworządności w Polsce może skutkować niezaakceptowaniem przez Komisję Europejską polskiego Krajowego Planu Odbudowy**, co z kolei spowoduje, że pieniądze przyznane Polsce w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności nie zostaną wypłacone. Ponadto, nawet zaakceptowanie Planu przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej, przy obecnych, sprzecznych z zasadą rządów prawa, działaniach polskich władz, nie gwarantuje wypłaty środków. Istnieje bowiem prawdopodobieństwo, że zostaną one wstrzymane z uwagi na toczące się w tej sprawie postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.
- **Uruchomienie przez Komisję Europejską tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność”, który uzależnia korzystanie z funduszy unijnych od przestrzegania zasad państwa prawnego, może doprowadzić do wstrzymania wypłaty środków również z innych funduszy unijnych**, nie tylko tych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności.
- **Zagrożone są środki w wysokości nawet 170 mld euro (równowartość „770 mld zł”, których uzyskaniem chwalił się wiosną polski rząd²), z czego co najmniej 40 mld euro na ochronę**

¹ Zob. <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>.

² Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/ponad-770-miliardow-zlotych-dla-polski>. Uwaga: w różnych źródłach padają rozbieżne kwoty. Jak dotychczas, polskie władze nie zawnioskowały też o całość możliwej do wykorzystania puli. Zob. szerzej poniżej.

klimate, transformację energetyczną i poprawę jakości powietrza³. Niedawne uchylanie przez niektóre samorzady tzw. uchwał „anty-LGBT” pokazuje, że zamrożenie wypłat unijnych funduszy może być skutecznym narzędziem do dostosowania obowiązujących w kraju przepisów do stanu zgodności z zasadami prawa UE.

- **Aby zagwarantować, że Polska otrzyma przeznaczone dla niej fundusze**, w pierwszej kolejności **polskie władze powinny zapewnić pełne i prawidłowe wykonanie wszystkich orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE**, w tym postanowienia Trybunału o nałożeniu na Polskę środków tymczasowych w celu natychmiastowego zawieszenia stosowania niektórych przepisów ustawy z grudnia 2019 r. o sądownictwie, w tym **zwłaszcza tych, dotyczących funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego**. Byłby to jasny sygnał dla instytucji unijnych, świadczący o tym, że kraj przestrzega norm i wartości Unii.

Kryzys praworządności w Polsce

Kryzys rządów prawa i demokracji w Polsce jest przedmiotem stałego zainteresowania ze strony instytucji unijnych i międzynarodowych. W lipcu br. ukazało się sprawozdanie Komisji Europejskiej (dalej: „Komisja” lub „KE”) dotyczące „Sytuacji w zakresie praworządności w Unii Europejskiej w 2021 r.”⁴, w którym w odniesieniu do Polski wskazano, że: *„reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości, w tym nowe rozwiązania, nadal budzą poważne obawy”. W ocenie Komisji: „Reformy przeprowadzane od 2015 r. zwiększyły wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na wymiar sprawiedliwości ze szkodą dla niezawisłości sędziów(...)”*.

Od opublikowania sprawozdania stan praworządności w Polsce nie poprawił się. Wręcz przeciwnie, dochodzi do kolejnych działań sprzecznych z zasadą rządów prawa. Poniższe przykłady nie stanowią wyczerpującej listy zdarzeń⁵, które przyczyniły się do regresu w obszarze praworządności, a jedynie pokazują te najbardziej jaskrawe przejawy łamania zasady państwa prawa.

Ostatnie działania w obszarze praworządności w Polsce i wobec Polski

Postanowieniem z 14 lipca br. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) w sprawie C-204/21 R zobowiązał Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów krajowych odnoszących się w szczególności do uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (dalej: „Izba Dyscyplinarna SN”).

Tego samego dnia polski Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok⁶, w którym stwierdził, że Polska nie jest zobowiązana wykonywać środków tymczasowych nałożonych przez TSUE, jeżeli dotyczą one kształtu i funkcjonowania sądownictwa. Sprawę wszczęto na wniosek Izby Dyscyplinarnej SN, której

³ Bez uwzględnienia środków na ochronę klimatu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, której nowa perspektywa obejmuje lata 2023-2027.

