

Bruksela, 19 września 2022 r.
(OR. en)

12551/22

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0295(NLE)

FIN 931
RESPR 27
CADREFIN 139
POLGEN 122

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	18 września 2022 r.
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 485 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI WYKONAWCZEJ RADY w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 485 final.

Zał.: COM(2022) 485 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.9.2022 r.
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego
na Węgrzech**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

- 1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹ („rozporządzenie w sprawie warunkowości”) przewiduje w art. 4 ust. 1, że „[o]dpowiednie 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) Art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości stanowi, że „[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”.
- 3) Zgodnie z art. 6 ust. 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości „[j]eżeli 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”.
- 4) 24 listopada 2021 r. Komisja przesłała Węgrom wezwanie do udzielenia informacji („wezwanie do udzielenia informacji”) na podstawie art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunkowości, na które to wezwanie władze węgierskie udzieliły odpowiedzi 27 stycznia 2022 r.
- 5) 27 kwietnia 2022 r. Komisja przesłała Węgrom pisemne powiadomienie na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości („powiadomienie”). W powiadomieniu przedstawiono ustalenia Komisji dotyczące szeregu problemów dotyczących systemu zamówień publicznych na Węgrzech, w tym systemowych nieprawidłowości, uchybień i niedociągnięć w procedurach udzielania zamówień publicznych; wysokiego odsetka postępowań z jedną ofertą oraz niskiej intensywności konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych; problemów związanych ze stosowaniem umów ramowych; problemów z wykrywaniem i eliminowaniem konfliktów interesów oraz zapobieganiem im; obaw związanych z wykorzystaniem funduszy unijnych przez trusty interesu publicznego. Problemy te i ich powtarzalność w czasie pokazują systemową niezdolność, brak woli lub zaniechanie przez władze węgierskie zapobiegania decyzjom, które naruszają mające zastosowanie prawo w zakresie udzielania zamówień publicznych

¹ Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1.

oraz konfliktów interesów, a zatem podejmowania właściwych działań przeciwdziałających ryzyku korupcji. Naruszenia te stanowią naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności zasad pewności prawa i zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, oraz budzą obawy dotyczące podziału władzy. Ponadto w powiadomieniu przedstawiono ustalenia dotyczące prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania oraz ram antykorupcyjnych: występują dodatkowe problemy związane z ograniczeniami skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania w przypadkach domniemanej działalności przestępczej, a także z organizacją prokuratury i brakiem funkcjonujących i skutecznych ram antykorupcyjnych. Problemy te stanowią również naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności dotyczące pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych oraz skutecznej ochrony sądowej. Jak stwierdzono w powiadomieniu, naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na interesy finansowe Unii Europejskiej, a inne procedury określone w prawodawstwie Unii nie zapewniłyby skuteczniejszej ochrony tych interesów finansowych niż rozporządzenie w sprawie warunkowości. W powiadomieniu Komisja zwróciła się też do Węgier o przekazanie pewnych informacji i danych dotyczących elementów stanu faktycznego i przesłanek, na których oparła swoje ustalenia w odpowiedzi na wezwanie do udzielenia informacji. Pojawiły się również pytania na temat ewentualnie powiązanych kwestii dotyczących niezależności sądownictwa. W powiadomieniu Komisja wyznaczyła władzom węgierskim termin dwóch miesięcy na przedstawienie uwag.

- 6) 27 czerwca 2022 r. Węgry odpowiedziały na powiadomienie („pierwsza odpowiedź”). Pismami z 30 czerwca i 5 lipca 2022 r. węgierska minister sprawiedliwości przesłała dalsze informacje, które uzupełniły pierwszą odpowiedź. Ponadto 19 lipca 2022 r. Węgry przesłały dodatkowe pismo, w którym zaproponowały środki zaradcze mające uwzględnić ustalenia przedstawione w powiadomieniu; ze względu na przesłanie tego pisma na bardzo późnym etapie procesu, krótko przed podjęciem przez Komisję kolejnego kroku procedury, środków tych nie można było uwzględnić w ocenie pierwszej odpowiedzi. Komisja rozważyła wszystkie istotne elementy zawarte w tych dodatkowych pismach w trakcie kolejnego etapu procedury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z państwami członkowskimi.
- 7) Komisja uznała, że pierwsza odpowiedź i dodatkowe pisma przesłane 30 czerwca i 5 lipca 2022 r. nie zawierały adekwatnych środków zaradczych stanowiących odpowiednie zobowiązanie w kontekście rozporządzenia w sprawie warunkowości.
- 8) Zgodnie z art. 6 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunkowości 20 lipca 2022 r. Komisja przesłała Węgrom pismo („list intencyjny”), aby poinformować to państwo członkowskie o swojej ocenie na podstawie art. 6 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości oraz o środkach, które planuje zaproponować Radzie do przyjęcia, na podstawie art. 6 ust. 9 tego rozporządzenia, ze względu na fakt, że nie przedstawiono adekwatnych środków zaradczych. Zgodnie z art. 6 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunkowości Węgry poproszono więc o przedstawienie w terminie miesiąca uwag, w szczególności dotyczących proporcjonalności planowanych środków.
- 9) Węgry udzieliły odpowiedzi na list intencyjny 22 sierpnia 2022 r. („druga odpowiedź”), dotrzymując terminu jednego miesiąca przewidzianego w art. 6 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunkowości.

- 10) W drugiej odpowiedzi Węgry powtórzyły argumenty przedstawione w pierwszej odpowiedzi oraz wyraziły krytyczne uwagi na temat sposobu, w jaki prowadzona jest procedura. Zakwestionowały proporcjonalność środków przedstawionych w liście intencyjnym. Jednocześnie Węgry przedstawiły siedemnaście środków zaradczych. Odpowiedź tę przedłożono po przeprowadzeniu dyskusji technicznych na szczeblu służb, między Komisją a władzami węgierskimi, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z państwami członkowskimi. 13 września 2022 r. Węgry przesłały Komisji pismo, w którym zawarto wyjaśnienia i dalsze zobowiązania w ramach zaproponowanych środków zaradczych („pismo z września”).

2. KWESTIE WSKAZUJĄCE NA NARUSZENIA ZASAD PAŃSTWA PRAWNEGO

2.1. Systemowe nieprawidłowości, uchybienia i niedociągnięcia w zamówieniach publicznych

2.1.1. Ustalenia Komisji

- 11) Komisja stwierdziła w powiadomieniu, po czym potwierdziła w liście intencyjnym, że procedury udzielania zamówień publicznych na Węgrzech wykazują systemowe nieprawidłowości, uchybienia i niedociągnięcia. Takie nieprawidłowości stwierdzono w wyniku kolejnych audytów przeprowadzonych przez służby Komisji w odniesieniu do okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020, jak również w wyniku szeregu dochodzeń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), które doprowadziły do wydania zaleceń finansowych dotyczących odzyskania znacznych kwot. Ze względu m.in. na systemowy charakter nieprawidłowości, ich powtarzanie się w czasie oraz skalę ustalonych korekt finansowych Komisja stwierdziła, że ma uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 rozporządzenia w sprawie warunkowości zostały spełnione.
- 12) Z dostępnych danych wynika ponadto, że odsetek zamówień udzielonych w następstwie postępowań, w których uczestniczył tylko jeden oferent, był nadzwyczaj wysoki; zamówienia przypisywano konkretnym przedsiębiorstwom, które stopniowo zdobywały duże części rynku, jak również występowały poważne uchybienia w przyznawaniu umów ramowych. Komisja uznała, że te elementy wskazują na wyraźne ryzyko dla przejrzystości i konkurencji, co ma niekorzystny wpływ na zarządzanie finansami w odniesieniu do funduszy unijnych wykorzystywanych w odpowiednich procedurach, jak również, w pewnych okolicznościach, wskazują na zwiększone ryzyko korupcji i konfliktu interesów.
- 13) Ponadto Komisja odniosła się do poważnych uchybień stwierdzonych przez służby Komisji w związku z zamówieniami publicznymi objętymi pewnymi umowami ramowymi i stwierdziła, że istnieją poważne obawy dotyczące przyszłych umów ramowych.

2.1.2. Uwagi przedstawione przez Węgry

- 14) Węgry przesłały opis swojego prawodawstwa oraz praktyk dotyczących zamówień publicznych. Władze węgierskie wskazały, że ich zdaniem system zamówień publicznych na Węgrzech jest operacyjny i zgodny z unijnymi dyrektywami dotyczącymi zamówień publicznych. W tym względzie Węgry odniosły się do niektórych przepisów ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych,

zmienionej w następstwie audytów służb Komisji, oraz do szeregu elementów tego systemu zamówień publicznych, jak również do działań, które władze Węgier podjęły w ostatnich latach, aby wspierać konkurencję i zwiększyć przejrzystość². Na tej podstawie Węgry argumentowały, że ich praktyki dotyczące zamówień publicznych są obecnie zgodne z wymogami Unii Europejskiej pod względem zapobiegania nieprawidłowościom w zamówieniach publicznych i wykrywania takich nieprawidłowości.

- 15) W odniesieniu do nieprawidłowości, które wskazała Komisja, Węgry stwierdziły, że stosowne korekty finansowe były tylko częściowo powiązane z niedociągnięciami w zamówieniach publicznych, że niedociągnięcia stwierdzone w trakcie audytów nie miały charakteru systemowego oraz że nie doprowadziły one do przerwania lub zawieszenia płatności.
- 16) Ponadto Węgry argumentowały, że ze względu na fakt, iż rozporządzenie w sprawie warunkowości stosuje się od 1 stycznia 2021 r., domniemanych nieprawidłowości stwierdzonych przed tym dniem nie można przypisać do naruszeń zasad państwa prawnego na podstawie tego rozporządzenia. Węgry argumentowały również, że aby stwierdzić, iż systemowe uchybienia i nieprawidłowości wykryte podczas audytów prowadzonych przez służby Komisji stanowią naruszenia zasad państwa prawnego w rozumieniu art. 2 lit. a) w związku z 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie warunkowości, należy również stwierdzić, że decyzje jednostronnych władz lub organów nie mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej³.
- 17) Według Węgier fakt, iż odsetek postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą dotyczących funduszy unijnych jest niższy niż w przypadku funduszy krajowych, pokazuje, że węgierski system kontroli w kontekście funduszy unijnych jest zdolny do skutecznego przeciwdziałania czynnikom ograniczającym konkurencję w udzielaniu zamówień publicznych.
- 18) Węgry podważają również prawdziwość i wiarygodność zastosowanej metodyki oraz danych będących podstawą analizy zawartych w badaniach dotyczących intensywności konkurencji w obszarze udzielania zamówień publicznych oraz koncentracji zamówień w niewielkiej liczbie przedsiębiorstw wymienionych przez Komisję w powiadomieniu⁴ i liście intencyjnym.
- 19) W odniesieniu do umów ramowych Węgry argumentowały, że zapewniony poziom konkurencji jest wysoki. Aby skutecznie udzielić zamówienia, procedura przetargowa prowadzona jest w dwóch etapach: najpierw oferenci konkurują ze sobą

² Węgry odniosły się do (i) zmiany ustawy o zamówieniach publicznych ustawą LXXXIII z 2018 r. znoszącą wcześniejsze ograniczenie dotyczące podwykonawstwa, (ii) zwiększenia personelu Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych oraz stosowania systemu szkoleń wewnętrznych, (iii) poprawy wewnętrznych procedur i praktyk kontroli w Departamencie Kontroli Zamówień Publicznych oraz wydania wytycznych dla pracowników instytucji zamawiających, (iv) przeglądu przepisów regulujących korzystanie ze wsparcia z niektórych funduszy unijnych.

³ Zdaniem Węgier wynikałoby to z pkt 325 wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunału”) w sprawie C-157/21.

⁴ *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, sprawozdanie skrócone 2020:1, maj 2020 r.; Corruption Research Center Budapest, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf

o prawo do uczestnictwa w umowie ramowej, a następnie – jeżeli konkretne zamówienie jest przyznawane w wyniku ponownego poddania zamówienia procedurze konkurencyjnej – ponownie zastosowanie ma mechanizm konkurencji na rynku między podmiotami gospodarczymi. Według Węgier na szczeblu administracji centralnej nie podjęto żadnej decyzji wprowadzającej wymóg stosowania umów ramowych w obecnym okresie wieloletnich ram finansowych (WRF).

2.1.3. Ocena przeprowadzona przez Komisję

- 20) Chociaż Węgry wprowadziły pewne zmiany w swoim prawodawstwie i zarządzaniu systemem udzielania zamówień publicznych, przy uwzględnieniu dostępnych danych nie wydaje się jednak, by zmiany te doprowadziły do poprawy pod względem wyników procedury udzielania zamówień publicznych w praktyce. Mimo działań podjętych w ostatnich latach nie osiągnięto jeszcze wystarczającej przejrzystości, aby można było skutecznie przeprowadzać efektywną i wydajną kontrolę zewnętrzną, będącą jednym z założeń przejrzystości.
- 21) Wbrew temu, co twierdzą Węgry, korekty finansowe, o które wniesiono na okres 2014–2020, były głównie powiązane z systemowymi niedociągnięciami w zarządzaniu zamówieniami publicznymi, co potwierdzają wyniki przeprowadzonych stosownych audytów. Te korekty finansowe były najwyższymi korektami, jakie nałożono na państwo członkowskie Unii w tym okresie⁵ – tego faktu Węgry nie zakwestionowały. Ponadto audyty te odnosiły się również do funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli, aby zapewnić zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. Dotyczyły one zatem kwestii systemowych⁶. Komisja nie może zgodzić się z argumentem Węgier, że brak przerwania lub zawieszenia płatności oznacza, iż Komisja nie wzięła pod uwagę występowania poważnego uchybienia. W tym względzie należy przypomnieć, że nawet ryzyko powyżej 5 % wydatków, tj. pierwsza korekta finansowa w postaci stawki zryczałtowanej określona w rozporządzeniu delegowanym⁷, może odnosić się do poważnego uchybienia. Poważne uchybienie systemu zarządzania i kontroli jest określane nie tylko na podstawie progów ilościowych, lecz również i konkretnie w tym przypadku w odniesieniu do naruszeń istotnych kluczowych wymogów lub połączenia wymogów określonych w mających zastosowanie przepisach, które to naruszenia mogą mieć skutki systemowe.
- 22) Jeżeli chodzi o zakres czasowy stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości, systemowe naruszenia zasad państwa prawnego, które stwierdzono przed 1 stycznia 2021 r. i które nie zostały usunięte i powtarzają się i trwają również po tej dacie,

⁵ Sprawozdanie krajowe – Węgry 2020, Bruksela, 26.2.2020 r. SWD (2020) 516 final, s. 43, dostępne na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>

⁶ W szczególności audyt REGC214HU0068, do którego odniesiono się w przypisach nr 10 i 13 powiadomienia, był wczesnym prewencyjnym audytem systemu.

⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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, Dz.U. L 138 z 13.5.2014, s. 5.

mogą być objęte rozporządzeniem w sprawie warunkowości z uwagi na systemowy i powtarzający się lub trwały charakter naruszeń oraz istniejące poważne ryzyko, jakie stanowią one dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii oraz ochrony interesów finansowych Unii po 1 stycznia 2021 r.

- 23) Komisja nie może zgodzić się z argumentem Węgier, że systemowe uchybienia i nieprawidłowości mogą stanowić naruszenia zasad państwa prawnego w rozumieniu rozporządzenia w sprawie warunkowości jedynie wtedy, gdy decyzje odnośnych władz lub organów nie mogą podlegać skutecznej kontroli sądowej. Z rozporządzenia w sprawie warunkowości jasno wynika, że wszelkie systemowe uchybienia i nieprawidłowości wskazujące na naruszenia zasad państwa prawnego stwierdzone przez Komisję są samodzielne i mogą być objęte rozporządzeniem w sprawie warunkowości. W związku z tym żadna sytuacja wskazująca na naruszenia zasad państwa prawnego nie wymaga dodatkowego warunku, aby można było ją uwzględnić na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości⁸.
- 24) Komisja nie może się również zgodzić z argumentem przedstawionym przez Węgry, że z uwagi na fakt, iż odsetek postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą dotyczących funduszy unijnych wydaje się być niższy niż w przypadku funduszy krajowych, należy stwierdzić, że węgierski system kontroli w kontekście funduszy unijnych jest zdolny do skutecznego przeciwdziałania czynnikom ograniczającym konkurencję w udzielaniu zamówień publicznych. Fakt, że odsetek postępowań z jedną ofertą jest niższy w przypadku zamówień obejmujących fundusze unijne niż w przypadku zamówień obejmujących fundusze krajowe, sam w sobie nie oznacza, że system kontroli zamówień obejmujących fundusze unijne działa prawidłowo. Jest to również odzwierciedlone w zaleceniu Rady w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r., które potwierdza, że problemy te pozostają nierozwiązane⁹¹⁰.
- 25) Węgry nie przedstawiły żadnych dowodów niedawnych usprawnień systemu zamówień publicznych (w szczególności w odniesieniu do przejrzystości, intensywności konkurencji i kontroli konfliktów interesów). Dane, którymi dysponuje Komisja, wskazują nie tylko na wzrost koncentracji udzielanych zamówień publicznych, ale również na wzrost prawdopodobieństwa otrzymania zamówień przez przedsiębiorstwa, które można uznać za powiązane politycznie z podmiotami należącymi do węgierskiej partii rządzącej („powiązane politycznie”). Dyrekcja Generalna ds. Budżetu zleciła przeprowadzenie badania, w którym

⁸ W pkt 325 wyroku w sprawie C-157/21 Trybunał nie określa dodatkowego warunku w odniesieniu do żadnego rodzaju naruszenia zasad państwa prawnego w rozumieniu rozporządzenia w sprawie warunkowości, lecz jedynie wyjaśnia elementy ogólnej koncepcji państwa prawnego.

⁹ Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r., pkt 30 i zalecenie 4, w dokumencie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/en/pdf>: „Rynek zamówień publicznych pozostaje pod niekorzystnym wpływem praktyk antykonkurencyjnych. Odsetek zamówień udzielonych w postępowaniach, w których był tylko jeden oferent, pozostaje jednym z najwyższych w Unii. [...] W lutym 2021 r. rząd wyznaczył sobie ambitny cel zmniejszenia odsetka postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z tylko jedną ofertą do poniżej 15 %, *nie ustalając przy tym jednak harmonogramu*” (Zalecenie 4 „Poprawa konkurencji w zamówieniach publicznych”).