⁴ Sprawozdanie obejmuje komunikat dotyczący sytuacji w całej Unii oraz szczegółowe rozdziały krajowe poświęcone poszczególnym państwom członkowskim.

⁵ Monitorowaniem i opisywaniem kryzysu praworządności zajmują się m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, np. <https://www.hfhr.pl/opinia-hfpc-w-sprawie-wniosku-prokuratora-generalnego-o-stwierdzenie-niekonstytucyjnosci-art-6-ust-1-ekpc/>; Fundacja im. Stefana Batorego, np.

<https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespołu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-dotyczace-oczekujacej-na-rozstrzygnięcie-trybunału-konstytucyjnego-sprawy-o-sygn-k-6-21/>; czy Fundacja Wolne Sądy, np. raport „200 dni bezprawia”: <https://wolnesady.org/files/2000-dni-bezprawia-PL-stan-na-14.09.2021.pdf>.

⁶ Sprawa P 7/20.

funkcjonowanie częściowo zawieszono na mocy środków tymczasowych TSUE z 8 kwietnia 2020 r.⁷ i całkowicie zawieszono na mocy ww. środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r.⁸

Dzień później, w sprawie C-791/19⁹, TSUE stwierdził, że system środków dyscyplinarnych dla sędziów w Polsce jest niezgodny z prawem unijnym. W szczególności zanegował niezależność Izby Dyscyplinarnej SN.

Z kolei 7 października br. polski Trybunał Konstytucyjny orzekł¹⁰, że interpretacja artykułów 1 i 19 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: „TUE”)¹¹ przez TSUE, w jego orzeczeniach o niezawisłości sądownictwa, jest sprzeczna z Konstytucją. Premier Mateusz Morawiecki złożył wniosek w tej sprawie 29 marca 2021 roku.

27 października Polska, z uwagi na to, że nie zawiesiła wyżej wskazanych przepisów krajowych odnoszących się w szczególności do uprawnień Izby Dyscyplinarnej SN mimo wcześniejszych wiążących postanowień TSUE¹², została zobowiązana przez TSUE do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 mln euro dziennie.

Polskie władze planują tymczasem kolejne reformy sądownictwa. Przykładem jest ostatnia propozycja Ministra Sprawiedliwości dot. wprowadzenia dwóch szczebli sądów powszechnych i ujednoczenia statusu sędziowskiego. Propozycje te, nie dość, że nie odpowiadają na problemy wskazane przez TSUE, to jeszcze mogą doprowadzić do powstania kolejnych.

Powyższe działania instytucji unijnych nie stanowią jedynych sankcji, jakie mogą zostać nałożone na Polskę w ramach unijnego porządku prawnego w przypadku pogłębiającego się regresu praworządności. Poniżej przedstawiamy mechanizmy, w wyniku których Polska może nie otrzymać przewidzianych dla kraju środków pieniężnych z Unii Europejskiej.

Wpływ kryzysu praworządności na korzystanie z funduszy unijnych

Stan praworządności w Polsce może skutkować uruchomieniem przez Komisję Europejską tzw. mechanizmu „pieniądze za praworządność”, który uzależnia korzystanie z funduszy unijnych od przestrzegania zasady państwa prawnego. Nieprzestrzeganie zasady państwa prawa może też prowadzić do opóźnienia wypłaty zaliczek z Funduszu Odbudowy i Odporności dla Polski (zob. szerzej poniżej).

Mechanizm „pieniądze za praworządność”

Tzw. mechanizm ochrony budżetu Unii (zwany również „mechanizmem warunkowości” lub „pieniędzmi za praworządność”), obowiązujący od 1 stycznia br., jest uregulowany w rozporządzeniu Parlamentu

⁷ Postanowienie TSUE w sprawie C-791/19 R z dnia 8 kwietnia 2020 r.

⁸ Sprawa C-204/21 R.