¹⁰ Zob. również Urząd ds. Zamówień Publicznych (2021), sprawozdanie skrócone: Hungarian Public Procurement in Numbers. W ostatnich latach, po 2018 r., tendencja w odniesieniu do ogólnej liczby postępowań z jedną ofertą zaczęła się pogarszać, dokument dostępny na stronie https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf

przedstawiono statystyczną analizę empiryczną ponad 270 000 zamówień publicznych udzielonych na Węgrzech w latach 2005–2021¹¹. Z badania tego wynika, że w latach 2005–2010 prawdopodobieństwo otrzymania zamówień publicznych (finansowanych zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych) było 1,5–2,1 raza wyższe w przypadku przedsiębiorstw, które można uznać za powiązane politycznie, niż w przypadku przedsiębiorstw nieuznawanych za powiązane politycznie. Różnica ta znacznie się powiększyła w latach 2011–2021. Jeśli chodzi wyłącznie o zamówienia finansowane ze środków unijnych po 2011 r., prawdopodobieństwo otrzymania zamówienia było 3,3–4,4 raza wyższe w przypadku przedsiębiorstw, które można uznać za powiązane politycznie, niż w przypadku przedsiębiorstw nieuznawanych za powiązane politycznie. W tym samym okresie, w przypadku zamówień finansowanych zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, prawdopodobieństwo otrzymania zamówień publicznych było 2,5–3 razy wyższe w przypadku przedsiębiorstw, które można uznać za powiązane politycznie, niż w przypadku przedsiębiorstw nieuznawanych za powiązane politycznie. W badaniu stwierdzono wreszcie, że bezpośrednie lub pośrednie powiązania polityczne niektórych przedsiębiorstw, które można uznać za powiązane politycznie, są czynnikiem decydującym o zwiększeniu ich prawdopodobieństwa powodzenia w postępowaniach o udzielenie zamówienia w porównaniu z przedsiębiorstwami, które nie są uznawane za powiązane politycznie, oraz o uzyskaniu wyższej łącznej wartości zamówień. Ponadto wynika z niego, że efekt ten jest silniejszy w zależności od tego, jak blisko podmiot gospodarczy jest związany z partią rządzącą. W niektórych przypadkach szacuje się, że w okresie po 2011 r. prawdopodobieństwo otrzymania zamówień publicznych przez przedsiębiorstwa, które można uznać za powiązane politycznie, jest o 130 % większe niż w przypadku przedsiębiorstw, które nie są uznawane za powiązane politycznie. Dane te wskazują na stałą tendencję wzrostową i obejmują rok 2021. Uwagi te zostały potwierdzone ustaleniami z analizy niektórych danych przetargowych dotyczących zamówień udzielonych pewnym przedsiębiorstwom zidentyfikowanym jako przedsiębiorstwa, które można uznać za powiązane politycznie. Ponadto media i zainteresowane strony zgromadziły dane z branży turystyki, komunikacji i sportu, wskazując podobną tendencję.

- 26) W odniesieniu do umów ramowych Komisja zauważa, że z charakteru umowy ramowej wynika, iż po podpisaniu takiej umowy przedsiębiorstwa, które nie uczestniczyły w pierwotnym procesie prowadzącym do zawarcia umowy, nie mogą składać ofert. W związku z tym, biorąc pod uwagę wyraźne nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, stwierdzone w trakcie audytów służb Komisji, znaczne kwoty objęte umowami ramowymi przewidzianymi w branżach takich jak sektor informatyczny oraz długi czas trwania tych umów, bardzo prawdopodobne jest, że tylko niektóre przedsiębiorstwa zgrupowane w pewnych konsorcjach uczestniczących w każdej z różnych umów otrzymałyby wszystkie zamówienia obejmujące fundusze unijne w danej branży na lata 2021–2027.

¹¹ Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements – Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021, Corruption Research Center Budapest. Badanie to udostępniono Węgrom oddzielnie do celów informacyjnych.

2.2. Wykrywanie konfliktów interesów, zapobieganie im i ich korygowanie; obawy dotyczące trustów interesu publicznego

2.2.1. Ustalenia Komisji

- 27) Komisja wyraziła obawy dotyczące zdolności Węgier do usprawnienia kontroli dotyczących konfliktów interesów w odniesieniu do wykorzystania funduszy unijnych za pomocą specjalnych narzędzi informatycznych, takich jak Arachne (tj. jednolitego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, które Komisja udostępnia państwom członkowskim), ze względu na cechy tych narzędzi oraz dane wysyłane do nich przez węgierskie władze do celów analitycznych.
- 28) Komisja wyraziła również obawy co do tego, że trusty interesu publicznego nie podlegają przepisom dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych. Wyrażono również obawy dotyczące kwestii związanych z konfliktem interesów i przejrzystością w odniesieniu do trustów interesu publicznego, w tym z wyraźnym, przewidzianym przez prawo zwolnieniem członków zarządów tych trustów z wymogów dotyczących konfliktu interesów oraz z niestosowaniem przepisów dotyczących konfliktu interesów do posłów do parlamentu, sekretarzy stanu i innych rządowych urzędników publicznych, którzy mogą jednocześnie pełnić funkcję członków rady takich trustów.

2.2.2. Uwagi przedstawione przez Węgry

- 29) Jeżeli chodzi o kontrole konfliktu interesów, Węgry nie przekazały informacji wymaganych przez Komisję, ale wskazały, że regularnie przesyłają dane do Arachne, a także że wykorzystują to narzędzie w pewnym stopniu, przypominając jednocześnie, że korzystanie z Arachne nie jest obowiązkowe na mocy prawa UE. Kwestionując użyteczność Arachne i argumentując, że węgierski system informatyczny (FAIR EUPR) jest bardziej skuteczny, Węgry odniosły się do toczących się negocjacji w sprawie węgierskiego planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) w związku z zobowiązaniem Węgier do szerokiego wykorzystania Arachne w tym zakresie.
- 30) Jeżeli chodzi o stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych do trustów interesu publicznego, Węgry stwierdziły, że takie obawy mają charakter jedynie teoretyczny, ponieważ na mocy obecnie obowiązujących przepisów (w szczególności na mocy węgierskiej ustawy o zamówieniach publicznych) trusty te są już uznawane za instytucje zamawiające do celów zamówień publicznych. Jeżeli chodzi o wymogi dotyczące konfliktu interesów w odniesieniu do członków rady tych trustów, Węgry twierdzą, że obawy Komisji są czysto hipotetyczne, jasno wskazując jednocześnie, że członkowie rady takich trustów są wyraźnie wyłączeni ze stosowania przepisów dotyczących konfliktu interesów. Ponadto Węgry zwróciły uwagę na szereg przepisów dotyczących wykluczenia i konfliktu interesów, które są rzekomo zawarte w statutach wszystkich tych podmiotów.

2.2.3. Ocena przeprowadzona przez Komisję

- 31) W odniesieniu do argumentów podniesionych przez Węgry w sprawie Arachne Komisja zauważa, że w następstwie prewencyjnego audytu systemu z 2016 r.¹² służby Komisji stwierdziły, że węgierskiego systemu informatycznego FAIR EUPR nie można uznać za posiadający funkcje równoważne z funkcjami Arachne oraz że dane przesyłane przez węgierskie władze nie obejmują niektórych kategorii danych¹³, które są niezbędne do przeprowadzenia testów ryzyka.
- 32) Komisja uważa, że nawet gdyby trusty interesu publicznego kwalifikowałyby się jako instytucje zamawiające, ponieważ spełniają wymogi art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE¹⁴, nie oznacza to, że we wszystkich przypadkach uznaje się je za instytucje zamawiające. Biorąc pod uwagę zasady powoływania członków rady, może istnieć niepewność co do kryterium „kontroli państwa” określonego w dyrektywie, podczas gdy próg dotyczący finansowania przez państwo na poziomie 50 % może nie zawsze mieć zastosowanie. W związku z tym trusty interesu publicznego nie będą uznawane za instytucje zamawiające w rozumieniu dyrektyw w sprawie zamówień publicznych we wszystkich przypadkach.
- 33) Jeżeli chodzi o kwestie związane z konfliktem interesów i przejrzystością trustów interesu publicznego, Węgry nie przedstawiły żadnych argumentów w odniesieniu do wyraźnego, przewidzianego prawem zwolnienia członków rad trustów z wymogów dotyczących konfliktu interesów. Ponadto Węgry nie przedstawiły bardziej szczegółowych informacji na temat wspomnianych statutów (np. na temat tego, czy przepisy te mają być zawarte w statucie stowarzyszeń wszystkich trustów działających w interesie publicznym) ani nie przedstawiły dowodów na ewentualne kontrole konfliktu interesów przeprowadzane w odniesieniu do członków rady powierników trustów interesu publicznego, o które specjalnie wnioskowano. Komisja zauważa w tym względzie, że ustanowienie podmiotów prawa prywatnego, którym państwo przekazało znaczne aktywa publiczne, może oznaczać brak kontroli publicznej nad funkcjonowaniem tych podmiotów i zarządzaniem nimi. W szczególności w następstwie przeniesienia praw założyciela z właściwego ministra na radę powierników wydaje się, że państwo traci jakąkolwiek formę kontroli nad tymi trustami. Ponadto Komisja zauważyła również w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., że zasady dotyczące konfliktów interesów nie mają zastosowania do posłów do parlamentu, sekretarzy stanu i innych rządowych urzędników publicznych, którzy pełnią jednocześnie funkcję członków rady trustów interesu publicznego, mimo że podmioty te otrzymują znaczne finansowanie publiczne, co pociąga za sobą zwiększone ryzyko korupcji¹⁵.

¹² Dotyczącego programu operacyjnego „Rozwój Gospodarczy i Innowacje”.

¹³ Np. na poziomie dostawcy i umowy.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

¹⁵ Zob. s. 17 dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech” towarzyszącego komunikatowi Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”, SWD(2022) 517 final – „Sprawozdanie na temat praworządności dotyczące Węgier z 2022 r.”.

3. ZARZUTY DODATKOWE ZWIĄZANE Z PROWADZENIEM POSTĘPOWAŃ PRZYGOTOWAWCZYCH, ŚCIGANIEM ORAZ RAMAMI ANTYKORUPCYJNYMI

3.1. Prowadzenie postępowań przygotowawczych i ściganie

3.1.1. Ustalenia Komisji

- 34) Powiadomienie i list intencyjny wskazały na poważne ryzyko osłabienia skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania w sprawach dotyczących funduszy unijnych ze względu na koncentrację uprawnień w rękach Prokuratora Generalnego, ściśle hierarchiczną organizację prokuratury, brak wymogu uzasadnienia przy przypisywaniu lub zmianie przydziału spraw, brak przepisów zapobiegających arbitralnym decyzjom, które mogłyby utrudnić działania na rzecz skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania, a także brak kontroli sądowej w odniesieniu do decyzji organów prowadzących postępowania przygotowawcze lub prokuratury o odmowie prowadzenia sprawy. W tym względzie Komisja odniosła się do rozdziału sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. dotyczącego Węgier¹⁶, zwracając uwagę na zalecenia dotyczące prokuratorów wydawane przez Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy od 2015 r.¹⁷ oraz na brak skutecznych środków odwoławczych od decyzji prokuratury o odmowie wszczęcia dochodzenia lub ścigania domniemanej działalności przestępczej szkodzącej interesowi publicznemu, w tym korupcji i nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE oraz sprzeniewierzenia środków publicznych¹⁸.
- 35) Ponieważ Węgry jedynie współpracują dwustronnie z Prokuraturą Europejską (EPPO) i nie są uczestniczącym państwem członkowskim¹⁹, OLAF pozostaje jedynym unijnym organem administracyjnym właściwym do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie zarzutów dotyczących nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii.

3.1.2. Uwagi przedstawione przez Węgry

- 36) Węgry zakwestionowały odniesienie Komisji do zaleceń GRECO, których nadal nie uwzględniono, i porównały wskaźnik wdrożenia przez Węgry ze wskaźnikiem innych państw członkowskich, w oparciu o najnowsze dane udostępnione przez GRECO²⁰.

¹⁶ Dokument roboczy służb Komisji – sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD(2021) 714 final, dostępny pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714>, s. 8.

¹⁷ Czwarta runda oceny GRECO– sprawozdanie z oceny z 27 marca 2015 r., Greco Eval IV Rep (2014) 10E, dostępne pod adresem <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>

¹⁸ Dokument roboczy służb Komisji – sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD(2021) 714 final, dostępny pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714>, przypis 58.

¹⁹ Nieuczestniczące państwa członkowskie UE współpracują dwustronnie z Prokuraturą Europejską.

²⁰ 22. ogólne sprawozdanie z działalności GRECO (2021), dostępne pod adresem <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>

- 37) Węgry podkreśliły również, że nie są zobowiązane do uczestnictwa w EPPO, i podkreśliły, że zawarły z EPPO umowę o współpracy oraz że europejska prokurator generalna stwierdziła podczas pewnego wywiadu, że węgierska prokuratura odpowiadała na wszystkie wnioski Prokuratury Europejskiej. Węgry argumentowały, że w państwach członkowskich, które są stronami wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Prokuratura Europejska jest organem działającym we własnym imieniu i niezależnym od krajowych organów prowadzących postępowania przygotowawcze i prokuratury. Z tego powodu krajowe organy ścigania nie zajmują się sprawami wchodzącymi w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej. Współpraca z OLAF-em może natomiast rzeczywiście przyczynić się do zwiększenia efektywności, ponieważ OLAF współpracuje z organami krajowymi, uzupełniając ich zdolności. Ponadto Węgry podkreśliły, że oprócz Węgier cztery inne państwa członkowskie UE nie są członkami Prokuratury Europejskiej oraz że skuteczność prokuratury w tych państwach nie budzi obaw Komisji.
- 38) Jeżeli chodzi o (i) możliwość bezpośredniego lub pośredniego wydawania przez Prokuratora Generalnego instrukcji prokuratorom oraz przydzielania lub zmiany przydziału spraw oraz (ii) zestaw kryteriów przekazywania spraw między podporządkowanymi prokuratorami, Węgry odniosły się do odpowiednich przepisów prawa krajowego i argumentowały, że struktura hierarchiczna prokuratury nie może sama w sobie stanowić problemu dotyczącego praworządności, i zakwestionowały twierdzenie Komisji, że struktura ta może mieć wpływ na skuteczność orzekania w sprawach karnych. Węgry stwierdziły również, że w trakcie swojej kadencji obecny prokurator generalny nie odebrał prokuratorom żadnych spraw. Węgry odniosły się ponadto do możliwości korzystania przez Unię z praw ofiary w kontekście postępowania karnego dotyczącego nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii oraz do możliwości zaskarżenia czynności organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub występowania w charakterze prywatnego oskarżyciela posiłkowego. Węgry stwierdziły również, że w sprawach wszczętych w następstwie przekazania zalecenia sądowego przez OLAF węgierska prokuratura zawsze wysyłałaby do OLAF decyzje o umorzeniu postępowania karnego na podstawie porozumienia o współpracy zawartego z OLAF-em 11 lutego 2022 r. Węgry dodały, że brak kwestionowania przez Unię odpowiednich decyzji lub niewystępowanie w charakterze prywatnego oskarżyciela posiłkowego wskazywałyby na jej zgodę lub brak sprzeciwu wobec tych decyzji.

3.1.3. Ocena przeprowadzona przez Komisję

- 39) Komisja przedstawiła zarzuty dotyczące prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania w związku z innymi kwestiami, które podniosła w tej sprawie, w szczególności z nieprawidłowościami, uchybieniami i niedociągnięciami w zamówieniach publicznych, i jako takie zarzuty te nie były oparte wyłącznie na obawach, o których mowa w zaleceniach GRECO. Porównanie wyników Węgier w zakresie przyjmowania odpowiednich zaleceń GRECO z wynikami innych państw członkowskich nie rozwiewa obaw zgłoszonych przez Komisję. Komisja zauważa ponadto w tym względzie, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości ocenę każdego przypadku, zakresu i zakresu dowodów przeprowadza się indywidualnie, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności. Ponadto,

choć w najnowszej ocenie GRECO²¹ dotyczącej stopnia wdrożenia odpowiednich zaleceń przez Węgry odnotowano niewielką poprawę, szereg istotnych zaleceń dotyczących zapobiegania korupcji w odniesieniu do prokuratorów nie zostało wdrożonych lub wdrożono je tylko częściowo.

- 40) Wbrew temu, co wydają się twierdzić Węgry w swojej drugiej odpowiedzi, Komisja nie sugerowała, że Węgry będą zobowiązane do przystąpienia do Prokuratury Europejskiej. Komisja jest również w pełni świadoma dwustronnej współpracy między Węgrami a Prokuraturą Europejską i z zadowoleniem przyjmuje dobrą odpowiedź Węgier na wnioski Prokuratury Europejskiej, zgodnie z ich obowiązkiem lojalnej współpracy. W związku z tym, wobec braku udziału Węgier w Prokuraturze Europejskiej, węgierska prokuratura jest jedynym organem prowadzącym postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstw naruszających interesy finansowe UE. W związku z tym brak udziału Węgier w Prokuraturze Europejskiej jest istotny w świetle obaw dotyczących skutecznego funkcjonowania węgierskiej prokuratury. Ponadto w przypadku Węgier i jak określono w powiadomieniu, OLAF pozostaje jedynym unijnym organem administracyjnym właściwym do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie zarzutów dotyczących nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii. Niezależnie od tego, czy dane państwo członkowskie uczestniczy w Prokuraturze Europejskiej, konieczne jest ustanowienie skutecznej i niezależnej prokuratury krajowej, solidnych ram antykorupcyjnych, a także skutecznej współpracy z OLAF-em.
- 41) Jeżeli chodzi o uwagi przedstawione przez Węgry na temat prokuratury, Komisja zapoznała się z przekazanymi informacjami, które potwierdziły ściśle hierarchiczną strukturę prokuratury i opisały wymogi dotyczące przydzielania i zmiany przydziału spraw oraz przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego. Węgry nie udzieliły pełnych odpowiedzi istotnych z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania prokuratury, w tym w odniesieniu do postępowań związanych z zaleceniami sądowymi OLAF-u, w celu rozwiania obaw Komisji. W związku z tym nadal istnieją obawy dotyczące kwestii systemowych istotnych dla właściwego funkcjonowania organów prowadzących postępowania przygotowawcze i prokuratury w odniesieniu do prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania w sprawie przestępstw lub naruszeń prawa Unii dotyczących wykonywania budżetu Unii lub do ochrony interesów finansowych Unii oraz wnoszenia i popierania oskarżenia w ich sprawie, ponieważ uprawnienia dyskrecyjne prokuratury są wzmacniane przez jej ściśle hierarchiczną strukturę. Komisja jest zdania, że szerokie uprawnienia Prokuratora Generalnego w połączeniu z brakiem mechanizmów kontroli i równowagi w prokuraturze mogą wpływać na skuteczne funkcjonowanie tego organu, a zatem na ochronę interesów finansowych Unii.
- 42) Komisja nie zgadza się z argumentem Węgier, że niezaskarżenie decyzji lub brak działania w charakterze prywatnego oskarżyciela posiłkowego wskazywałyby na zgodę z decyzją o umorzeniu postępowania lub brak sprzeciwu wobec takiej decyzji. Argument ten nie tylko nie uwzględnia decyzji o nieprowadzeniu lub umorzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw mających znaczenie dla ochrony interesów finansowych Unii, ale ma również na celu przeniesienie

²¹ Zob. czwarta runda oceny GRECO – drugie wstępne sprawozdanie dotyczące zgodności.

odpowiedzialności za ściganie przestępstw na Unię, wbrew podziałowi kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, jednoznacznie wyrażonemu w art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Podobnie przepis decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie porozumienia o współpracy administracyjnej z OLAF-em nie może być rozumiany jako wskazanie zgody z decyzją o umorzeniu postępowania lub braku sprzeciwu wobec takiej decyzji.