⁹ Wyrok jest wynikiem procedury naruszenia prawa UE wszczętej przez Komisję w kwietniu 2019 r. w związku z wprowadzeniem przepisów ustanawiających Izbę Dyscyplinarną oraz funkcjonowanie tej Izby w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych.

¹⁰ Sprawa K 3/21/.

¹¹ Zob. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0009.02/DOC_1&format=PDF.

¹² Postanowienie TSUE w sprawie C-791/19 R z dnia 8 kwietnia 2020 r.

Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹³.

Projekt wprowadzenia mechanizmu „pieniądze za praworządność” został zaproponowany przez Komisję Europejską już w 2018 roku, jednakże dopiero dwa lata później Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie w tej sprawie. Mechanizm stanowi odpowiedź na nieprzestrzeganie przez niektóre państwa członkowskie, przede wszystkim Polskę i Węgry, norm i wartości Unii oraz na brak skuteczności stosowanych do tej pory instrumentów, takich jak procedura naruszeniowa z art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”)¹⁴, czy procedura w ramach art. 7 TUE.

By Komisja Europejska mogła uruchomić mechanizm, muszą zostać spełnione dwie przesłanki. Po pierwsze, musi zaistnieć naruszenie zasad państwa prawnego w danym państwie członkowskim. Po drugie, naruszenie to musi wpływać, a przynajmniej stwarzać poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych UE.

Mechanizm można zastosować w każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym rozporządzają zasobami przydzielonymi z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094¹⁵ oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują¹⁶.

Zgodnie z art. 3 rozporządzenia 2020/2092 na naruszenie zasad państwa prawnego mogą wskazywać m.in. zagrożenie niezawisłości sądownictwa, niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji czy ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia, samo naruszenie zasad państwa prawnego nie jest wystarczające do uruchomienia mechanizmu ochrony budżetu, jeżeli nie będzie ono wpływało, a przynajmniej nie będzie stwarzało poważnego ryzyka wpływu, na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych UE. Naruszenie takie musi dotyczyć co najmniej jednego z elementów wskazanych w art. 4 ust. 3 rozporządzenia, m.in. prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń dotyczących nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji albo innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną jej interesów

¹³ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=PL#d1e639-1-1>.

¹⁴ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=EN>.

¹⁶ Wykonanie budżetu obejmuje dwie podstawowe operacje: podjęcie zobowiązań i dokonanie płatności. W przypadku zobowiązania dotyczącego wydatków podejmowana jest decyzja o przeznaczeniu określonej kwoty z danej pozycji budżetowej na finansowanie konkretnego działania. Po ustaleniu odpowiednich zobowiązań prawnych, np. umów i wykonaniu odnośnych usług lub prac, wydatki zostają zatwierdzone i następuje wypłata należnych kwot. Budżet może być wykonywany: bezpośrednio w departamentach Komisji lub za pośrednictwem agencji wykonawczych; wspólnie z państwami członkowskimi oraz pośrednio, powierzając wykonanie budżetu podmiotom i osobom, np. państwom trzecim czy organizacjom międzynarodowym. W praktyce, większość budżetu unijnego jest wydawana w ramach „zarządzania dzielonego”, czyli metody polegającej na delegowaniu zadań związanych z wykonywaniem budżetu na państwa członkowskie, które dokonują podziału środków i zarządzają wydatkami, a obowiązki dotyczące kontroli i audytu wypełniane są odpowiednio przez Komisję Europejską i państwa członkowskie.

finansowych, czy też skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów ww. służb i prokuratur dokonywanej przez niezawisłe sądy.

Oznacza to, że naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej, mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Jako przykłady wskazujące na to, że sytuacja w Polsce wyczerpuje kryteria „naruszeń zasad państwa prawa” i stanowi „poważne ryzyko” dla finansów Unii Europejskiej wskazać można upolitycznienie prokuratury, m.in. w powodu pełnienia przez Ministra Sprawiedliwości funkcji Prokuratora Generalnego, czy zniesienie systemowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Pełna dowolność w kształtowaniu wymiaru sprawiedliwości może oznaczać brak niezależnej kontroli sądowej dystrybucji i wydatkowania środków unijnych oraz brak możliwości podjęcia przez organy UE działań zapobiegawczych przeciwko ich ewentualnej defraudacji.