- 43) W tym względzie Komisja zwraca uwagę na swoją ocenę zatwierdzoną przez Radę w kontekście europejskiego semestru 2022, w ramach której „[w] wypadkach poważnych zarzutów o korupcję z udziałem urzędników wysokiego szczebla lub ich bezpośredniego otoczenia nie podejmuje się zdecydowanych działań mających na celu ściganie tych przestępstw. Zastrzeżenia budzi kwestia odpowiedzialności za decyzje o umarzaniu postępowań, ponieważ nie ma skutecznych środków odwoławczych od decyzji prokuratury o odmowie ścigania domniemanej działalności przestępczej”²², co doprowadziło do wydania zalecenia mającego na celu „[w]zmocnienie ram antykorupcyjnych, w tym przez zwiększenie skuteczności działań prokuratorskich [...]”²³. Komisja zauważa ponadto, że w kontekście sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. dotyczącego Węgier zalecono Węgrom poprawę rezultatów mierzonych liczbą postępowań przygotowawczych, postępowań sądowych i wyroków w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu²⁴.

3.2. Ramy antykorupcyjne

3.2.1. Ustalenia Komisji

- 44) Komisja zauważyła, że strategia antykorupcyjna lub szersze ramy (w tym np. przepisy dotyczące konfliktów interesów, własności rzeczywistej, lobbingu i oświadczeń majątkowych) nie wydają się zawierać przepisów ani działań dotyczących skutecznego zapobiegania przestępstwom i ich zwalczania, które to przestępstwa mogą mieć wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii. Odniosła się również do utrzymujących się obaw dotyczących zapobiegania korupcji na wysokim szczeblu i jej korygowania oraz zauważyła, że władze węgierskie nie dostarczyły informacji na temat środków podjętych w celu odzyskania kwot, których dotyczyły nieprawidłowości, które doprowadziły do wycofania projektów z finansowania unijnego, ani nie dostarczyły danych na temat odzyskanych środków. W tym kontekście Komisja zwróciła również uwagę na ograniczenia w ustawodawstwie krajowym dotyczące współpracy w przypadku oporu ze strony podmiotów gospodarczych, które to ograniczenia wpłynęłyby na skuteczność współpracy z OLAF-em.

²² Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r., pkt 26, na stronie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/pl/pdf>

²³ Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r., pkt 4, na stronie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/pl/pdf>

²⁴ Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dostępne na stronie https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 2.

3.2.2. Uwagi przedstawione przez Węgry

- 45) Węgry zakwestionowały odniesienie Komisji do wskaźnika postrzegania korupcji (CPI), który, wraz z innymi wskaźnikami, sugeruje, że Węgry plasują się wśród państw członkowskich o najniższych wynikach w zakresie zapobiegania korupcji, jej wykrywania i korygowania. W tym względzie Węgry odniosły się do analizy Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) opublikowanej w 2018 r.²⁵, w której wezwano do ostrożności przy interpretacji wyników CPI. Węgry odniosły się również do badania Eurobarometr 502 dotyczącego postrzegania korupcji (wskaźnik niewymieniony w powiadomieniu) opublikowanego w czerwcu 2020 r., z którego wynika, że Węgry plasowały się lepiej niż osiem innych państw członkowskich. Ponadto Węgry wspomniały o sprawozdaniu Eurojustu z maja 2022 r.²⁶, aby potwierdzić, że Węgry plasują się pośrodku rankingu pod względem zaangażowania w sprawy dotyczące korupcji.
- 46) Jeśli chodzi o ramy antykorupcyjne, Węgry odniosły się do strategii zapobiegania korupcji na lata 2020–2022 i zakwestionowały ustalenie Komisji, zgodnie z którym przedłużono termin realizacji (prawie połowy) środków. Zdaniem Węgier powodem takiego stanu rzeczy była fizyczna niemożliwość przeprowadzenia szkoleń, konsultacji lub badań naukowych przez pandemię COVID-19 i dlatego termin ich realizacji został przedłużony do 30 czerwca 2023 r. Ponadto Węgry wskazały, że szczególne środki interwencyjne i harmonogram zawarte w strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022 uwzględniono w decyzji rządu nr 1328/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r.
- 47) Węgry zakwestionowały również fakt, że powiadomienia organów administracyjnych o ewentualnych nieprawidłowościach zgłaszanych przez sygnalistów odgrywają mniejszą rolę w postępowaniach przygotowawczych, wskazując, że Krajowa Służba Ochrony (NVSZ) nie ma uprawnień do prowadzenia postępowań przygotowawczych, lecz weryfikuje prawidłowość zarzutów i podejmuje odpowiednie działania następcze. Zakwestionowały również ustalenie Komisji, zgodnie z którym krajowy organ podatkowy i celny może wszcząć postępowanie tylko wtedy, gdy organy prowadzące postępowanie przygotowawcze wszczęły również postępowania karne i odniosły się do odpowiednich przepisów prawa krajowego.
- 48) Jeżeli chodzi o oświadczenia majątkowe, Węgry stwierdziły, że węgierski system składania oświadczeń majątkowych dla posłów do Zgromadzenia Narodowego i kadry zarządzającej wyższego szczebla jest transpozycją systemu stosowanego przez Parlament Europejski jako dobra praktyka międzynarodowa.
- 49) Ponadto, chociaż początkowo Węgry twierdziły, że prawodawstwo UE i przepisy państw członkowskich nie definiują konkretnie pojęcia korupcji na wysokim szczeblu, w drugiej odpowiedzi odniesiono się do informacji przekazanych w kontekście sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. w odniesieniu do walki

²⁵ Zob. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>

²⁶ Sprawy prowadzone przez Eurojust dotyczące korupcji: Insights 2016–2021, maj 2022 r., dostępne pod adresem <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>

z korupcją na wysokim szczeblu. Ponadto Węgry zakwestionowały zakres korupcji obowiązujący w prawie Unii.

3.2.3. Ocena przeprowadzona przez Komisję

- 50) Należy zauważyć, że (i) Komisja wyraźnie wskazała, że wskaźnik CPI został uwzględniony jako wskaźnik uzupełniający, (ii) same Węgry przyznały, że znalazły się wśród państw osiągających najgorsze wyniki (na przedostatnim miejscu), jeśli chodzi o wskaźnik CPI z 2021 r. oraz, co ważne, (iii) metodyka obliczania wyniku CPI została zmieniona bezpośrednio po przeprowadzeniu analizy przez JRC w celu zastosowania się do zaleceń Komisji²⁷. Jeżeli chodzi o argument Węgier oparty na specjalnym badaniu Eurobarometr, Komisja zauważa, że zgodnie ze specjalnym badaniem Eurobarometr 523 na temat korupcji²⁸, opublikowanym 13 lipca 2022 r., 91 % węgierskich respondentów uważa korupcję za rozpowszechnioną w ich kraju, znacznie powyżej średniej UE, która wynosi 68 %. Ponadto istnieją przesłanki wskazujące na to, że coraz więcej osób uważa, że istnieje korupcja między biznesem a politykami, a 74 % ankietowanych osób uważa posiadanie powiązań politycznych za jedyny sposób na osiągnięcie sukcesu w biznesie. W nawiązaniu do odniesienia do sprawozdania Eurojustu Komisja przypomina, że Eurojust rejestruje jedynie sprawy transgraniczne²⁹; w związku z tym sprawozdanie jest jednym ze wskaźników stanu korupcji zarejestrowanej w danym państwie członkowskim oraz skuteczności organów krajowych w zwalczaniu korupcji bez elementu transgranicznego.
- 51) W odniesieniu do argumentacji dotyczącej środków w ramach strategii antykorupcyjnej w sprawozdaniu krajowym w kontekście europejskiego semestru 2022 stwierdzono, że „[g]dyby środki te zostały wdrożone, pomogłyby skuteczniej wykrywać i ścigać korupcję w instytucjach publicznych i przedsiębiorstwach państwowych”³⁰. Do tej kwestii odnosi się również sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. dotyczące Węgier³¹. Ponadto Komisja uważa, że kilka środków, których termin realizacji został przedłużony do 2023 r., nie ucierpiałyby z powodu pandemii COVID-19³².

²⁷ Zob. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf

²⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

²⁹ Zob. <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, a także pierwszy punkt streszczenia sprawozdania Eurojustu przytoczonego przez Węgry.

³⁰ Dokument roboczy służb Komisji – Sprawozdanie krajowe na 2022 r. – Węgry, towarzyszący dokumentowi: Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r., Bruksela, 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, s. 14.

³¹ Zob. Sprawozdanie Komisji na temat praworządności z 2021 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD(2021) 714 final, dostępne na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 13. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 12.

³² Dotyczy to na przykład: a) opracowania zautomatyzowanego systemu wspierania procesu decyzyjnego w celu poprawy przejrzystości i rozliczalności procesu decyzyjnego (nowy termin: 31 stycznia 2023 r.), b) podręcznika walki z korupcją dla praktyków (nowy termin: 30 czerwca 2023 r.), c) wprowadzania danych do systemu oceny ryzyka Krajowej Służby Ochrony (nowy termin: 30 czerwca 2023 r.), d) ram prawnych dotyczących korupcji w dużych inwestycjach infrastrukturalnych (nowy termin: 30 czerwca 2023 r.), e) badań dotyczących modeli zarządzania uczciwością w odniesieniu do podmiotów

- 52) Komisja zauważa, że jeżeli chodzi o „względnie mniejszą rolę” odgrywaną przez narzędzia zapobiegawcze w postępowaniach przygotowawczych, od węgierskiej prokuratury otrzymano odpowiednie informacje w kontekście przygotowywania sprawozdań Komisji na temat praworządności z 2021 r. i 2022 r.³³ Prokuratura uważa, że Krajowa Służba Ochrony jest głównym i niezbędnym źródłem gromadzenia dowodów w celu wszczynania postępowań przygotowawczych w sprawie korupcji i ścigania przestępstw korupcyjnych. W tym samym kontekście władze węgierskie same wskazały, że postępowania karne w sprawie przestępstw korupcyjnych wszczyna się zazwyczaj na podstawie wyników czynności dokonanych przez organy prowadzące postępowanie przygotowawcze, przy czym większość spraw objętych postępowaniem wykrywana jest przez (tajny nadzór) Krajowej Służby Ochrony³⁴. Informacje pochodzące z narzędzi wykrywania, takich jak oświadczenia majątkowe, ujawnianie informacji przez sygnalistów i rejestry, odgrywają stosunkowo niewielką rolę w postępowaniach przygotowawczych w sprawach o korupcję³⁵.
- 53) W odniesieniu do krajowego organu podatkowego i celnego Komisja zauważa, że same Węgry przyznają, iż takie kontrole mogą być przeprowadzane jedynie w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze, co potwierdza ustalenia zawarte w powiadomieniu.
- 54) Ponadto należy zauważyć, że w organach państwowych pełniących funkcje nadzorcze zdarzały się nominacje polityczne budzące wątpliwości co do bezstronności tych organów w wykrywaniu korupcji³⁶. Korupcji sprzyjają wadliwe niezależne mechanizmy nadzoru oraz ściśle wzajemne powiązania między polityką a pewnymi przedsiębiorstwami państwowymi³⁷.
- 55) Jeżeli chodzi o argumentację Węgier dotyczącą oświadczeń majątkowych, Komisja zauważa, że od dawna utrzymują się obawy dotyczące skutecznego i przejrzystego nadzoru, weryfikacji i egzekwowania przepisów kodeksów postępowania, konfliktu interesów i oświadczeń majątkowych posłów do parlamentu i innych urzędników

państwowych i przedsiębiorstw państwowych (termin: 30 czerwca 2023 r.) oraz f) sprawozdania z realizacji zadań określonych w strategii na lata 2020–2022 przygotowanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych (termin: 31 maja 2023 r. na sporządzenie sprawozdania przez ministrów; 30 czerwca 2023 r. na sporządzenie sprawozdania podsumowującego przez Ministra Spraw Wewnętrznych).

³³ Zob. też Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dostępne na stronie https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 13.

³⁴ Zob. Sprawozdanie Komisji na temat praworządności z 2021 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dokument roboczy służb Komisji SWD(2021) 714 final, dostępne na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 13.

³⁵ Zob. też Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dostępne na stronie https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 13.

³⁶ Zob. w tym względzie Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dostępne na stronie https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, przypis 92.

³⁷ Zob. w tym względzie Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dostępne na stronie https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, przypis 93.

wysokiego ryzyka³⁸. Zmiany w przepisach dotyczących oświadczeń majątkowych posłów do parlamentu wprowadzone w lipcu 2022 r. nie mają na celu rozwiązania tych problemów. Nowe przepisy skutkują jeszcze mniej rygorystycznymi wymogami dotyczącymi oświadczeń majątkowych w porównaniu z poprzednimi obowiązującymi do 31 lipca 2022 r., ponieważ posłowie do parlamentu nie są już zobowiązani do składania sprawozdań na temat swoich aktywów³⁹. Aby ocenić skuteczność systemu składania oświadczeń majątkowych, należy wziąć pod uwagę ogólną sytuację, do której system ten ma zastosowanie. Jak wyjaśniono w powiadomieniu, w liście intencyjnym i powyżej, kontekst węgierski budzi obawy i w związku z tym wymaga bardziej kompleksowego systemu składania oświadczeń majątkowych.

- 56) Węgry odniosły się w swojej drugiej odpowiedzi do otwartych postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, o których wspomniały w kontekście sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Świadczy to o tym, że w istocie zrozumiały one pojęcie korupcji na wysokim szczeblu oraz różnicę w stosunku do korupcji na niskim szczeblu/drobnej korupcji, niezależnie od definicji przestępstw korupcyjnych w prawie unijnym lub krajowym. Jednocześnie, chociaż Komisja z zadowoleniem przyjęła przekazane informacje, nie jest to równoznaczne z wykazaniem solidnych wyników postępowań przygotowawczych w sprawie zarzutów korupcyjnych dotyczących urzędników wysokiego szczebla i ich najbliższego otoczenia, co nadal stanowi poważny problem⁴⁰. Nie można zatem uważać, że Węgry rozwiały obawy dotyczące zapobiegania korupcji na wysokim szczeblu i jej korygowania.

4. KONKLUZJE Z OCENY KOMISJI DOTYCZĄCE NARUSZENIA ZASAD PAŃSTWA PRAWNEGO

- 57) W świetle powyższego Komisja uważa, że kwestie wskazane w powiadomieniu i powtórzone w liście intencyjnym są nadal aktualne i stanowią systemowe naruszenie zasad państwa prawnego w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie warunkowości, w szczególności zasad pewności prawa i zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości w świetle jego art. 3 lit. b). Obawy te dotyczą kilku sytuacji wymienionych w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, w szczególności:
- a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, [...] w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;

³⁸ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugie wstępne sprawozdanie dotyczące zgodności], s. 5.

³⁹ Istnieje jedynie wymóg deklarowania przychodów i udziałów, a nie aktywów. W oświadczeniach majątkowych muszą być wymienione aktywa w znaczeniu dosłownym, tj. nieruchomości, wartościowy majątek ruchomy (np. pojazdy, statki, cenne antyki i dzieła sztuki itp.), oszczędności w depozytach bankowych i gotówce, ustalenia dotyczące zarządzania, trusty (w tym wszelkie powiązania, jakie urzędnik publiczny lub członek rodziny utrzymuje w odniesieniu do trustu), fundusze *private equity*, polisy ubezpieczenia na życie oraz informacje o beneficjentach rzeczywistych.

⁴⁰ Zob. w tym względzie Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, dostępne na stronie https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 14.

- b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;
- e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, [...], korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii [...];
- h) innych sytuacji [...], mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii, w tym przypadku stałego braku zapewnienia, aby ramy regulacyjne i praktyka w dziedzinie zamówień publicznych zapobiegały ryzyku korupcji i innym nieprawidłowościom w zarządzaniu środkami finansowymi Unii.

5. INNE PROCEDURY NIE POZWALAJĄ NA SKUTECZNIEJSZĄ OCHRONĘ BUDŻETU UNII

5.1. Wstępna ocena Komisji

- 58) Komisja uważa, że żadna inna procedura na mocy prawa Unii nie pozwoliłaby jej na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii niż procedura określona w rozporządzeniu w sprawie warunkowości. Stwierdzone uchybienia, niedociągnięcia, ograniczenia i zagrożenia są szeroko rozpowszechnione i wzajemnie powiązane. Sprawia to, że procedury inne niż te przewidziane w rozporządzeniu w sprawie warunkowości nie mogą być skuteczniejsze. Od ponad dziesięciu lat Węgry są adresatami zaleceń i korekt ze względu na niedociągnięcia i poważne nieprawidłowości, w szczególności w dziedzinie zamówień publicznych. Nawet jeżeli Komisja podejmowała działania za każdym razem, gdy stwierdziła naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych lub mającego zastosowanie prawa w celu ochrony budżetu Unii w oparciu o procedury określone w prawodawstwie Unii, rok po roku, okres programowania po okresie programowania, zamówienia publiczne na Węgrzech nadal wykazywały uchybienia i niedociągnięcia, które miały wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii i ochronę interesów finansowych Unii.
- 59) Prewencyjne podejście służb Komisji przyjęte w ramach audytów wykazało z jednej strony, że Węgry nie były w stanie zapewnić skutecznego funkcjonowania organów odpowiedzialnych za wykonanie i monitorowanie budżetu Unii, a z drugiej strony, że Komisja musi stale podejmować szeroko zakrojone i przyszłościowe działania w celu ochrony tego budżetu.
- 60) Jeżeli chodzi o niedawne reformy dotyczące trustów interesu publicznego, ze względu na retrospektywny charakter procedur określonych w innych przepisach Unii, w połączeniu z poważnym ryzykiem, że środki unijne mogą być przeznaczane i wydatkowane bez sprawdzania konfliktu interesów, a niekoniecznie zgodnie z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień, procedura ustanowiona rozporządzeniem w sprawie warunkowości staje się najskuteczniejszym instrumentem ochrony budżetu Unii.
- 61) Nawet gdyby można było rozważyć wykorzystanie pewnych innych środków dostępnych w ramach przepisów sektorowych, takich jak przeprowadzane przez służby Komisji audyty, mogące wskazywać na nieprawidłowości, którym władze

węgierskie nie zapobiegły, których nie wykryły lub których nie skorygowały, środki te zasadniczo odnoszą się do wydatków już zadeklarowanych Komisji. Również korekty finansowe w tym przypadku nie stanowią wystarczającego środka zaradczego, ponieważ co do zasady nie mają charakteru prewencyjnego i mogą nie zawsze odnosić się do kwestii systemowych.