Stosowanie mechanizmu ochrony budżetu uzależnione jest od decyzji Komisji Europejskiej o ukaraniu państwa członkowskiego zawieszeniem. Sankcje obejmują zawieszenie wypłaty części lub nawet wszystkich środków z budżetu. Ich nałożenie wymaga kwalifikowanej większości w Radzie UE (55 proc. państw reprezentujących 65 proc. ludności UE).

W przypadku wstrzymania środków dla państwa członkowskiego z powodu „ryzyka” wywołanego „naruszeniami zasad państwa prawa”, beneficjenci funduszy, czyli m.in. samorządy, firmy, obywatele, czy organizacje pozarządowe, mają nadal prawo domagać się ich wypłaty przez rząd państwa członkowskiego (wówczas powinny one być wypłacone z własnych, krajowych środków). Takie uprawnienie dotyczy tych podmiotów, które podpisały już umowy na dofinansowanie i zostały wpisane do katalogu beneficjentów, a także np. rolników, którzy mają prawo do unijnych dotacji.

Ważność przedmiotowego rozporządzenia jest obecnie, z uwagi na skargi Polski i Węgier¹⁷, przedmiotem postępowania przed TSUE. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 278 TFUE wniesienie takich skarg do TSUE nie powoduje zawieszenia stosowania aktu. Obecnie w sprawie odbyła się już rozprawa, a 2 grudnia br. rzecznik generalny TSUE Manuel Campos Sanchez-Bordona przedstawił swoją opinię, zgodnie z którą należy oddalić skargi Węgier i Polski na system warunkowości wprowadzony w celu ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego. Wskazał on, że system ten został przyjęty na właściwej podstawie prawnej, jest zgodny z art. 7 TUE oraz z zasadą pewności prawa¹⁸. Wyroku TSUE w tej sprawie spodziewać się można w pierwszych miesiącach 2022 r.

Jako przeszkodę prawną dla wszczęcia procedury mechanizmu ochrony budżetu Unii wskazuje się również zobowiązanie polityczne Komisji Europejskiej ze szczytu Rady Europejskiej w grudniu 2020 r. Komisja wskazała wówczas, iż nie będzie proponować środków, o których mowa w rozporządzeniu 2020/2092 do czasu, gdy TSUE orzeknie, czy są one zgodne z Traktatami. Jednakże zobowiązanie takie nie stanowi przeszkody prawnej dla wszczęcia procedury w sprawie przyjęcia środków ochrony prawnej¹⁹. Wątpliwości takich nie ma Parlament Europejski, który w dniu 21 października br. wydał rezolucję w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE²⁰. W rezolucji tej wezwał Komisję Europejską do wszczęcia procedury przewidzianej w rozporządzeniu 2020/2092. Ponadto, w dniu 29

¹⁷ Sprawy C- 156/21 (Węgry p. Parlament i Rada) i C-157/21 (Polska p. Parlament i Rada).

¹⁸ Zob. opinię: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210217pl.pdf>.

¹⁹ Zob. Bogdanowicz, P., Buras, P., „Wielka korupcja” za unijne pieniądze? Jak ograniczyć ryzyko dla Polski i UE, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.

²⁰ 2021/2935(RSP).

października br. Parlament Europejski, zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z art. 265 TFUE, formalnie pozwał Komisję Europejską za niestosowanie tego rozporządzenia.

Należy podkreślić, że ww. sprawy dotyczące unijnego mechanizmu praworządnościowego mają charakter precedensowy. Pomocne przy stosowaniu rozporządzenia będą bez wątpienia wytyczne Komisji, do których wydania została ona zobowiązana przez Radę Europejską w konkluzjach z 10–11 grudnia 2020 r.²¹ Projekt wytycznych został skonsultowany z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi, a Komisja obecnie ocenia zebrane informacje zwrotne. Jednak, jak wskazał Parlament Europejski, ich wydanie nie jest konieczne do zastosowania mechanizmu „pieniądze za praworządność”.

Skala i przeznaczenie zagrożonych środków

Przysługujące Polsce środki unijne są i w jeszcze większym stopniu mają być przeznaczane na szeroko rozumianą ochronę środowiska, w tym zwłaszcza transformację energetyczną i poprawę jakości powietrza. Co więcej, w ramach unijnego Funduszu Odbudowy zawarto wymóg, aby co najmniej 37 proc. pieniędzy w ramach Krajowego Planu Odbudowy (dalej także jako: „KPO”), przeznaczanych na odbudowę gospodarek państw członkowskich po pandemii koronawirusa, finansowało przedsięwzięcia na rzecz ochrony klimatu. W innych funduszach podobne progi wynoszą od 25 do nawet 100 proc., w przypadku finansowania sprawiedliwej transformacji²².

Przysługujące krajowym podmiotom środki pieniężne, które pochodzą z Unii, mają różny charakter i sposoby dystrybucji. Można tu wyróżnić:

- Fundusze przysługujące Polsce z szeroko rozumianego budżetu unijnego (KPO, fundusze w ramach Umowy Partnerstwa oraz Wspólnej Polityki Rolnej);
- Fundusze dystrybuowane na poziomie UE, które trafiają do krajowych beneficjentów (np. programy LIFE, Horyzont Europa²³); oraz
- Środki wynikające z przyjętych na poziomie UE regulacji, które stanowią dochód budżetu państwa (np. w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, EU ETS²⁴).

W związku z zakresem zastosowania unijnego mechanizmu praworządności, bezpośrednio zagrożona jest pierwsza kategoria środków. Wchodzą tu więc w grę:

- Fundusz Odbudowy – Krajowy Plan Odbudowy²⁵;
- Środki w ramach nowego budżetu UE, objęte Umową Partnerstwa²⁶, na które składają się środki z:
 - Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)²⁷,
 - Funduszu Spójności²⁸,

²¹ Zob. <https://www.consilium.europa.eu/media/47337/1011-12-20-euco-conclusions-pl.pdf>.

²² Dane za Forum Energii: <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/finansowanie-transformacji>.

²³ Zob. https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/life/index_pl.htm.

²⁴ Zob. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl.

²⁵ Zob. <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/krajowy-plan-odbudowy>.

²⁶ Zob. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/konsultacje-up-o-funduszach/>.

²⁷ Zob. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-regional-development-fund-erdf_pl.

²⁸ Zob. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund/.

- Europejskiego Funduszu Społecznego²⁹, i
- Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego³⁰;
- Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, wdrażany na podstawie Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji³¹; oraz
- Środki wypłacane rolnikom w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: „WPR”), tj. z:
 - Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), i
 - Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)³².
- Co do funduszy objętych WPR, należy podkreślić, że literalnie zakres zastosowania rozporządzenia 2020/2092 może być bardzo szeroki, rozporządzenie wprost wspomina o rolnikach, odnośne środki są alokowane na poziomie krajowym, a sam rząd wlicza te fundusze do puli środków z budżetu UE³³. Nie jest więc wykluczone, że mechanizm „pieniądze za praworządność” znajdzie zastosowanie także w przypadku środków wypłacanych w ramach WPR, nawet jeżeli funkcjonuje tam odrębny mechanizm kontroli ich wydatkowania³⁴. Nie są natomiast zagrożone np. środki z przysługującej Polsce puli EU ETS. W 2021 r. wpływy do polskiego budżetu z tego tytułu przekroczyły już 20 mld zł³⁵. Podobnie nie są zagrożone środki z funduszy unijnych, z których korzystają bezpośrednio podmioty gospodarcze, jednostki badawcze lub inne organizacje (niezależnie od kraju ich siedziby), jak np. środki z powiązanego z systemem EU ETS Funduszu Innowacyjnego³⁶. Wydaje się też, że nie są zagrożone środki z ww. programów typu LIFE lub Horyzont, choć przepisy rozporządzenia 2020/2092 nie są w tym zakresie precyzyjne i zupełnie jasne. Polityczną intencją regulacji jest jednak zaadresowanie jej do państw członkowskich, a nie do innych podmiotów³⁷.