- 62) Nawet proaktywne podejście Komisji, takie jak audyty prewencyjne przeprowadzane przez służby Komisji, ograniczałoby się do funduszy szczegółowych, których dotyczą obowiązujące przepisy sektorowe. Ponadto takie podejście nie pozwoliłoby Komisji na lepszą lub wystarczająco skuteczną ochronę budżetu, ponieważ koncentrowałoby się ono na konkretnych programach bez uwzględnienia pełnego zakresu stwierdzonych niedociągnięć.
- 63) Niedociągnięcia te są dodatkowo uwypuklane przez obawy dotyczące prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania, a także przez ograniczenia nałożone na ramy antykorupcyjne. Te obawy i ograniczenia są szczególnie istotne w przypadku, gdy projekty badane przez OLAF są wycofywane z finansowania unijnego, ponieważ zasadniczo oznacza to, że główna przyczyna niedociągnięcia nie zostaje rozwiązana i będzie się powtarzać.
- 64) W praktyce okoliczności te wskazują na wniosek, że nieprawidłowości mogą obejmować również znaczną część operacji, które nie zostały objęte dochodzeniem lub audytem, biorąc pod uwagę, że w przypadku wykrycia nieprawidłowości fundusze unijne są zastępowane środkami krajowymi, które prawdopodobnie docierają do ich wyznaczonych odbiorców, potencjalnie bez konkretnych konsekwencji dla osób doprowadzających do nieprawidłowości administracyjnych lub karnych, co umożliwia kontynuowanie lub powtarzanie nieprawidłowości w innych operacjach, które nie są przedmiotem dochodzenia lub audytu. Ponadto nie są przyjmowane skuteczne i odstraszające środki wymagane zgodnie z art. 325 ust. 1 TFUE.
- 65) Na tej samej zasadzie umowy, plany działania i inne instrumenty mogłyby zasadniczo usprawnić właściwe dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych, korupcji lub innych istotnych naruszeń prawa Unii lub przestępstw naruszających interesy finansowe Unii. Biorąc jednak pod uwagę brak dowodów na ich skuteczne wdrożenie, nie można ich uznać za zdolne do ochrony przed poważnymi zagrożeniami dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i dla interesów finansowych Unii.
- 66) Podsumowując, obawy Komisji w przypadku Węgier dotyczą szeregu kluczowych obszarów wykonania budżetu Unii oraz zgodności z zasadami należytego zarządzania finansami, a łącznie przedmiotowe problemy stanowią poważne zagrożenie dla interesów finansowych Unii. Co więcej, istnieją problemy związane z wykonaniem budżetu Unii na Węgrzech, które wydają się nie być odpowiednio badane ze względu na strukturalne, prawne lub praktyczne ograniczenia lub przeszkody w wykrywaniu, badaniu i korygowaniu nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości. Stanowi to ogólnie sytuację, która bezpośrednio i poważnie grozi naruszeniem interesów finansowych Unii. W tym kontekście zidentyfikowane problemy są na tyle powszechne i poważne, że ogólne ryzyko finansowe dla budżetu Unii i interesów finansowych Unii przekracza ryzyko, które można wyeliminować za pomocą innych procedur określonych w różnych instrumentach sektorowych. W

związku z tym, zdaniem Komisji, ze względu na złożoność i współzależny charakter tych kwestii żadne inne procedury określone w prawodawstwie Unii nie pozwoliłyby jej na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii.

5.2. Uwagi przedstawione przez Węgry

- 67) Węgry argumentowały, że rozporządzenie 2021/1060 („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów”)⁴¹ obejmuje takie środki, jak wstrzymanie biegu terminów płatności, zawieszenie płatności i korekty finansowe, które są skuteczne i odpowiednie do ochrony budżetu Unii. Węgry odniosły się również do innych środków, którymi dysponuje Komisja w celu zagwarantowania ochrony interesów finansowych Unii w kontekście przyjęcia umowy partnerstwa, programów w zakresie funduszy strukturalnych, a także Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF”). Węgry twierdziły również, że w odniesieniu do przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz interpretacji i stosowania tych przepisów w praktyce Komisja może również interweniować w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

5.3. Ocena przeprowadzona przez Komisję

- 68) Komisja nie zgadza się z Węgrami, że inne środki unijne mogłyby lepiej chronić budżet Unii. Jeżeli chodzi o stosowanie środków finansowych przewidzianych w rozporządzeniu 2021/1060 („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów”)⁴², Komisja zauważa, że środki te są z definicji ograniczone do zakresu i kryteriów zawartych w tym rozporządzeniu sektorowym i nie mogą zapewnić ogólnej ochrony prewencyjnej i systemowej, która jest możliwa na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości. Znaczenie tego ogólnego prewencyjnego wymiaru rozporządzenia w sprawie warunkowości potwierdził Trybunał Sprawiedliwości⁴³. Jeżeli chodzi o przestrzeganie i monitorowanie warunków podstawowych określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, Komisja pragnie przede wszystkim zauważyć, że jedyną konsekwencją niespełnienia warunku podstawowego na mocy art. 15 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest to, że Komisja nie zwraca zadeklarowanych wydatków, natomiast rozporządzenie w sprawie warunkowości przyznaje szerszy zakres możliwości ochrony budżetu Unii, w tym zawieszenie zatwierdzenia jednego lub większej liczby programów, a także

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 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.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 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.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

⁴³ Zob. wyrok Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, w szczególności pkt 262 i 266.

zawieszenie zobowiązań w ramach zarządzania dzielonego. W przeciwieństwie do procedury przewidzianej w art. 15 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów obejmuje to również płatności zaliczkowe. Ponadto zakres warunków podstawowych, które mogłyby mieć znaczenie w niniejszej sprawie, w szczególności „Skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych” oraz „Skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych”, różni się od zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości i jest bardziej restrykcyjny.

- 69) Jeżeli chodzi o postępowanie o naruszenie w sprawie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych i ich interpretacji, w motywie 17 rozporządzenia w sprawie warunkowości wyjaśniono, że „ustawodawstwo”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości, to ustawodawstwo finansowe i sektorowe. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które nie są oparte na akcie ustawodawczym, lecz bezpośrednio na prawie pierwotnym (art. 258 TFUE), nie mogą być uznane za istotne w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości.
- 70) W odniesieniu do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności rozporządzenie (UE) 2021/241 zawiera przepisy związane z ochroną interesów finansowych Unii⁴⁴, których państwa członkowskie muszą przestrzegać podczas wdrażania środków w ramach tego Instrumentu. Ponadto zgodnie z art. 22 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241 główna odpowiedzialność w zakresie zapewnienia zgodności z prawem unijnym i krajowym podczas wdrażania tych środków spoczywa na państwach członkowskich, natomiast Komisja może podjąć działania naprawcze *ex post* w przypadkach nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów naruszających interesy finansowe Unii, które to przypadki nie zostały skorygowane przez państwa członkowskie, lub w przypadkach poważnego naruszenia obowiązku wynikającego z umowy pożyczki lub umowy w sprawie finansowania zawartej zgodnie z art. 22 ust. 5 tego rozporządzenia. Co ważniejsze, plan odbudowy i zwiększania odporności Węgry nie został jeszcze przyjęty, a jego treść i zdolność do ochrony interesów finansowych Unii zależą od konkretnych środków, które będą w nim zawarte, jak również od sposobu wdrożenia tych środków przez Węgry.
- 71) W świetle powyższego Komisja uważa, że żadna inna procedura na mocy prawa Unii nie pozwoliłaby jej na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii niż procedura określona w rozporządzeniu w sprawie warunkowości.

6. OGÓLNE UWAGI PRZEDSTAWIONE PRZEZ WĘGRY

- 72) Oprócz argumentów dotyczących konkretnych kwestii podniesionych przez Komisję Węgry przekazały również uwagi ogólne, w których zakwestionowały szereg elementów postępowania. W szczególności twierdziły one, że wszczęcie przez Komisję postępowania przeciwko Węgrom nie opierało się na wystarczających podstawach faktycznych lub prawnych, i zakwestionowały w szczególności wiarygodność źródeł wykorzystanych przez Komisję. Węgry stwierdziły również, że

⁴⁴ Art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

Komisja nie zapewniła niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich, i odniosły się w szczególności do wyników innych państw członkowskich w tabeli wyników rynku wewnętrznego i zaleceń w ramach europejskiego semestru dotyczących wzmocnienia ram zamówień publicznych, ustanowienia ram antykorupcyjnych i zapewnienia niezależności prokuratury. Ponadto Węgry argumentowały, że Komisja nie uwzględniła w należyty sposób specyfiki węgierskiego porządku prawnego, który przewiduje pewien zakres uznaniowości przy wdrażaniu zasad państwa prawnego. Ponadto twierdziły, że w tym kontekście powinny mieć zastosowanie zasady prawa do obrony w postępowaniu karnym, jak również w prawie konkurencji, oraz że Komisja nie przestrzegała tych praw.

- 73) W drugiej odpowiedzi Węgry skrytykowały wysłanie 20 lipca listu intencyjnego bez uwzględnienia czternastu środków naprawczych przedłożonych Komisji 19 lipca. W odniesieniu do dwunastu z tych środków Węgry zobowiązały się do ich utrzymania bezwarunkowo i bezterminowo. Podniosły one zatem, że Komisja powinna była uwzględnić te zobowiązania w swojej ocenie przed wysłaniem listu, w szczególności dlatego, że przewidziany w rozporządzeniu w sprawie warunkowości termin jednego miesiąca na przesłanie listu ma charakter orientacyjny. Węgry uznały ponadto, że środki zaproponowane w odniesieniu do projektu kamieni milowych planowanego planu odbudowy i zwiększania odporności powinny być zostać zaakceptowane jako środki zaradcze, argumentując, że ani rozporządzenie w sprawie warunkowości, ani wytyczne dotyczące jego stosowania nie wymagają szczególnej formy, w której środki zaradcze mogą być proponowane w trakcie procedury. Na tej podstawie Węgry stwierdziły, że Komisja poważnie naruszyła zasadę lojalnej współpracy między Komisją a państwem członkowskim, jak również wymóg obiektywnej, bezstronnej i sprawiedliwej oceny określony w rozporządzeniu w sprawie warunkowości.

Uwagi Komisji

- 74) Komisja uważa, że argumenty przedstawione przez Węgry są bezzasadne, ponieważ Komisja przeprowadziła dogłębną ocenę jakościową, która jest obiektywna, bezstronna, sprawiedliwa i szanująca równość między państwami członkowskimi. Komisja należycie uwzględniła informacje pochodzące z kilku dostępnych źródeł⁴⁵, aby zidentyfikować, skontrolować i ocenić istotne naruszenia zasad państwa prawnego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości w myśl wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴⁶, w tym informacje przedstawione przez Węgry w odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji. Komisja podkreśla w tym kontekście, że ocenę każdego przypadku i zakresu dowodów przeprowadza się indywidualnie, z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności. Chociaż prawdą jest, że analizując pojedyncze wskaźniki, można dojść do wniosku, że inne państwa członkowskie w pewnych przypadkach osiągają gorsze wyniki niż Węgry w odniesieniu do niektórych aspektów, to ocena Komisji jest kompleksową oceną jakościową, która uwzględnia odpowiedni kontekst prawny i instytucjonalny, łącząc

⁴⁵ Źródła te wskazano w przypisach i załącznikach do powiadomienia i listu intencyjnego i są one publicznie dostępne.

⁴⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lutego 2022 r., Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

informacje, wskaźniki i uwagi z wielu źródeł w celu uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji na Węgrzech niż mogłyby to zapewnić pojedyncze wskaźniki.

- 75) W powiadomieniu oraz w liście intencyjnym wyjaśniono, że ciągle występowanie tych problemów przez okres ponad dziesięciu lat wskazuje, że istnieje stałe ryzyko dla należytego zarządzania funduszami unijnymi, co stanowi naruszenie prawa Unii, oraz że węgierskie organy publiczne uporczywie unikają zapobiegania tym naruszeniom lub ich korygowania oraz zapewniania skutecznej ochrony interesów finansowych Unii. Na tej podstawie Komisja uznała, że o ile nie zostaną zastosowane dalsze środki w celu skutecznego rozwiązania tej kwestii w trybie pilnym, nie ma podstaw, by zakładać, że sytuacja znacznie się poprawi.
- 76) Ponadto Komisja należycie przestrzegała prawa Węgier do obrony, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie warunkowości, a także z zasadami prawa Unii, ponieważ jasno wyraziła swoje obawy i powody wszczęcia postępowania, zapewniła Węgrom możliwość przedstawienia uwag na każdym etapie procedury i należycie uwzględniła uwagi przedstawione przez Węgry, a także środki zaradcze zaproponowane przez Węgry w pierwszej i drugiej odpowiedzi.
- 77) W odniesieniu do środków i działań zaproponowanych przez Węgry 19 lipca 2022 r. argumenty przedstawione przez Węgry są bezzasadne z kilku powodów. Po pierwsze, środki zaradcze nie zostały zaproponowane wraz z uwagami do pisemnego powiadomienia i w terminie określonym w tym piśmie, jak przewidziano w art. 6 ust. 5 i 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości, lecz w późniejszym terminie. Po drugie, fakt, iż termin określony w art. 6 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości ma charakter orientacyjny, nie oznacza, że Komisja powinna niepotrzebnie go wydłużać. Takie wydłużenie terminu jest możliwe, jeżeli służy przeanalizowaniu uwag i adekwatności środków zaradczych, które należy przedłożyć w odpowiednim czasie. W liście intencyjnym Komisja wezwała Węgry do jak najszybszego przedłożenia dalszych szczegółowych informacji na temat proponowanych środków zaradczych, zarówno dotyczących ich charakteru, jak i różnych instrumentów, które można by wykorzystać do realizacji tych działań. W szczególności w odniesieniu do środka zaradczego mającego znaczenie dla zmiany kontroli sądowej decyzji prokuratorskich, która była przedmiotem dyskusji w ramach RRP, Komisja wyraźnie stwierdziła, że Komisja ma szereg zastrzeżeń co do aspektów technicznych, które mogłyby zagrozić skuteczności środka. W związku z tym na tym etapie Komisja nie miała żadnego powodu, aby opóźnić wysłanie listu intencyjnego. Wreszcie te środki zaradcze zostały obecnie w pełni zastąpione środkami formalnie przedłożonymi w drugiej odpowiedzi, w tym dodatkowymi zobowiązaniami zawartymi w piśmie z września.
- 78) Ponadto w liście intencyjnym Komisja wyraźnie wyjaśniła, że aby środki zaradcze, w tym w stosownych przypadkach projekty aktów prawnych, można było uznać za odpowiednie do celów rozporządzenia w sprawie warunkowości, należy je zaproponować bezwarunkowo w ramach procedury określonej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości oraz że środki te powinny być wystarczająco precyzyjne pod względem treści i harmonogramu wdrażania, a także nie powinny być ograniczone w czasie. W wielu przypadkach pierwsza odpowiedź zawierała odniesienia do wniosków rozpatrywanych w kontekście projektu węgierskiego planu odbudowy i zwiększania odporności. Same odniesienia do kamieni milowych zawartych w projekcie RRP nie mogą być uznawane za środki zaradcze przedłożone w kontekście

procedury określonej w art. 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunkowości. Jednocześnie Komisja nie była w stanie ocenić, czy byłyby one odpowiednie do rozwiązania kwestii wskazanych w powiadomieniu, tak aby uwzględnić je w środkach zaproponowanych w liście intencyjnym.

7. ŚRODKI ZARADCZE PRZEDŁOŻONE PRZEZ WĘGRY I ANALIZA ICH ADEKWATNOŚCI NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE WARUNKOWOŚCI

7.1. Środki zaradcze przedłożone przez Węgry

- 79) Zgodnie z art. 6 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości „[p]rzy 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”.
- 80) W swojej pierwszej odpowiedzi i w dodatkowych pismach przesłanych 30 czerwca i 5 lipca 2022 r. Węgry nie przedłożyły adekwatnych środków zaradczych stanowiących odpowiednie zobowiązanie w ramach rozporządzenia w sprawie warunkowości.
- 81) 19 lipca 2022 r. Węgry przesłały dodatkowe pismo, w którym zaproponowały środki zaradcze mające uwzględnić ustalenia przedstawione w powiadomieniu, których – ze względu na przesłanie odpowiedzi na bardzo późnym etapie procesu – nie można było uwzględnić w ocenie pierwszej odpowiedzi.
- 82) W drugiej odpowiedzi Węgry przedłożyły szereg środków zaradczych, a następnie uzupełniły je dodatkowymi zobowiązaniami zawartymi w piśmie przesłanym we wrześniu, twierdząc, że środki te we właściwy sposób rozwiązują wszystkie problemy poruszone przez Komisję w powiadomieniu. Te środki zaradcze to:
- (i) skuteczniejsze zapobieganie naruszeniom i nieprawidłowościom związanym z wdrażaniem funduszy unijnych oraz skuteczniejsze wykrywanie i korygowanie tych naruszeń i nieprawidłowości dzięki nowo utworzonemu Urzędowi ds. Etyki;
 - (ii) Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji;
 - (iii) wzmocnienie ram antykorupcyjnych;
 - (iv) zapewnienie przejrzystości wykorzystania wsparcia Unii przez fundacje zarządzania aktywami interesu publicznego;
 - (v) wprowadzenie specjalnej procedury w przypadku szczególnych przestępstw związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem majątkiem publicznym;
 - (vi) wzmocnienie mechanizmów audytu i kontroli w celu zagwarantowania należytego wykorzystania wsparcia UE;
 - (vii) zmniejszenie udziału finansowanych z funduszy unijnych postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą;

- (viii) zmniejszenie udziału finansowanych z budżetu państwa postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą;
- (ix) opracowanie narzędzia do zgłaszania przetargów z jedną ofertą służącego monitorowaniu i zgłaszaniu zamówień publicznych z jedną ofertą;
- (x) opracowanie elektronicznego systemu zamówień publicznych (EKR) w celu zwiększenia przejrzystości;
- (xi) opracowanie ram pomiaru efektywności służących ocenie skuteczności i opłacalności zamówień publicznych;
- (xii) przyjęcie planu działania na rzecz zwiększenia poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych;
- (xiii) szkolenia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw dotyczące praktyk w zakresie zamówień publicznych;
- (xiv) ustanowienie systemu wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw mającego na celu rekompensatę kosztów związanych z uczestnictwem w zamówieniach publicznych;
- (xv) stosowanie ARACHNE;
- (xvi) zacieśnienie współpracy z OLAF-em; oraz
- (xvii) przyjęcie aktu ustawodawczego zapewniającego większą przejrzystość wydatków publicznych.