Think tank Forum Energii szacuje, że w nowej perspektywie funduszy europejskich na transformację energetyczną przysługują Polsce środki w wysokości około 42 mld euro, z czego ponad połowa (tj. około 22 mld euro) w ramach Krajowego Planu Odbudowy³⁸. Należy podkreślić, że sposób wydatkowania tych środków zależy przede wszystkim od polskich władz (w ramach obowiązujących przepisów prawa UE) oraz że to rząd wnioskuje o przeznaczenie tych funduszy na konkretne cele.

²⁹ Zob. <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/pl/efs-zarządzany-na-zasadzie-partnerstwa>.

³⁰ Zob. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund/.

³¹ Zob. <https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/aktualnosci/fundusz-sprawiedliwej-transformacji-do-ktorych-regionow-trafi-wsparcie/>.

³² Zob. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pl.

³³ Maksymalna dostępna dla Polski alokacja środków objętych Umową Partnerstwa i KPO to odpowiednio 76 i 58 mld euro, podczas gdy rząd w kontekście przysługujących Polsce środków z budżetu UE do 2027 r. mówi o 170 mld euro lub 770 mld zł.

³⁴ Zob. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/financial-assurance_pl/.

³⁵ Zob. <https://www.green-news.pl/2203-tegoroczne-wplywy-z-co2-przekroczyly-juz-20-ml-d-zl-wiekszosc-pieniedzy-trafila-do-polskiego-budzetu>.

³⁶ Zob. <https://www.gov.pl/web/klimat/fundusz-innowacyjny--ii-nabor-wnioskow-o-dofinansowanie>; https://ec.europa.eu/clima/eu-action/funding-climate-action/innovation-fund_pl.

³⁷ Odpowiedź polskiego przedstawicielstwa Komisji Europejskiej z dnia 26 listopada 2021 r. na pytanie Fundacji ClientEarth w tej sprawie mówi, że (cyt.): „fundusze europejskie, z których środki trafiają bezpośrednio do beneficjentów, z pominięciem budżetu państwa, nie powinny być zagrożone wstrzymaniem z uwagi na uruchomienie mechanizmu ochrony budżetu Unii, gdyż przedmiotem adresowanym przez wspomniane rozporządzenie są państwa członkowskie UE”. Jednocześnie Punkt Informacyjny zaznacza jednak, że „fundusze unijne, za których rozdysponowanie wśród ich beneficjentów odpowiedzialne jest Państwo, podlegać będą ochronie zgodnie z art. 5 ust. 4 i 5 rozporządzenia”.

³⁸ Zob. [https://www.forum-energii.eu/public/upload/articles/files/Finansowanie_transformacji_analiza%20\(1\).pdf](https://www.forum-energii.eu/public/upload/articles/files/Finansowanie_transformacji_analiza%20(1).pdf).

Zgodnie z projektami KPO oraz Umowy Partnerstwa, fundusze te miałyby w szczególności finansować tak konieczne w Polsce działania, jak:

- budowa nowych źródeł niskoemisyjnych (OZE i kogeneracyjnych);
- modernizacja sieci elektroenergetycznych;
- poprawa efektywności energetycznej;
- budowa gospodarki wodorowej; czy
- rozwój prosumeryzmu zbiorowego.

Co więcej, istotna część ww. środków ma zostać przeznaczona na poprawę jakości powietrza, w tym zwłaszcza wymianę pieców węglowych (tzw. kopciuchów) na źródło niskoemisyjne (w szczególności: 3,2 mld euro z KPO miało finansować dalsze funkcjonowanie rządowego programu „Czyste Powietrze”³⁹). Do tego dochodzi jeszcze przeszło 1,1 mld euro na niskoemisyjny transport i około 3 mld euro zieloną na transformację miast.

Relatywnie niskie kwoty z trafiającego do państw członkowskich budżetu UE są natomiast przeznaczane na finansowanie ochrony przyrody. Zagrożoną w przypadku Polski kwotę na działania w tym obszarze, łącznie z Funduszu Odbudowy i Funduszu Spójności można szacować na maksymalnie 350 mln euro⁴⁰. Finansowaniu działań w tym obszarze służą inne strumienie unijnych funduszy, w tym zwłaszcza ww. program LIFE.

Łącznie KPO przewiduje środki na kwotę ponad 58 mld euro, z czego około 24 mld euro w części dotacyjnej i około 34 mld euro w części pożyczkowej (z czego na razie zdecydowano się wykorzystać około 12 mld)⁴¹. Fundusze europejskie objęte Umową Partnerstwa opiewają na łączną sumę około 72 mld euro⁴². Maksymalny przysługujący Polsce budżet z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, który ma finansować zmiany gospodarcze i społeczne w regionach węglowych, to 3,8 mld euro⁴³, co czyni Polskę największą beneficjentką tego funduszu (przypadnie nam aż 20 proc. całości)⁴⁴. Z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej Polsce do 2027 r. może przypaść dodatkowe około 34,5 mld euro⁴⁵.

Łączne wsparcie dla Polski z budżetu UE na lata 2021-2027 może wynieść nawet 170 mld euro⁴⁶. To bardzo konkretne środki, stanowiące niemal dwukrotność dochodów budżetu państwa zakładanych na 2021 r. (483 mld zł)⁴⁷. Jedna czwarta z nich już dziś mogłaby służyć finansowaniu odchodzenia od węgla i transformacji w kierunku neutralności klimatycznej⁴⁸, jednak ze względu na trwający kryzys

³⁹ Zob. <https://czystepowietrze.gov.pl/>.

⁴⁰ Obliczenia własne Fundacji ClientEarth.

⁴¹ Zob. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpo2>.

⁴² Zob. <https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich-na-lata-2021-2027/>.

⁴³ Zob. https://instrat.pl/wp-content/uploads/2021/07/RAPORT_BELCHATOW_FINAL.pdf

⁴⁴ Zob.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/just_transition_fund_allocations_05.11_v2_0.pdf.

⁴⁵ Zob. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wojciechowski-34-5-mld-euro-unijnych-srodkow-dla-polskiej-wsi-i-rolnictwa-8184898.html>.

⁴⁶ Z czego 136,4 mld w dotacjach i 34,2 mld w pożyczkach: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpo2>.

⁴⁷ Zob. <https://www.gov.pl/web/finanse/nowelizacja-budzetu-na-2021-r--wieksze-wplywy-i-dobra-sytuacja-finansowa-budzetu>.

⁴⁸ Bez uwzględnienia środków na ochronę klimatu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Nowa perspektywa WPR obejmuje lata 2023-2027.

praworządności środki te na razie nie trafiły do Polski⁴⁹. Ewentualny brak nawet części z tych środków spowoduje konieczność rewizji krajowego budżetu, ograniczenia potrzebnych wydatków lub poszukiwania i pozyskania finansowania z alternatywnych źródeł.

Co dalej z Krajowym Planem Odbudowy?

Trwający i pogłębiający się kryzys praworządności może mieć zasadniczy wpływ na ocenę polskiego Krajowego Planu Odbudowy przez KE. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 roku ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵⁰ krajowe plany odbudowy muszą być spójne z wyzwaniami i priorytetami szczególnymi dla danego kraju, które zostały wskazane w ramach europejskiego semestru (art. 17 ust. 3). Odnosząc się do krajowego programu reform Polski na rok 2020 oraz do przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na rok 2020, w dniu 20 maja 2020 r. Rada zaleciła Polsce podjęcie w latach 2020 i 2021 działań mających na celu „poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów”⁵¹.