7.2. Przeprowadzona przez Komisję ocena środków zaradczych

- 83) Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Węgry przedstawiły środki zaradcze w celu rozwiązania kwestii podniesionych w powiadomieniu i odnoszących się do systemowych nieprawidłowości, uchybień i niedociągnięć w zamówieniach publicznych, ryzyka konfliktu interesów oraz obaw dotyczących trustów interesu publicznego, a także zarzutów dodatkowych dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania oraz ram antykorupcyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, Węgry zobowiązały się (jak wspomniały w swojej drugiej odpowiedzi) do bezwarunkowego utrzymania w mocy środków zaradczych (i powiązanych z nimi przepisów) bez ograniczeń czasowych, jak również do należytego egzekwowania określonych nimi zasad.
- 84) Jeżeli chodzi o ocenę proponowanych środków zaradczych, zdaniem Komisji konkretne kwestie wskazane na Węgrzech dotyczą zarówno ram prawnych, jak i – w dużym stopniu – kwestii praktycznych, w związku z czym ich adekwatność pod względem osiągnięcia celu, jakim jest położenie kresu naruszeniom zasad państwa prawnego lub związanego z nimi ryzyka dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii oraz interesów finansowych Unii, nie może zostać właściwie oceniona bez pełnej wiedzy na temat szczegółów poszczególnych środków oraz zanim skutecznie wdrożone zostaną niektóre kluczowe elementy. W związku z powyższym Węgry muszą opracować dalsze szczegóły i podjąć realizację kluczowych etapów w odniesieniu do wielu proponowanych środków zaradczych do

19 listopada 2022 r. (na który to dzień zaplanowano rozpoczęcie działalności Urzędu ds. Etyki), jak wskazano w harmonogramach środków zaradczych przedłożonych przez Węgry 22 sierpnia⁴⁷.

7.2.1. Ocena poszczególnych środków zaradczych

(i) Urząd ds. Etyki

- 85) Rząd Węgier zobowiązał się do ustanowienia Urzędu ds. Etyki w celu skuteczniejszego zapobiegania nadużyciom finansowym, konfliktom interesów i korupcji oraz innym przypadkom niezgodności z prawem i nieprawidłowości związanych z wdrażaniem wszelkiego wsparcia finansowego Unii, jak również ich wykrywania i korygowania.
- 86) Jest to podstawowy środek zaradczy mający na celu rozwiązanie wspomnianych wyżej kwestii i zarzutów dodatkowych (zob. sekcje 2 i 3). Proponowany środek zaradczy zawiera szczegółowe przepisy dotyczące powoływania rady Urzędu ds. Etyki oraz udziału „komitetu ds. kwalifikowalności”⁴⁸, którego celem jest zagwarantowanie pełnej niezależności Urzędu ds. Etyki i członków rady: będą oni wybierani w drodze otwartego zaproszenia do składania kandydatur na podstawie kwalifikacji zawodowych kandydatów, ich umiejętności, obszernego i niekwestionowanego doświadczenia oraz reputacji – w tym międzynarodowej – w kwestiach prawnych i finansowych dotyczących zamówień publicznych i walki z korupcją oraz ich udokumentowanych kompetencji w tych obszarach⁴⁹. Członkowie rady będą mianowani wyłącznie w następstwie wiążącej opinii komitetu ds. kwalifikowalności. Zarówno członkowie komitetu ds. kwalifikowalności jak i członkowie rady będą podlegać rygorystycznym regułom w zakresie konfliktu interesów. Urząd ds. Etyki otrzyma również obszerne uprawnienia, w tym: prawo do wydawania instytucjom zamawiającym polecenia w sprawie zawieszenia postępowania o udzielenie zamówienia (na maksymalnie dwa miesiące); prawo do wzywania administracyjnych organów prowadzących postępowania przygotowawcze do przeprowadzenia takiego postępowania; prawo do wydania zalecenia w sprawie wykluczenia określonych podmiotów gospodarczych z finansowania unijnego na pewien okres; prawo do wydania odpowiednim organom lub podmiotom krajowym polecenia w sprawie wykonania ich funkcji nadzorczych lub kontrolnych, w szczególności w odniesieniu do procedur weryfikacji deklaracji o braku konfliktu interesów i podejrzeń związanych z zarządzaniem funduszami unijnymi; prawo do wnioskowania o dostęp do wszystkich odnośnych akt, w tym do toczących się lub przyszłych postępowań o udzielenie zamówienia; prawo do wydania instytucjom zamawiającym zalecenia dotyczącego zastosowania konkretnej procedury w przypadku konkretnego zamówienia lub konkretnej kategorii procedur udzielania zamówień; prawo do wszczynania procedur przed właściwymi organami lub podmiotami krajowymi, które to procedury zmierzają do ustalenia podejrzewanych niezgodności z prawem lub nieprawidłowości; kompetencje do weryfikowania

⁴⁷ Harmonogram kluczowych etapów do 19 listopada znajduje się w załączniku do uzasadnienia.

⁴⁸ Zgodnie ze zobowiązaniem zawartym w piśmie z września komitet ds. kwalifikowalności zostanie wybrany w następstwie otwartego zaproszenia do wyrażenia zainteresowania, w sprawie którego przeprowadzone zostaną konsultacje z Komisją.

⁴⁹ Pismo z września zawiera również wyjaśnienia dotyczące pakietu wynagrodzeń, które są przewidziane dla członków rady Urzędu ds. Etyki; jest to kolejny środek służący zagwarantowaniu ich niezależności.

oświadczeń majątkowych⁵⁰; prawo do wystąpienia o kontrolę sądową wszystkich decyzji podejmowanych przez organy w odniesieniu do procedur udzielania zamówień wiążących się z jakimkolwiek wsparciem Unii i mogących podlegać kontroli sądowej itp. Urząd ds. Etyki będzie również sporządzał roczne sprawozdania ze swojej działalności, zawierające m.in. analizę koncentracji zamówień, ocenę praktyki stosowania umów ramowych, analizę tego, w jaki sposób istniejący system kontroli pomaga identyfikować ryzyko korupcji, nadużyć finansowych i konfliktu interesów oraz skutecznie im zapobiegać (a także jak takie przypadki wykrywać i jak z nimi postępować); prawo wydawania zaleceń w sprawie stwierdzonych problemów. Sprawozdanie roczne będzie publikowane, a rząd będzie zobowiązany do wyjaśnienia na piśmie, w jaki sposób uwzględni ustalenia Urzędu ds. Etyki. Ponadto proponowany środek zaradczy zawiera również szczegółowy harmonogram obejmujący różne etapy wdrażania, w tym konsultacje z Komisją i OECD w sprawie projektu(-ów) legislacyjnego(-ych), który(-e) ustanowi(-ą) Urząd ds. Etyki, jak również dalsze niezbędne szczegóły dotyczące powyższych elementów. Rozpoczęcie działalności Urzędu ds. Etyki, co jest kluczowym etapem wdrażania tego środka zaradczego, zgodnie z załącznikiem, przewidziano na 19 listopada 2022 r.

- 87) Mając na uwadze znaczenie Urzędu ds. Etyki jako nowego elementu zarządzania systemem, w przypadku prawidłowego wyspecyfikowania w szczegółowych przepisach oraz stosownego wdrożenia, jak przewidziano w środku zaradczym przedłożonym przez Węgry (w tym w dalszych zobowiązaniach zawartych w piśmie z września), w sposób gwarantujący pełną niezależność i skutecznych faktycznych uprawnień w odniesieniu do wszystkich procedur, które mogą rzeczywiście lub potencjalnie wpłynąć na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii, Urząd ds. Etyki przyczyni się zasadniczo do zwiększenia poziomu konkurencji w postępowaniach o udzielenie zamówienia, zapobiegając ryzyku konfliktu interesów lub je ograniczając, a bardziej ogólnie – może wzmocnić zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji, konfliktom interesów i innym nieprawidłowościom naruszającym prawo Unii w węgierskim systemie zamówień publicznych, a także je wykrywać i korygować, z korzyścią dla bardziej racjonalnego i wydajnego wykorzystania finansowania unijnego. Urząd ds. Etyki będzie opierać się na faktach ustalonych w drodze orzeczeń sądowych, będzie miał możliwość wytaczania powództwa przed sądem, a jego własne decyzje będą podlegały kontroli sądowej. Z tego względu Komisja z zadowoleniem przyjmuje dodatkowe

⁵⁰

Zgodnie z zobowiązaniem Węgier zawartym w piśmie z września obejmuje to uprawnienie do weryfikowania oświadczeń majątkowych wszystkich urzędników na stanowiskach wysokiego ryzyka oraz, w tym kontekście, do uzyskiwania dostępu do odpowiednich baz danych i rejestrów w celu weryfikowania majątku osób zgłaszających zgodnie z przepisami o ochronie danych i prywatności. Węgry wyjaśniły również, że zobowiązania te uzupełniają obowiązujące już przepisy dotyczące oświadczeń majątkowych, które dość szeroko obejmują inne stanowiska, w tym urzędników publicznych, stałych sekretarzy stanu, zastępców sekretarzy stanu, doradców politycznych i głównych doradców politycznych, doradców rządowych i ministerialnych oraz głównych doradców, urzędników rządowych sprawujących funkcje wykonawcze, urzędników rządowych podlegających kontroli bezpieczeństwa narodowego na podstawie odpowiednich przepisów, notariuszy publicznych, komorników, stanowiska kierownicze Węgierskiego Banku Rozwoju, stanowiska kierownicze podmiotu zarządzającego aktywami państwowymi, urzędników i członków rady nadzorczej organizacji gospodarczych, w których większość udziałów posiada państwo, sędziów, prokuratorów, członków samorządów lokalnych. Węgry wyjaśniły również, że przepisy mające zastosowanie do członków Zgromadzenia Narodowego mają zastosowanie do Prokuratora Generalnego i jego zastępcy.

zobowiązanie Węgier, które znajduje się w piśmie z września, zgodnie z którym wszystkie węgierskie sądy rozpatrujące sprawy cywilne, administracyjne i karne, w tym sądy właściwe dla ochrony interesów finansowych Unii, muszą spełniać wymogi niezależności, bezstronności i być ustanowione na mocy prawa zgodnie z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej i odpowiednim dorobkiem prawnym UE.

(ii) Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji

- 88) Rząd Węgier zobowiązał się do powołania, do 1 grudnia 2022 r., Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji, której zadania będą następujące: a) analiza istniejących środków antykorupcyjnych i opracowywanie wniosków dotyczących lepszego wykrywania praktyk korupcyjnych, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie, ich ścigania i karania, b) proponowanie środków mających na celu lepsze zapobieganie korupcji i jej wykrywanie, c) sporządzanie rocznego sprawozdania analizującego zagrożenia i tendencje związane z korupcją i praktykami korupcyjnymi, proponowanie skutecznych środków przeciwdziałających i najlepszych praktyk oraz ocena skuteczności ich wdrażania. Rząd omawia sprawozdanie i zawarte w nim propozycje w terminie dwóch miesięcy, a jeżeli nie zadecyduje o przyjęciu wniosku, prześle przewodniczącemu grupy zadaniowej szczegółowe uzasadnienie swojej decyzji. Ramy regulacyjne grupy zadaniowej zostaną włączone do aktu ustanawiającego Urząd ds. Etyki (zob. środek zaradczy (i), opisany powyżej), a przewodniczącym grupy zadaniowej będzie przewodniczący Urzędu ds. Etyki. W działania grupy zadaniowej zaangażowane zostaną istotne podmioty pozarządowe, które są wyraźnie niezależne od rządu, organów publicznych, partii politycznych i interesów biznesowych, co do których to podmiotów wykazano, iż są aktywne w obszarze walki z korupcją. Zapewniony zostanie ich pełny, ustrukturyzowany i skuteczny udział: liczba takich członków wyniesie 50 % członków grupy zadaniowej, z wyłączeniem przewodniczącego; członkowie będą mieli prawo do sporządzenia sprawozdania alternatywnego. Jeżeli osiągnięcie 50 % reprezentacji nie będzie możliwe, prawo głosu takich członków należy dostosować tak, aby mogli oni oddać 50 % głosów, z wyłączeniem przewodniczącego. Pierwsze posiedzenie grupy zadaniowej odbędzie się 15 grudnia 2022 r. Grupa zadaniowa przyjmie swoje pierwsze sprawozdanie za rok 2022 i prześle je rządowi do 15 marca 2023 r. Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji ustanowiona decyzją rządu 1337/2022 z 15 lipca 2022 r. zostanie rozwiązana, a decyzja rządu – uchylona. Zasadniczym elementem przedmiotowego środka jest decyzja rządu uchylająca poprzednią decyzję oraz określająca harmonogram i zadania polegające na ustanowieniu Urzędu ds. Etyki oraz Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji. Podobnie kluczowym etapem służącym realizacji przedmiotowego środka zaradczego, zgodnie z załącznikiem, jest przedłożenie Zgromadzeniu Narodowemu projektu ustawy o ustanowieniu Urzędu ds. Etyki do 30 września 2022 r., ponieważ określone w nim zostaną ramy regulacyjne dla grupy zadaniowej.
- 89) Komisja z zadowoleniem zauważa, że środek zaradczy ma na celu zapewnienie pełnego, zorganizowanego i skutecznego udziału podmiotów pozarządowych prawdziwie zaangażowanych w zwalczanie korupcji, wraz z przedstawicielami rządu, co ma dla Komisji zasadnicze znaczenie. Węgry zobowiązują się ponadto do prowadzenia szeroko zakrojonych, konstruktywnych konsultacji z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami, w tym z Komisją Europejską, podczas przygotowywania projektów ustaw. Jeżeli środek zaradczy zostałby

prawidłowo określony w szczegółowych przepisach i odpowiednio wdrożony, stanowiłby zasadniczo odpowiedź na kwestie podniesione w związku z nieskutecznym prowadzeniem postępowań przygotowawczych i ściganiem bądź karaniem przypadków naruszenia prawa związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych Unii, jak również kwestie związane z systemowymi nieprawidłowościami systemu zamówień publicznych.

(iii) Wzmocnienie ram antykorupcyjnych

- 90) Za pośrednictwem tego środka zaradczego (w tym dodatkowych zobowiązań zawartych w piśmie z września) rząd Węgier zobowiązał się do przyjęcia do 30 września 2022 r. strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz strategii antykorupcyjnej, w których określone zostaną zadania podmiotów zaangażowanych we wdrażanie wszelkiego wsparcia finansowego Unii w odniesieniu do zapobiegania nadużyciom finansowym, konfliktom interesów i korupcji, ich wykrywania i korygowania. Strategie te obejmują ocenę głównych zagrożeń, czynników i praktyk związanych z nadużyciami finansowymi, konfliktem interesów i korupcją. Rząd Węgier zobowiązuje się również do przyjęcia do 30 czerwca 2023 r. nowej krajowej strategii antykorupcyjnej i planu działania, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia instytucjonalnych i normatywnych ram walki z korupcją na wysokim szczeblu poprzez zwiększenie przejrzystości pracy organów publicznych, w tym na wysokim szczeblu politycznym. W przygotowanie krajowej strategii antykorupcyjnej i planu działania, a także w monitorowanie ich wdrażania, zaangażowana będzie Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji. Zgodnie ze zobowiązaniami zawartymi w piśmie z września plan działania powinien obejmować konkretne działania mające na celu wprowadzenie nie później niż 1 października 2023 r. skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego systemu sankcji, w tym sankcji administracyjnych i karnych, w odniesieniu do poważnych naruszeń związanych z obowiązkami wynikającymi z systemu składania oświadczeń majątkowych. Węgry zobowiązują się również do tego, aby do 30 czerwca 2023 r. wdrożyć wszystkie działania w ramach krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022. W piśmie z września Węgry podjęły również dalsze zobowiązania dotyczące podmiotowego i przedmiotowego zakresu oświadczeń majątkowych. W tym względzie Węgry zobowiązały się do przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu projektu ustawy (która miałaby zacząć obowiązywać od 1 listopada 2022 r.). Na jej podstawie rozszerzony zostaje zakres podmiotowy systemu składania oświadczeń majątkowych o (i) osoby pełniące funkcje na wysokim szczeblu politycznym w oparciu o art. 183 i 184 ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej oraz o osoby spokrewnione zamieszkujące z daną osobą w tym samym gospodarstwie domowym oraz o (ii) członków Zgromadzenia Narodowego i osoby spokrewnione zamieszkujące z daną osobą w tym samym gospodarstwie domowym. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy, Węgry zobowiązały się do jego rozszerzenia, tak aby obejmował nie tylko przychody, ale również majątek⁵¹. Ponadto w piśmie z września Węgry zobowiązały się do ustanowienia (do 31 marca 2023 r.) systemu oświadczeń majątkowych składanych drogą elektroniczną w formacie cyfrowym,

⁵¹ W tym kontekście w piśmie z września wymieniono nieruchomości; inne aktywa o wyjątkowej wartości (pojazdy, statki, cenne antyki i dzieła sztuki itp.); oszczędności na rachunkach bankowych i w gotówce; aktywa w postaci akcji, papierów wartościowych i w funduszach *private equity*; polisy ubezpieczeniowe na życie; trusty i własność rzeczywista przedsiębiorstw.

przechowywanych w bazie danych, która będzie dostępna bezpłatnie i bez konieczności rejestracji. Co więcej, w piśmie z września Węgry zobowiązały się również do tego, że podczas przygotowywania wszystkich projektów aktów prawnych związanych z powyższymi punktami prowadzić będą obszerne konsultacje z Komisją. I wreszcie, Urzędowi ds. Etyki zostanie powierzone zadanie przeglądu ram regulacyjnych i funkcjonowania systemu składania oświadczeń majątkowych, w tym jego zakresu i procedur weryfikacji; zostanie ono włączone do sprawozdania do 31 grudnia 2023 r. Kluczowe etapy w kontekście przedmiotowego środka zaradczego to, zgodnie z załącznikiem, przyjęcie skutecznej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz strategii antykorupcyjnej do 30 września 2022 r., a także przyjęcie przez Zgromadzenie Narodowe przepisów w sprawie rozszerzenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu oświadczeń majątkowych, jak opisano w środku zaradczym oraz w piśmie z września, które to rozszerzenie obowiązywałoby od 1 listopada 2022 r.

- 91) Zdaniem Komisji przedmiotowy środek zaradczy, uzupełniony dodatkowymi zobowiązaniami zawartymi w piśmie z września, obejmuje wiele pozytywnych elementów, takich jak zobowiązanie do przyjęcia strategii zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, obejmujących również wszystkie organy zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych oraz przedstawienie stanu realizacji obecnej strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022, rozszerzenie zakresu podmiotowego i rzeczowego oświadczeń majątkowych, wprowadzenie sankcji, konkretnych działań mających na celu zwiększenie przejrzystości oświadczeń majątkowych. W tym kontekście wyżej wymieniona baza danych powinna być publicznie dostępna. Co więcej, Urząd ds. Etyki powinien być we wszystkich przypadkach uprawniony do wszczynania procesu weryfikacji aktywów również z własnej inicjatywy. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja jest zdania, że jeżeli środek zaradczy zostałby prawidłowo określony w szczegółowych przepisach i odpowiednio wdrożony, rozwiązałby w sposób zasadniczy kwestie podniesione w związku z nieskutecznym prowadzeniem postępowań przygotowawczych i ściganiem bądź karaniem przypadków naruszenia prawa związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych Unii, jak również kwestie związane z systemowymi nieprawidłowościami systemu zamówień publicznych.