Wskazane wyżej działania polskich władz w obszarze praworządności w żadnym przypadku nie zapewniają ochrony niezależności sądów. Mogą zatem skutkować negatywną oceną polskiego KPO przez Komisję. W momencie kończenia prac nad niniejszą analizą (7 grudnia 2021 r.), wiceprzewodniczący KE Valdis Dombrovskis zaznaczał, że zatwierdzenie polskiego KPO w 2021 roku jest mało prawdopodobne. Zgodnie z art. 19. ust. 5 rozporządzenia, w przypadku, gdy Komisja negatywnie oceni plan, przekazuje należycie uzasadnioną ocenę i zwraca się z wnioskiem do Rady, która zatwierdza w drodze decyzji wykonawczej ocenę takiego planu. Oznacza to, że ocena dokonana przez Komisję dopiero rozpoczyna proces akceptacji planu.

Warto zwrócić uwagę, że nawet jeżeli Komisja w końcu pozytywnie oceni plan przedłożony przez Polskę, taki wniosek może zostać niezatwierdzony przez Radę. Jest także możliwy scenariusz, w którym pozytywna ocena dokonana przez Komisję i jej zatwierdzenie przez Radę zostanie zaskarżone np. przez Parlament Europejski do TSUE, który zgodnie z art. 263 TFUE kontroluje m.in. legalność aktów Rady i Komisji. Z kolei takie postępowanie może doprowadzić do przyjęcia środków tymczasowych zawieszających wykonanie aktów podjętych przez te instytucje i w konsekwencji do wstrzymania wypłat dla Polski. W przypadku braku rozwiązania kryzysu praworządności przez polskie władze, ryzyko braku wypłaty tych środków należy ocenić jako bardzo poważne.

Pod koniec lipca br. Ministerstwo Finansów oficjalnie poinformowało, że zakończyło z Komisją Europejską negocjacje kształtu polskiego Krajowego Planu Odbudowy i że Komisja powinna go niebawem

⁴⁹ Jeżeli bierzemy pod uwagę tylko środki, o które Polska faktycznieawnioskowała dotychczas w ramach KPO (36 mld euro) i Umowy Partnerstwa (76 mld euro), to procent potencjalnych wydatków na szeroko rozumianą ochronę środowiska przekracza 37 proc.

⁵⁰ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>.

⁵¹ Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/%20HTML/?uri=CELEX:52020DC0521&from=EN>.

zatwierdzić⁵². Informacje te nie znalazły jednak potwierdzenia, a nowa wersja projektu KPO została zdjęta ze strony internetowej Ministerstwa⁵³.

Co więcej, w październiku br. KE postawiła polskim władzom polityczne ultimatum, zgodnie z którym nie zatwierdzi ona KPO dopóki polska strona nie zobowiąże się do likwidacji Izby Dyscyplinarnej SN, zmiany systemu dyscyplinowania oraz przywrócenia do pracy usuniętych sędziów. Obecnie trwają rozmowy pomiędzy Komisją a polskim rządem w tej sprawie⁵⁴. Sprawa KPO jest pilna, tym bardziej, że wszystkie pieniądze z Funduszu Odbudowy należy wydać do końca 2026 r. Ze środków z nowego funduszu korzystają już niemal wszystkie inne państwa członkowskie⁵⁵.

⁵² Zob. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/krajowy-plan-odbudowy-zakonczyliśmy-negocjacje-z-komisja-europejska>.

⁵³ Nowszy projekt był dostępny pod tym samym linkiem.

⁵⁴ Zob. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8294984,zaliczka-z-kpo-spotkanie-ziobry-z-reyndersem.html>.

⁵⁵ Zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans.

Małgorzata Kwiędacz-Palosz

Lawyer, Environmental Democracy

mkwiedacz@clientearth.org

www.clientearth.org

Wojciech Kukuła

Senior Lawyer, Fossil Fuel Infrastructure

wkukula@clientearth.org

www.clientearth.org

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is a charity registered in England and Wales, number 1053988, company number 02863827. EU Transparency register 96645517357-19. ClientEarth US is a registered 501(c)(3) organization - EIN 81-0722756. KRS 0000364218.