(iv) Fundacje zarządzania interesem publicznym (lub trusty interesu publicznego)

- 92) Za pośrednictwem tego środka zaradczego rząd Węgier zobowiązał się do 30 września 2022 r. do a) przyjęcia aktu zmieniającego w celu zapewnienia powszechnego stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych w odniesieniu do fundacji zarządzających aktywami interesu publicznego prowadzących działalność w interesie publicznym oraz osób prawnych ustanowionych lub utrzymywanych przez te fundacje, b) przyjęcia aktu zmieniającego w celu zapewnienia pełnej zgodności z art. 61 rozporządzenia finansowego, a także dostosowania instrukcji i praktyk do wytycznych Komisji w sprawie unikania konfliktów interesów i zarządzania nimi na mocy rozporządzenia finansowego, w celu poprawy i wyjaśnienia ogólnych zasad dotyczących konfliktu interesów związanych z fundacjami zarządzającymi aktywami interesu publicznego. Kluczowym etapem wdrożenia tego środka zaradczego, zgodnie z załącznikiem, jest przyjęcie obu wyżej wymienionych aktów zmieniających do 30 września 2022 r.

- 93) Komisja jest zdania, że jeżeli środek zaradczy zaproponowany przez Węgry zostałby prawidłowo określony w szczegółowych przepisach i odpowiednio wdrożony, jest w stanie rozwiązać co do zasady podniesione problemy, ponieważ umożliwi ogólne i bezwarunkowe stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych do trustów interesu publicznego i podmiotów przez nie utrzymywanych lub zarządzanych (wszystkie z nich byłyby uznawane za instytucje zamawiające do celów zasad udzielania zamówień publicznych), a środek naprawczy ustanowi wyraźne zasady dotyczące konfliktu interesów w odniesieniu do takich podmiotów i członków ich rad.

(v) Kontrola sądowa decyzji prokuratorów

- 94) Rząd Węgier zobowiązał się do zmiany kodeksu postępowania karnego w celu ustanowienia postępowania dotyczącego szczególnych przestępstw karnych związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem mieniem publicznym. Procedura przewiduje kontrolę sądową decyzji prokuratury lub organów prowadzących postępowanie przygotowawcze o umorzeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub zamknięciu postępowania karnego (tj. o zakończeniu postępowania przygotowawczego bez wniesienia aktu oskarżenia). Na podstawie kontroli sędzia śledczy będzie uprawniony do zarządzenia wszczęcia lub kontynuacji postępowania karnego. Procedura ta może zostać uruchomiona przez dowolną osobę; wnioski w ramach tej procedury mogą być składane przez osoby fizyczne i osoby prawne, z wyłączeniem organów publicznych. Procedura ta może ostatecznie doprowadzić do złożenia wniosku o wniesienie aktu oskarżenia do sądu.
- 95) Komisja zauważa, że Węgry uwzględniły w środku zaradczym (oraz w powiązanych zobowiązaniach uzupełniających znajdujących się w piśmie z września) szereg elementów związanych z nową procedurą kontroli sądowej decyzji prokuratorów, takich jak możliwość wszczęcia tej procedury przez podmioty prawne (tj. nie tylko przez osoby fizyczne), gwarantowana uprzywilejowana pozycja procesowa osoby zgłaszającej przestępstwo, odniesienie do faktu, że wyłączna kompetencja do rozpoznania spraw w ramach nowej procedury zostanie przyznana wyspecjalizowanemu sądowi (tj. Centralnemu Sądowi Rejonowemu w Budzie), odniesienie do faktu, że wszystkie sądy i sędziowie śledczy uczestniczący w nowej procedurze będą przestrzegać art. 19 TUE oraz dorobku prawnego UE, a także ogólnie rozsądne ramy czasowe procedury, co zapewni skuteczność tego środka. Węgry zobowiązały się również do szeroko zakrojonych konsultacji z Komisją w sprawie projektu tekstu ustawodawczego, który zostanie przedłożony do przyjęcia zgodnie ze środkiem zaradczym; będą one obejmować dalsze istotne szczegóły istotne dla oceny. W tym kontekście w projekcie ustawy należałoby przewidzieć w szczególności, aby sąd rozpoznający sprawę nie orzekał co do istoty aktu oskarżenia bez uwzględnienia dowodów. Węgry zobowiązują się do przeprowadzenia przeglądu funkcjonowania powyższej procedury najpóźniej do 31 grudnia 2023 r. oraz, jeżeli zajdzie taka potrzeba, do przyjęcia zmian w ramach ustawodawczych (po konsultacjach z Komisją Europejską) najpóźniej do 30 czerwca 2024 r. Kluczowe etapy wdrażania i dalsze szczegóły dotyczące tego środka zaradczego to, zgodnie z załącznikiem, sfinalizowanie i przyjęcie projektu rozporządzeń wykonawczych (niezbędnych do stosowania procedury kontroli sądowej) do 31 października 2022

r.⁵², wszczęcie przeglądu ustawy ex ante przez Trybunał Konstytucyjny oraz wejście w życie nowej ustawy o zmianie kodeksu postępowania karnego do 15 listopada 2022 r.

- 96) Komisja jest zdania, że środek zaradczy przedstawiony przez Węgry zawiera szereg elementów mających na celu zagwarantowanie skuteczności procedury. Ponadto Węgry zobowiązały się do dokonania przeglądu procedury w rozsądnym terminie. Musi to jednak zostać potwierdzone po tym, jak Komisji przedłożone zostaną szczegółowe informacje dotyczące odnośnego projektu aktu prawnego i dokona ona przeglądu tych informacji. Jeżeli środek zaradczy zostałby prawidłowo określony w szczegółowych przepisach i odpowiednio wdrożony, stanowiłby zasadniczo odpowiedź na kwestie podniesione w związku z nieskutecznym prowadzeniem postępowań przygotowawczych i ściganiem bądź karaniem przypadków naruszenia prawa związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych Unii, jak również kwestie związane z systemowymi nieprawidłowościami systemu zamówień publicznych.

(vi) Wzmocnienie mechanizmów audytu i kontroli do celów wdrażania funduszy unijnych

- 97) Za pośrednictwem tego środka zaradczego rząd Węgier zobowiązał się do ustanowienia do 31 sierpnia 2022 r. grupy roboczej mającej opracować przepisy, które zostaną włączone do odpowiednich dekrétów rządowych dotyczących wdrażania unijnego wsparcia (np. RRF, funduszy objętych zarządzaniem dzielonym itp.) w celu wzmocnienia zasad i procedur służących skuteczniejszemu zapobieganiu konfliktom interesów, a także wykrywaniu i eliminowaniu takich konfliktów, zgodnie z definicją zawartą w art. 61 rozporządzenia finansowego, oraz w celu zwiększenia zdolności proceduralnych instytucji zarządzających i pośredniczących oraz krajowego organu odpowiedzialnego za wdrażanie węgierskiego RRP w zakresie stosowania wzmocnionego zarządzania ryzykiem oraz zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i podwójnemu finansowaniu oraz ich wykrywania i korygowania, a także w zakresie bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania w mocy i egzekwowania tych przepisów. Przepisy te mają również zapewniać skuteczny mechanizm kontroli ważności oświadczeń o braku konfliktu interesów. Grupa robocza powinna prowadzić szeroko zakrojone konsultacje z Komisją, odpowiedzialną za unijne wsparcie finansowe, aby zasięgać jej opinii i uwzględnić tę opinię w odpowiednich dekrétach rządowych. Ponadto w piśmie z września br. Węgry zobowiązały się do zapewnienia Dyrekcji Generalnej ds. Audytu Funduszy Europejskich (EUTAF) niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich, które ma określić grupa robocza ustanowiona w ramach wspomnianego środka zaradczego, aby zagwarantować należyte wykorzystanie unijnego wsparcia, zabezpieczyć niezależność tej dyrekcji i umożliwić jej wykonywanie bieżących zadań, a także zadań dodatkowych, które zostaną jej powierzone w związku ze środkami zaradczymi przedłożonymi przez Węgry 22 sierpnia 2022 r. Do kluczowych etapów wdrażania tego środka zaradczego, określonych w załączniku, należą: powołanie do 31 sierpnia 2022 r. grupy roboczej, utworzenie do 30 września 2022 r. Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki w Kancelarii Premiera oraz przyjęcie do 30 września 2022 r. odpowiednich zmian do dekrétów rządu (413/2021 i 256/2021).

⁵² Rozporządzenia te będą konieczne po przyjęciu ustawy.

Zgodnie ze zobowiązaniem zawartym w środku zaradczym Węgry powołały grupę roboczą, która w ciągu pierwszych dwóch tygodni września zebrała się już cztery razy: 8, 9, 13 i 16 września.

- 98) Środek ten, jeżeli zostałby prawidłowo określony w szczegółowych przepisach i odpowiednio wdrożony, usunąłby zasadniczo (wraz z innymi środkami zaradczymi) zgłoszone zastrzeżenia dotyczące systemowych słabości systemu zamówień publicznych oraz zastrzeżenia dotyczące skutecznego zapobiegania ewentualnym konfliktom interesów oraz wykrywania i korygowania takich konfliktów, ponieważ ma on na celu przyjęcie przepisów służących wzmocnieniu zasad i procedur koniecznych do skuteczniejszego zapobiegania konfliktom interesów przy wykorzystywaniu funduszy unijnych, a także do wykrywania i eliminowania takich konfliktów, w tym – zapewnienia skutecznego mechanizmu kontroli ważności oświadczeń o braku konfliktu interesów.

(vii) Ograniczenie wspieranych z funduszy unijnych postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą

- 99) Za pośrednictwem tego środka zaradczego rząd Węgier zobowiązał się do: a) zmniejszenia do 31 grudnia 2022 r. odsetka zamkniętych w 2022 r. wspieranych z funduszy unijnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z jedną ofertą do poziomu poniżej 15 %, mierzonego zgodnie z metodyką tabeli wyników rynku wewnętrznego, b) bezwarunkowego osiągnięcia wyżej wymienionego celu i utrzymania go bezterminowo, oraz c) w przypadku gdyby odsetek przetargów z jedną ofertą przekroczył 15 % w danym roku kalendarzowym – do przyjęcia w terminie czterech miesięcy dodatkowych środków w celu ułatwienia ograniczenia liczby takich przetargów i sprowadzenia tego odsetka poniżej progu 15 % oraz do poinformowania Urzędu ds. Etyki i Komisji. Kluczowym etapem wdrażania tego środka, określonym w załączniku, jest przeprowadzenie do 30 września 2022 r. pierwszego audytu dotyczącego zgodności z metodyką tabeli wyników rynku wewnętrznego oraz dotyczącego przekazywania odnośnych poszczególnych danych Komisji i opinii publicznej przez węgierską EUTAF, w tym w odniesieniu do wartości bazowych.

- 100) Komisja z zadowoleniem przyjmuje również ten środek zaradczy, ponieważ ma on wyraźnie na celu zwiększenie przejrzystości i konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych i – o ile zostanie prawidłowo wdrożony – można go zasadniczo uznać za zdolny do usunięcia zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję na tej podstawie.

(viii) Ograniczenie wspieranych z funduszy krajowych postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą

- 101) Podobnie jak w przypadku poprzedniego środka zaradczego opisanego powyżej rząd Węgier zobowiązał się do: a) stopniowego (w trzech etapach) zmniejszenia do 31 grudnia 2024 r. odsetka finansowanych z budżetu państwa i zamkniętych w danym roku kalendarzowym postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z jedną ofertą do poziomu poniżej 15 %, mierzonego zgodnie z metodyką tabeli wyników rynku wewnętrznego, b) bezwarunkowego osiągnięcia wyżej wymienionego celu w kolejnych latach i utrzymania go bezterminowo, oraz c) w przypadku gdyby odsetek przetargów z jedną ofertą przekroczył 15 % w danym roku kalendarzowym – do zaproponowania w terminie czterech miesięcy dodatkowych środków w celu

ułatwienia ograniczenia liczby takich przetargów i sprowadzenia tego odsetka poniżej progu 15 % oraz do poinformowania Urzędu ds. Etyki i Komisji.

- 102) Podobnie jak w przypadku poprzedniego środka zaradczego Komisja z zadowoleniem przyjmuje i ten środek zaradczy, ponieważ ma on wyraźnie służyć przejrzystości i konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych, pod warunkiem że zostanie prawidłowo wdrożony.

(ix) Narzędzie do zgłaszania przetargów z jedną ofertą

- 103) Oprócz opisanych powyżej środków zaradczych związanych z ograniczeniem przetargów z jedną ofertą rząd Węgier zobowiązał się, że do 30 września 2022 r. opracuje nowe narzędzie monitorowania i zgłaszania umożliwiające oddzielny pomiar odsetka postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą finansowanych bądź ze środków krajowych, bądź unijnych, bądź z obu tych źródeł, oraz do bezterminowego utrzymania tego narzędzia. Do 15 lutego każdego roku ministerstwo odpowiedzialne za zamówienia publiczne powinno przygotować pisemne sprawozdanie oparte na informacjach zgromadzonych dzięki temu narzędziu i opublikować je na stronie internetowej elektronicznego systemu zamówień publicznych (EKR), udostępnionej ogółowi społeczeństwa bezpłatnie i bez konieczności rejestracji. Do kluczowych etapów tego środka zaradczego, określonych w załączniku, należy opracowanie do 30 września 2022 r. nowego narzędzia monitorowania i zgłaszania na podstawie danych pozyskanych z EKR oraz potwierdzenie w tym samym terminie, w drodze audytu przeprowadzonego przez EUTAF, że narzędzie do zgłaszania przetargów z jedną ofertą jest w pełni funkcjonalne i operacyjne, a jego funkcje są zgodne z metodyką tabeli wyników rynku wewnętrznego.

- 104) Komisja z zadowoleniem przyjmuje ten środek i pozytywnie ocenia jego cechy. Jeśli zostanie on prawidłowo opracowany i odpowiednio wdrożony, zasadniczo sprawi, że środki zaradcze dotyczące ograniczenia liczby przetargów z jedną ofertą będą bardziej skuteczne i przejrzyste.

(x) Elektroniczny system zamówień publicznych (EKR)

- 105) Rząd Węgier zobowiązał się do a) utworzenia i opublikowania na stronie internetowej EKR regularnie aktualizowanej (co najmniej raz na kwartał) dostępnej publicznie bazy danych, która zawiera informacje o wszystkich ogłoszeniach o udzieleniu zamówienia publicznego w uporządkowanej formie (w tym dane z numerami identyfikacyjnymi przedsiębiorstw oraz nazwy poszczególnych członków konsorcjów i podwykonawców), umożliwiające przetwarzanie maszynowe (w szczególności pozwalające na ustrukturyzowane wyszukiwanie i masowy eksport danych dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia), b) podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu opracowania EKR, przez zapewnienie operacyjności nowo opracowanych funkcji do 30 września 2022 r., oraz c) bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania EKR i jego odpowiednich funkcji. Kluczowym etapem tego środka zaradczego, określonym w załączniku, jest osiągnięcie do 30 września 2022 r. pełnej operacyjności nowo opracowanych funkcji EKR.
- 106) Zdaniem Komisji środek ten, o ile zostanie prawidłowo opracowany i wdrożony, powinien zwiększyć przejrzystość procedur udzielania zamówień publicznych i w

związku z tym można uznać, że jest on zasadniczo w stanie rozwiązać obawy Komisji dotyczące systemowych słabości systemu zamówień publicznych.

(xi) Ramy pomiaru efektywności

- 107) Za pośrednictwem tego środka zaradczy rząd Węgier zobowiązał się do opracowania do 30 września 2022 r. ram pomiaru efektywności służących ocenie skuteczności i opłacalności zamówień publicznych. Środek zaradczy przewiduje również, że rząd Węgier bezwarunkowo dopilnuje, by bezterminowo regularnie korzystano z ram pomiaru efektywności oraz publikowano uzyskane na ich podstawie wyniki. Do 30 listopada 2022 r. ramy pomiaru efektywności staną się operacyjne i będą obejmować niezależne organizacje pozarządowe i niezależnych ekspertów ds. zamówień publicznych, aby umożliwić ocenę skuteczności i opłacalności zamówień publicznych na Węgrzech. Kluczowym etapem wdrażania tego środka, określonym w załączniku, jest opracowanie do 30 września 2022 r. wspomnianych ram, w tym przyjęcie odpowiedniej decyzji rządu.
- 108) Można uznać, że wraz z innymi środkami zaradczymi dotyczącymi systemu zamówień publicznych przedmiotowy środek zaradczy jest zasadniczo w stanie rozwiązać obawy Komisji dotyczące systemowych słabości systemu zamówień publicznych, pod warunkiem że zostanie prawidłowo określony w szczegółowych przepisach oraz odpowiednio wdrożony.

(xii) Plan działania w celu zwiększenia poziomu konkurencji w postępowaniach o udzielanie zamówień

- 109) Rząd Węgier zobowiązał się, że do 31 marca 2023 r. przyjmie kompleksowy plan działania służący zwiększeniu poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych, wraz z jasnymi i ambitnymi terminami realizacji określonych w nim poszczególnych działań. Środek zaradczy przewiduje również, że co roku przeprowadzony będzie przegląd tego planu działania. Rząd Węgier zobowiązał się również, że niezwłocznie poda do wiadomości publicznej plan działania oraz wyniki jego przeglądu, a także roczny stan realizacji przewidzianych w nim środków.
- 110) Przeprowadzona przez Komisję ocena przedmiotowego środka zaradczy mającego na celu zwiększenie poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych jest pozytywna. Można uznać, że wraz z innymi środkami zaradczymi dotyczącymi systemu zamówień publicznych środek ten, o ile zostanie prawidłowo określony w szczegółowych przepisach oraz odpowiednio wdrożony, jest zasadniczo w stanie usunąć zgłoszone przez Komisję zastrzeżenia w tym zakresie.

(xiii) Szkolenia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie zamówień publicznych

- 111) Ten środek zaradczy ma ułatwić mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom (ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw) uczestnictwo w zamówieniach publicznych przez zapewnienie do 31 marca 2024 r. bezpłatnych szkoleń dla co najmniej 1 000 takich przedsiębiorstw. Rząd Węgier zobowiązał się również, że do 30 czerwca 2026 r. zapewni takie szkolenia kolejnym 1 200 mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom (a zatem łącznie co najmniej 2 200 przedsiębiorstwom) oraz że będzie monitorował i oceniał skuteczność i wartość dodaną prowadzonych szkoleń.

- 112) Przeprowadzona przez Komisję ocena tego środka zaradczego mającego na celu podniesienie poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych, a w szczególności zwiększenie udziału mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w postępowaniach o udzielenie zamówienia, jest pozytywna. Można uznać, że środek ten, wraz z innymi środkami zaradczymi dotyczącymi systemu zamówień publicznych, o ile zostanie prawidłowo wdrożony, jest zasadniczo w stanie usunąć zgłoszone przez Komisję zastrzeżenia w tym zakresie.

(xiv) System wsparcia uczestnictwa mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych

- 113) Oprócz powyższego środka dotyczącego wsparcia w zakresie szkoleń rząd Węgier zobowiązał się, że do 31 marca 2023 r. ustanowi i uruchomi system wsparcia zapewniający rekompensaty ryczałtowe – w oparciu o obiektywne, niedyskryminacyjne i przejrzyste kryteria wyboru – dla co najmniej 1 800 kwalifikujących się mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw) do 30 czerwca 2026 r. w odniesieniu do kosztów, jakie przedsiębiorstwa te ponoszą w związku z uczestnictwem w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, aby ułatwić im udział w zamówieniach publicznych i zmniejszyć bariery wejścia. Ocena śródkresowa powinna zostać przeprowadzona do 30 września 2024 r., a ocena końcowa – do 31 lipca 2026 r., czyli na koniec programu wsparcia.

- 114) Komisja ocenia pozytywnie ten środek zaradczy mający na celu podniesienie poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych, a w szczególności ułatwienie mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Można uznać, że środek ten, wraz z innymi środkami zaradczymi dotyczącymi systemu zamówień publicznych, o ile zostanie prawidłowo wdrożony, jest zasadniczo w stanie usunąć zgłoszone przez Komisję zastrzeżenia w tym zakresie.

(xv) Szersze wykorzystanie opracowanego przez Komisję narzędzia punktowej oceny ryzyka Arachne

- 115) W ramach tego środka zaradczego rząd Węgier zobowiązał się, że będzie stosował procedury systematycznego i rozszerzonego wykorzystania wszystkich funkcji jednolitego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, które Komisja udostępnia państwom członkowskim, tj. Arachne, przy wdrażaniu wszelkiego unijnego wsparcia, w odniesieniu do wszystkich okresów programowania, w celu skutecznego zapobiegania konfliktom interesów, nadużyciom finansowym, korupcji, podwójnemu finansowaniu i innym nieprawidłowościom oraz w celu ich wykrywania. Rząd zobowiązał się do bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania pełnego i skutecznego stosowania systemu Arachne, obiecując jednocześnie, że wszystkie właściwe organy audytowe i kontrolne będą miały pełny dostęp do zbiorów danych wprowadzonych do tego systemu. Kluczowym etapem tego środka, określonym w załączniku, jest wprowadzenie do 30 września 2022 r. stosowania procedur systematycznego wykorzystywania wszystkich funkcji Arachne przy wdrażaniu dowolnego wsparcia Unii. Procedury te powinny zapewniać przesyłanie wszystkich istotnych danych, monitorowanie wyników punktowej oceny ryzyka oraz pełny dostęp odpowiednich organów audytowych do Arachne.

- 116) Oprócz ustanowienia Urzędu ds. Etyki (opisanego powyżej) oraz środka zaradczego polegającego na wzmocnieniu audytu i kontroli w zakresie wykorzystania unijnych funduszy, w odniesieniu do zgłoszonych zastrzeżeń dotyczących tego, czy Węgry są w stanie usprawnić kontrolę konfliktów interesów przy wykorzystywaniu funduszy unijnych, Komisja uważa, że przedłożony przez Węgry środek zaradczy dotyczący rozszerzonego wykorzystania wszystkich funkcji jednolitego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, które Komisja udostępnia państwom członkowskim (tj. Arachne), w odniesieniu do wsparcia Unii zasadniczo jest w stanie rozwiązać zgłoszone przez Komisję obawy, pod warunkiem że zostanie prawidłowo opracowany i wdrożony.

(xvi) Zacieśnienie współpracy z OLAF-em

- 117) Rząd Węgier zobowiązał się do przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu projektu aktu zmieniającego ustawę CXXII z 2010 r. w sprawie Nemzeti Adó- és Vámhivatal, który ma zostać przyjęty do 30 września 2022 r. i w drodze którego krajowa administracja podatkowa i celna (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) zostanie wyznaczona jako właściwy organ krajowy do wspierania OLAF-u przy przeprowadzaniu kontroli na miejscu na Węgrzech, jeżeli podmiot gospodarczy podlegający tym kontrolom odmówi współpracy. Rząd zobowiązał się również, że przedłoży Zgromadzeniu Narodowemu projekt aktu zmieniającego ustawę XXIX z 2004 r. w celu wprowadzenia odstraszaających sankcji finansowych, które mają być nakładane, gdy podmiot gospodarczy odmawia współpracy z OLAF-em do celów kontroli i inspekcji na miejscu prowadzonych przez ten urząd. Kluczowym etapem tego środka zaradczego, określonym w załączniku, jest przyjęcie obu wyżej wymienionych aktów do 30 września 2022 r.

- 118) Jeśli chodzi o proponowany środek zaradczy polegający na wzmocnieniu współpracy z OLAF-em, Komisja uważa, że środek ten jest w stanie zaradzić stwierdzonym ograniczeniom, zakłada bowiem wyznaczenie właściwego organu krajowego, który będzie wspierał OLAF w przeprowadzaniu kontroli na miejscu na Węgrzech, jeżeli podmiot gospodarczy podlegający tym kontrolom odmówi współpracy. Nowe przepisy, które Węgry mają przyjąć zgodnie z przedłożonym środkiem zaradczym, będą również obejmować odstraszaające sankcje finansowe, które mają być nakładane, gdy podmiot gospodarczy odmawia współpracy z OLAF-em do celów kontroli i inspekcji na miejscu prowadzonych przez ten urząd. Komisja uważa, że kwestia ta została zasadniczo rozwiązana, pod warunkiem, że podjęte zobowiązania zostaną prawidłowo określone w szczegółowych przepisach i odpowiednio wdrożone.

(xvii) Większa przejrzystość wydatków publicznych

- 119) Za pośrednictwem tego środka zaradczego rząd Węgier zobowiązał się do a) przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu i przyjęcia przez nie do 31 października 2022 r. aktu ustawodawczego nakładającego na wszystkie organy publiczne obowiązek proaktywnego publikowania w centralnym rejestrze określonego zestawu informacji dotyczących wykorzystania środków publicznych, b) przekazywania do centralnego rejestru informacji o podwykonawcach oraz do c) bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania w mocy wyżej wymienionego aktu ustawodawczego oraz zapewnienia jego egzekwowania (w szczególności do zapewnienia, by organy publiczne terminowo i w pełni zamieszczały w rejestrze wszystkie istotne dane).

Zaawansowany projekt aktu ustawodawczego zostanie przesłany Komisji do 30 września 2022 r. Kluczowymi etapami tego środka zaradczego, określonymi w załączniku, są a) przesłanie Komisji do 30 września 2022 r. zaawansowanego projektu aktu ustawodawczego nakładającego na wszystkie organy publiczne obowiązek proaktywnego publikowania określonego zestawu informacji dotyczących wykorzystania funduszy publicznych oraz b) przyjęcie do 31 października 2022 r. rzeczowego aktu ustawodawczego.

- 120) Zdaniem Komisji przedmiotowy środek zaradczy przyczynia się również (wraz z innymi środkami zaradczymi) do zwiększenia przejrzystości zamówień publicznych. Można uznać, że środek ten, o ile zostanie prawidłowo określony w szczegółowych przepisach oraz odpowiednio wdrożony, jest zasadniczo w stanie usunąć zgłoszone przez Komisję zastrzeżenia w tym zakresie.

7.2.2. *Wniosek z oceny*

- 121) Komisja musi podjąć decyzję w sprawie kolejnego etapu procedury w terminie jednego miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego. Komisja z zadowoleniem przyjmuje propozycję Węgier, mimo iż przedstawiły ją późno, i uważa, że proponowane środki zaradcze, rozpatrywane łącznie, zasadniczo byłyby w stanie, w zależności od szczegółowych ustaleń, rozwiązać problemy przedstawione w powiadomieniu w odniesieniu do systemowych nieprawidłowości, uchybień i niedociągnięć w zamówieniach publicznych, ryzyka konfliktu interesów oraz obaw dotyczących „trustów interesu publicznego”, a także zarzutów dodatkowych dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych i ściągania oraz ram antykorupcyjnych, pod warunkiem że wszystkie te środki zostałyby prawidłowo określone w przepisach wykonawczych i odpowiednio wdrożone⁵³.
- 122) Określone i ocenione muszą jednak jeszcze zostać istotne szczegóły proponowanych środków, a w szczególności sposób, w jaki ich kluczowe elementy zostaną odzwierciedlone w konkretnych aktach prawnych (np. aby zapewnić, że Urząd ds. Etyki będzie uprawniony do weryfikowania oświadczeń majątkowych istotnych dla wykonywania jego zadań). Po drugie kilka problemów stwierdzonych na Węgrzech wymaga nie tylko zmian w ramach prawnych, ale przede wszystkim konkretnego wdrożenia zmian w praktyce, w przypadku którego konkretne rezultaty mogą być widoczne dopiero po dłuższym okresie czasu. Dopóki szczegółowe elementy oraz realizacja kluczowych etapów wdrożenia wszystkich środków zaradczych, jak określono w tabeli 1 załącznika, nie zostaną ocenione, ryzyko dla budżetu utrzyma się. W związku z tym na obecnym etapie, w oczekiwaniu na szczegóły oraz prawidłową, pełną i skuteczną realizację wszystkich kluczowych etapów wdrażania tych środków, Komisja nie może uznać, że rozwiązują one kwestie wskazane w powiadomieniu Komisji przesłanym Węgrom 27 kwietnia 2022 r. i że chronią budżet Unii.
- 123) Po przyjęciu niniejszego wniosku Komisja będzie nadal monitorować sytuację w ramach niniejszej procedury i innych odnośnych instrumentów i prowadzić wymianę informacji z władzami węgierskimi. Odnotowuje się w szczególności, że szereg środków zaradczych zaproponowanych przez Węgry ma zostać wdrożonych do 19

⁵³ Ustalenia te nie przesadzają o wynikach monitorowania i dalszej oceny prowadzonej przez Komisję w ramach innych jej instrumentów, w tym w ramach unijnego mechanizmu praworządności.

listopada 2022 r. Komisja będzie na bieżąco informować Radę o wszelkich istotnych elementach, które mogą mieć wpływ na jej obecną ocenę.

- 124) Zgodnie z art. 6 ust. 10 rozporządzenia w sprawie warunkowości Rada przyjmuje decyzję wykonawczą w terminie jednego miesiąca, a okres ten może zostać przedłużony maksymalnie o kolejne dwa miesiące, co umożliwiłoby ocenę wypełnienia zobowiązań, o których mowa w pkt 123.

8. ŚRODKI, JAKICH PRZYJĘCIE PROPONUJE SIĘ, I ICH PROPORCJONALNOŚĆ

- 125) Wniosek spełnia wymogi zasady proporcjonalności. Nie wykracza on poza to, co jest konieczne, by osiągnąć cele instrumentu.
- 126) Rozporządzenie w sprawie warunkowości przewiduje, że środki, jakie zostaną zaproponowane Radzie, powinny być proporcjonalne względem faktycznego lub potencjalnego wpływu stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii oraz – w zakresie, w jakim jest to możliwe – ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia. Określając środki, jakie mają zostać zaproponowane, Komisja uwzględnia wszystkie istotne elementy, takie jak charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego, a także bierze pod uwagę adekwatność wszelkich ewentualnych środków zaradczych przedłożonych przez dane państwo członkowskie w ramach postępowania.

8.1. Proporcjonalność środków – potencjalny wpływ naruszeń zasad państwa prawnego na budżet Unii

- 127) Stwierdzone naruszenia są nieodłącznie związane z procesem, w ramach którego fundusze unijne są wykorzystywane przez Węgry, ponieważ polegają one na nieprawidłowym funkcjonowaniu i nieprawidłowych procedurach organów publicznych podejmujących decyzje w ramach postępowań o udzielanie zamówień finansowanych z budżetu Unii. W związku z tym ich potencjalny wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii uznaje się za szczególnie znaczący. Ponadto jeżeli stwierdzone naruszenia są powiązane z ograniczeniami i przeszkodami w wykrywaniu nadużyć finansowych, prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie i ich korygowaniu ze względu na dodatkowe zarzuty związane z prowadzeniem dochodzeń, ściganiem i ramami antykorupcyjnymi, wpływ taki mógłby zostać uznany nawet za jeszcze bardziej znaczący, ponieważ może dotyczyć wszystkich funduszy unijnych wdrażanych przez Węgry.
- 128) Jeżeli chodzi o charakter naruszeń, Komisja uważa, że ocena naruszeń dotyczących zamówień publicznych, a także naruszeń dotyczących konfliktu interesów w odniesieniu do trustów interesu publicznego prowadzi do wniosku, że problemy te wskazują na naruszenie zasad państwa prawnego, w szczególności w rozumieniu art. 3 lit. b) rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092, ponieważ nie zapobiega się arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, nie koryguje się takich decyzji ani nie nakłada za nie kar lub też nie zapewnia się sytuacji braku konfliktu interesów. W związku z tym charakter ocenionych naruszeń, który zasadniczo wiąże się ze sposobem wdrażania środków publicznych, w tym funduszy unijnych, ma znaczący wpływ na budżet Unii.

- 129) Ponadto zwłaszcza naruszenia dotyczące problemów stwierdzonych w dziedzinie zamówień publicznych mają charakter powtarzalny i trwają dłużej niż 10 lat, co pociąga za sobą ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i dla interesów finansowych Unii.
- 130) Komisja uważa ponadto, że stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego dotyczą ważnych części sektora publicznego na Węgrzech, tj. wszystkich podmiotów publicznych wykonujących fundusze Unii, które mogą być lub stać się instytucjami zamawiającymi, a także wszystkich trustów interesu publicznego, które mimo że są podmiotami prywatnymi, realizują cel związany z interesem publicznym, taki jak edukacja, badania naukowe, ochrona środowiska i klimatu oraz ochrona dziedzictwa kulturowego. W związku z tym stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego są systemowe i powszechne, a zatem – poważne.
- 131) W odniesieniu do zakresu naruszenia zasad państwa prawnego Komisja uważa, że jeżeli naruszenie zasad państwa prawnego wpływa lub stwarza ryzyko wpływu na wiele programów lub funduszy Unii, jego wpływ na budżet Unii lub interesy finansowe Unii musi zostać uznany za znaczny. W tym przypadku istnieje ryzyko, że zidentyfikowane problemy będą miały wpływ na wszystkie programy realizowane głównie w drodze zamówień publicznych, które odnoszą się w największym stopniu do trzech programów polityki spójności na Węgrzech w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, które odpowiadają znacznej części budżetu Unii przydzielonego Węgrom w ramach polityki spójności. Prowadzone przez służby Komisji audyty, dzięki którym stwierdzono opisane powyżej problemy w dziedzinie zamówień publicznych, dotyczyły obszaru polityki spójności i pomimo faktu, że w odniesieniu do poszczególnych audytów ich wpływ na budżet UE został skorygowany pod względem finansowym w oparciu o zasady polityki spójności, ustalenia te wykazały systemową niezdolność lub niechęć władz węgierskich do zapobiegania decyzjom naruszającym mające zastosowanie prawo w zakresie zamówień publicznych i konfliktów interesów, a tym samym do odpowiedniego przeciwdziałania ryzyku korupcji lub ich zaniechania w tym zakresie.
- 132) Oprócz powyższego, jeżeli stwierdzone problemy w zakresie zamówień publicznych i trustów interesu publicznego są powiązane z ograniczeniami i przeszkodami w wykrywaniu nadużyć finansowych, prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie i ich korygowaniu ze względu na dodatkowe zarzuty związane z prowadzeniem dochodzeń, ściganiem i ramami antykorupcyjnymi, wpływ finansowy mógłby zostać uznany nawet za jeszcze bardziej znaczący. Aspekt ten rzeczywiście utrudniłby ochronę interesów finansowych Unii zarówno *ex ante* – osłabiając odstraszający skutek postępowań karnych, jak i *ex post* – blokując represyjne działania instytucji państwowych.

8.2. Działania Unii, na które ukierunkowane są środki

- 133) Biorąc pod uwagę wcześniejsze audyty służb Komisji (i pomimo faktu, że ich wpływ na budżet UE został skorygowany pod względem finansowym w oparciu o zasady polityki spójności) oraz przedstawione powyżej ustalenia, działania Unii, na które naruszenia zasad państwa prawnego najprawdopodobniej znów będą miały wpływ w przyszłości, to działania w ramach programów polityki spójności realizowanych głównie w drodze zamówień publicznych, a także programów, których

beneficjentami mogą być trusty interesu publicznego i podmioty przez nie utrzymywane.

- 134) Komisja uważa, że – zważywszy na stwierdzone ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii oraz dla interesów finansowych Unii, a także na prewencyjny charakter rozporządzenia w sprawie warunkowości, jak również w celu ochrony budżetu przed poważnymi zagrożeniami – środki powinny dotyczyć w pierwszej kolejności programów polityki spójności na lata 2021–2027, które mają być realizowane głównie w drodze zamówień publicznych, przyjmując za punkt odniesienia sposób realizacji równoważnych programów polityki spójności w ramach WRF na lata 2014–2020. Programy w ramach polityki spójności, których dotyczą proponowane środki (zwane dalej „przedmiotowymi programami”), są następujące:

- a) Program Operacyjny na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Plus;
- b) Program Operacyjny na rzecz Zintegrowanego Transportu Plus;
- c) Program Operacyjny na rzecz Rozwoju Terytorialnego i Rozwoju Obszarów Zasiedlonych Plus.

- 135) Jeśli chodzi o naruszenia zasad państwa prawnego mające wpływ na fundusze wdrażane przez trusty interesu publicznego oraz podmioty przez nie utrzymywane Komisja uważa, że – zważywszy na charakter działań, w które podmioty te mogą być zaangażowane⁵⁴ – środki, które Komisja zamierza zaproponować w tym przypadku, powinny być ukierunkowane na wszystkie działania w ramach programów objętych zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim, których beneficjentami lub podmiotami wdrażającymi mogą być trusty interesu publicznego lub inne podmioty przez nie utrzymywane.

8.3. Wybór odpowiednich i proporcjonalnych środków

- 136) W świetle powyższej analizy, która wskazuje, że istnieje znaczny potencjalny wpływ stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii, proponuje się następujące środki.

- Programy objęte zarządzaniem dzielonym: zawieszenie zobowiązań w ramach programów polityki spójności na lata 2021–2027

- 137) Aby określić poziom zawieszenia zobowiązań, Komisja zauważa, że na obecnym etapie nie jest możliwe dokładne ilościowe określenie potencjalnego wpływu na budżet Unii, ponieważ odsetek funduszy, które zostaną wdrożone w drodze zamówień w ramach WRF na lata 2021–2027, nie może zostać określony z wyprzedzeniem z wystarczającą dokładnością. W związku z tym, ponieważ nie jest możliwe dokładne określenie kwoty wydatków związanych z wykrytymi poważnymi nieprawidłowościami, odpowiedni poziom środków, które należy zastosować, określa się jako wartość procentową odzwierciedlającą szacowane wynikające z tego

⁵⁴ Działania te dotyczą głównie edukacji i badań, ale również wielu innych dziedzin, takich jak ochrona środowiska i klimatu, ochrona dziedzictwa kulturowego i sport.

ryzyko dla budżetu Unii. Wartość tę określa się w świetle wagi, częstotliwości i czasu trwania stwierdzonych systemowych naruszeń, a także zakładanego maksymalnego ryzyka finansowego dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii, biorąc pod uwagę środki zaradcze przedłożone przez Węgry w ramach niniejszego postępowania.

- 138) Biorąc pod uwagę szczególnie znaczący potencjalny wpływ stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii oraz na interesy finansowe Unii, a także biorąc pod uwagę charakter, czas trwania, wagę i zakres tych naruszeń, może to oznaczać bardzo znaczący potencjalny wpływ na odnośne fundusze, a tym samym uzasadniać bardzo wysoki poziom zawieszenia zobowiązań jako proporcjonalny. Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, odpowiednie i proporcjonalne środki powinny zatem obejmować kwotę funduszy unijnych, w przypadku których istnieje ryzyko, że mogą być zarządzane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami. W związku z tym oczekuje się, że jedynie część funduszy z wyżej wymienionych programów operacyjnych będzie wdrażana w drodze zamówień (zasadniczo od 85 % do 90 % funduszy), oraz – także co do zasady – że takie systemowe naruszenia mogą nie występować w niektórych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Z drugiej strony naruszenia te mogą również wiązać się z poważnymi zagrożeniami dla innych programów unijnych, które są również, w mniejszym stopniu, wdrażane w drodze zamówień publicznych, ale których planowane środki nie miałyby dotyczyć. W związku z powyższym w swoim liście intencyjnym Komisja oszacowała, że ryzyko dla budżetu odpowiada 70 % funduszy przedmiotowych programów. Takie ryzyko mogłoby jednak zostać w znacznym stopniu złagodzone przez zobowiązania podjęte przez Węgry w ramach środków zaradczych przedłożonych w drugiej odpowiedzi, jeżeli zostaną one potwierdzone realizacją kluczowych etapów, do jakiej zobowiązały się Węgry.
- 139) I tak, mimo że Węgry przedłożyły środki zaradcze, które zasadniczo mogłyby rozwiązać obawy Komisji, i zaczęły realizować pierwsze etapy wdrażania, na obecnym etapie środki te są nadal niewystarczająco szczegółowe, biorąc pod uwagę, że brak jest kluczowych tekstów ustawodawczych i innych kluczowych etapów, które zapoczątkowałyby wdrażanie wielu środków zaradczych przedłożonych przez Węgry, w związku z czym trudno jest jednoznacznie ocenić, czy zarządzają one problemom. W związku z tym Komisja uważa, że rozsądne przybliżenie poziomu pozostałego ryzyka dla budżetu na tym etapie odpowiada 65 % funduszy przedmiotowych programów. Ponieważ poziom ten można uznać za rozsądną wartość zbliżoną dla wpływu na budżet Unii lub poważnego ryzyka dla budżetu Unii, Komisja uważa, że zawieszenie zobowiązań w wysokości 65 % w tych programach operacyjnych jest proporcjonalnym środkiem. Komisja będzie nadal monitorować sytuację i w razie potrzeby może proponować dostosowania.
- 140) Jeżeli wskazane programy nie zostaną zatwierdzone do momentu przyjęcia przez Radę decyzji, należy zamiast tego podjąć decyzję o zawieszeniu zatwierdzenia jednego lub kilku przedmiotowych programów, proporcjonalnie do ryzyka dla interesów finansowych Unii. Podstawą jest to samo rozumowanie, jakie przedstawiono w pkt 139 powyżej.

- Programy objęte zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim: zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych z trustami interesu publicznego i podmiotami przez nie utrzymywanymi

- 141) Środki powinny również dotyczyć działań w ramach programów wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, których beneficjentami lub podmiotami wdrażającymi mogą być trusty interesu publicznego i podmioty przez nie utrzymywane. W odniesieniu do stwierdzonych naruszeń dotyczących trustów interesu publicznego, ponieważ środek dotyczyłby jedynie tych podmiotów jako takich, objęte powinny być wszystkie programy wdrażane w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego. Komisja uważa zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych obejmujących jakiegokolwiek trust interesu publicznego lub wszelkie podmioty utrzymywane przez taki trust w ramach programów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim za proporcjonalny środek.
- 142) Jako że obecnie istnieje ogólny wyjątek, zgodnie z którym członkowie rady trustów interesu publicznego zwolnieni są z obowiązku przestrzegania wymogów dotyczących konfliktu interesów, podczas gdy możliwość stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych do funduszy powierniczych zależałaby od indywidualnej oceny, czy fundusze te spełniają kryteria uznania ich za instytucje zamawiające, takie wyjątki mogą mieć wpływ na każdy budżet, który podmioty te mogą wykonywać lub którym mogą zarządzać. W związku z tym praktycznie niemożliwe jest, by uznać, że zakaz powinien mieć zastosowanie do niektórych trustów interesu publicznego i podmiotów przez nie utrzymywanych lub że Komisja może zaciągać częściowe zobowiązania prawne z takimi podmiotami. Ponadto, ponieważ zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych ogranicza się tylko do tych podmiotów, alokacje funduszy ze wszystkich unijnych programów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim mogą wciąż zostać wykorzystane na rzecz innego podmiotu będącego beneficjentem lub instytucją wdrażającą. W związku z tym, w świetle wykazu środków mających zastosowanie do zarządzania bezpośredniego i pośredniego zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie warunkowości, zakaz zaciągania wszelkich nowych zobowiązań prawnych z tymi podmiotami można uznać za proporcjonalny w celu wyeliminowania ryzyka dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i interesów finansowych Unii, do czasu przyjęcia odnośnego tekstu ustawodawczego.
- 143) O ile środek ten zostanie określony w szczegółowych przepisach i wprowadzony w niezbędnym tekście ustawodawczym oraz wdrożony zgodnie z zobowiązaniami Węgier, można uznać, że stanowi on odpowiedź na wszystkie obawy Komisji w tym zakresie.

8.4. Uwagi Węgier na temat środków zaproponowanych w liście intencyjnym

- 144) Węgry twierdziły, że przedłożone przez nie środki zaradcze pozwolą rozwiązać wszystkie problemy wskazane przez Komisję w tej sprawie. Węgry przywołały zasadę lojalnej współpracy, której przestrzegają, przedkładając środki zaradcze. Węgry przywołały także zawarty w wyroku Trybunału⁵⁵ wymóg, zgodnie z którym

⁵⁵ Zob. wyroki Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 271, oraz Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pkt 302.

środki podjęte na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości muszą być „ściśle proporcjonalne” do wpływu stwierdzonego naruszenia zasad państwa prawnego na budżet Unii lub na interesy finansowe Unii, twierdząc, że potencjalny wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE lub na ochronę interesów finansowych Unii nie może uzasadniać środków dotyczących wszystkich funduszy unijnych wykorzystywanych przez dane państwo członkowskie. Ponadto Węgry twierdziły, że systemowy i powszechny charakter naruszeń nie oznacza automatycznie, że naruszenia są poważne. Ponadto wskazały na brak uzasadnienia, dlaczego i w jakim zakresie programy operacyjne, których dotyczą działania, zostały uznane za wdrażane w drodze zamówień publicznych.

- 145) Ponadto Węgry twierdziły, że nieprzestrzegany był wymóg obiektywnej, bezstronnej i sprawiedliwej oceny, ponieważ wniosek dotyczący ograniczenia zobowiązań o 70 % nie jest uzasadniony. Węgry przywołały 10 % stawkę ryczałtową korekty finansowej zastosowaną w trakcie audytu w 2017 r., twierdząc, że zgodnie z zasadą proporcjonalności zawieszeniu mogłoby podlegać jedynie 10 % z 70 % zobowiązań w ramach odnośnych programów operacyjnych, tj. 7 %. Węgry twierdzą ponadto, że Komisja nie uzasadniła, dlaczego zaproponowała zawieszenie płatności na poziomie wyższym niż poziomy korekt finansowych określone w wytycznych Komisji w sprawie korekt finansowych dokonywanych w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych⁵⁶.
- 146) Jeśli chodzi o alternatywny środek, polegający na zawieszeniu zatwierdzenia programów operacyjnych, jeżeli nie zostały one zatwierdzone przez Komisję w momencie podejmowania decyzji przez Radę, Węgry twierdzą, że nie miały możliwości przedstawienia swoich uwag, ponieważ Komisja nie wskazała, których konkretnych programów środek ten miałby dotyczyć w takim przypadku.
- 147) Jeżeli chodzi o zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych z trustami interesu publicznego i podmiotami przez nie utrzymywanymi lub zarządzanymi, Węgry twierdzą, że jest on zbędny i nieproporcjonalny, ze względu na rzekome środki zaradcze przedłożone 19 lipca 2022 r. oraz fakt, że Komisja nie przedstawiła żadnego konkretnego przypadku, w którym podmioty te nie działały jako instytucje zamawiające lub nie przestrzegały unijnych przepisów dotyczących konfliktu interesów.

Ocena przeprowadzona przez Komisję

- 148) Komisja z zadowoleniem przyjmuje środki zaradcze przedłożone przez Węgry w ich drugiej odpowiedzi, a także ich współpracę w tym zakresie. W liście intencyjnym przedstawiono jednak powody, dla których środki zaradcze zaproponowane 19 lipca 2022 r. nie mogły zostać uwzględnione w definicji środków, które Komisja zamierzała zaproponować Radzie. Jeżeli chodzi o środki zaproponowane przez Węgry w ich drugiej odpowiedzi, Komisja wyjaśniła powyżej w pkt 121 i 122, dlaczego na tym etapie nie można ich uznać za adekwatne do rozwiązywania problemów wskazanych przez Komisję.

⁵⁶ Decyzja Komisji z dnia 14 maja 2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych, C(2019)3452 final.

- 149) Jeżeli chodzi o argument Węgier związany z możliwym wpływem na budżet Unii lub skutkami dla tego budżetu, Komisja zwraca uwagę, że art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości nakłada na Komisję obowiązek przedstawienia Radzie propozycji środków również w przypadku, gdy naruszenia zasad państwa prawnego stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii. Ponieważ Komisja stwierdziła, że takie poważne ryzyko zajdzie w przyszłości, nie musiała określić konkretnego ryzyka – jak argumentują Węgry – aby zaproponować środki Radzie. Interpretacja sugerowana przez Węgry pozbawiłaby rozporządzenie w sprawie warunkowości jego celu, jakim jest zapobiegawcza ochrona należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i ochrona interesów finansowych Unii.
- 150) W odniesieniu do stawek korekt finansowych stosowanych w przypadku audytów służb Komisji, Komisja zwraca uwagę, że rozporządzenie w sprawie warunkowości jest instrumentem zapobiegawczym, którego celem jest ochrona należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i ochrona interesów finansowych Unii w sposób bardziej horyzontalny niż ma to miejsce w przypadku pozostałych przepisów finansowych Unii. Z tego względu stosowanie odpowiednio poziomów korekty finansowej, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i wspomnianej powyżej decyzji Komisji, nie służyłoby celowi, który jest odrębny i dodatkowy.
- 151) Jeżeli chodzi o alternatywny środek polegający na zawieszeniu zatwierdzenia programów, Komisja wyraźnie wskazała programy operacyjne, które mogłyby zostać objęte tym środkiem. W momencie wysłania listu intencyjnego Komisja nie mogła wskazać dokładnie, które z tych programów zostaną objęte alternatywnym środkiem polegającym na zawieszeniu zatwierdzenia programu, i nie może tego zrobić także na obecnym etapie. Będzie to zależało od etapu zatwierdzenia programów w momencie przyjęcia decyzji przez Radę. Komisja wskazała jednak, że jeżeli zastosowane zostanie zawieszenie zatwierdzenia programów, dotyczyć to będzie jednego programu lub większej liczby programów proporcjonalnie do ryzyka dla interesów finansowych Unii.
- 152) Wreszcie, jeżeli chodzi o środek związany z trustami interesu publicznego, rozporządzenie w sprawie warunkowości nie nakłada wymogu określenia konkretnych przypadków, w których naruszenie zasad państwa prawnego miało wpływ na budżet Unii lub interesy finansowe Unii. W szczególności w przypadku trustów interesu publicznego obowiązujące ustawodawstwo wyraźnie stwarza poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i dla interesów finansowych Unii. Z tego względu zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych jest jedynym środkiem mogącym zapewnić ochronny i zapobiegawczy charakter procedury określonej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości.

9. PODSTAWA PRAWNA

- 153) Podstawą prawną niniejszego instrumentu jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

10. PROPONOWANE ŚRODKI

• Programy objęte zarządzaniem dzielonym

- 154) Zawieszenie 65 % zobowiązań w trzech programach operacyjnych na lata 2021–2027 finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności (FS), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+).
- 155) Jeżeli wskazane programy nie zostaną zatwierdzone do momentu przyjęcia przez Radę decyzji, należy zamiast tego podjąć decyzję o zawieszeniu zatwierdzenia jednego programu lub większej liczby programów proporcjonalnie do ryzyka dla interesów finansowych Unii. Podstawą jest to samo rozumowanie, jakie przedstawiono w pkt 140 powyżej.

• Programy objęte zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim

- 156) Zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych obejmujących jakikolwiek trust interesu publicznego lub wszelkie podmioty utrzymywane przez taki trust w ramach unijnych programów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim. Niekoniecznie ma to wpływ na budżet, ponieważ zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych ogranicza się tylko do tych podmiotów, więc odpowiadające im alokacje funduszy ze wszystkich unijnych programów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim mogą wciąż zostać wykorzystane na rzecz innego podmiotu będącego beneficjentem lub instytucją wdrażającą.

2022/0295 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁵⁷, w szczególności jego art. 6 ust. 10,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) 24 listopada 2021 r. na podstawie art. 6 ust. 4 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 Komisja przesłała Węgrom wezwanie do udzielenia informacji, na które władze węgierskie odpowiedziały 27 stycznia 2022 r.
- (2) 27 kwietnia 2022 r. Komisja przesłała Węgrom pisemne powiadomienie na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 („powiadomienie”). W powiadomieniu tym Komisja wyraziła swoje obawy i przedstawiła swoje ustalenia dotyczące szeregu problemów związanych z systemem zamówień publicznych na Węgrzech, w tym:
 - a) systemowych nieprawidłowości, uchybień i niedociągnięć w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
 - b) wysokiego odsetka przetargów z jedną ofertą oraz niskiej intensywności konkurencji w postępowaniach o udzielenie zamówienia;
 - c) problemów związanych ze stosowaniem umów ramowych;
 - d) wykrywania konfliktów interesów, zapobiegania im i ich korygowania;

⁵⁷ Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1.

- e) problemów związanych z trustami interesu publicznego.
- (3) Problemy te i ich powtarzalność w czasie pokazują systemową niezdolność, zaniechanie lub brak woli ze strony władz węgierskich, jeżeli chodzi o zapobieganie decyzjom, które naruszają mające zastosowanie prawo w dziedzinie udzielania zamówień publicznych oraz konfliktów interesów, a zatem także jeżeli chodzi o podejmowanie właściwych działań przeciwdziałających ryzyku korupcji. Problemy te stanowią naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności zasad pewności prawa i zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, oraz budzą obawy dotyczące podziału władzy.
- (4) W powiadomieniu Komisja określiła zarzuty dodatkowe i przedstawiła ustalenia dotyczące szeregu problemów związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych i ściganiem oraz ramami antykorupcyjnymi, w tym ograniczeń w skutecznym prowadzeniu postępowań przygotowawczych i ściganiu w przypadkach domniemanej działalności przestępczej, jak również organizacji prokuratury oraz braku funkcjonujących i skutecznych w praktyce ram antykorupcyjnych. Problemy te stanowią naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności zasad pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych oraz skutecznej ochrony sądowej.
- (5) W powiadomieniu Komisja przedstawiła elementy stanu faktycznego i konkretne przesłanki, na których oparła swoje ustalenia, oraz zwróciła się też do Węgier o przekazanie pewnych informacji i danych dotyczących tych elementów stanu faktycznego i przesłanek. W powiadomieniu Komisja wyznaczyła władzom węgierskim termin dwóch miesięcy na przedstawienie uwag.
- (6) 27 czerwca 2022 r. Węgry odpowiedziały na to powiadomienie („pierwsza odpowiedź”). Pismami z 30 czerwca i 5 lipca 2022 r. Węgry przesłały dalsze informacje dla uzupełnienia pierwszej odpowiedzi. Ponadto 19 lipca 2022 r. Węgry przesłały dodatkowe pismo, w którym zaproponowały środki zaradcze mające stanowić odpowiedź na ustalenia przedstawione w powiadomieniu.
- (7) Komisja oceniła uwagi przedłożone w pierwszej odpowiedzi i doszła do wniosku, że nie rozwiały one jej obaw ani nie uwzględniły ustaleń przedstawionych w powiadomieniu. Komisja uznała ponadto, że ani pierwsza odpowiedź ani dodatkowe pisma z 30 czerwca i 5 lipca 2022 r. nie zawierały adekwatnych środków zaradczych stanowiących odpowiednie zobowiązanie w kontekście rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092. Ze względu na późne przedłożenie pisma z 19 lipca 2022 r. nie można go było uwzględnić w ocenie pierwszej odpowiedzi. Komisja wzięła jednak pod uwagę wszystkie istotne informacje zawarte w tym piśmie podczas kolejnych etapów procedury określonej w art. 6 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z państwami członkowskimi.
- (8) Zgodnie z art. 6 ust. 7 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 20 lipca 2022 r. Komisja przesłała Węgrom pismo („list intencyjny”), aby poinformować to państwo członkowskie o swojej ocenie przeprowadzonej na podstawie art. 6 ust. 6 tego rozporządzenia oraz o środkach, jakie Komisja planuje zaproponować Radzie do przyjęcia na podstawie art. 6 ust. 9 tego rozporządzenia, ze względu na brak zobowiązania ze strony Węgier do zastosowania odpowiednich środków zaradczych.

W tym samym liście intencyjnym Komisja dała Węgrom możliwość przedłożenia uwag, w szczególności dotyczących proporcjonalności planowanych środków.

- (9) Węgry odpowiedziały na list intencyjny pismem z 22 sierpnia 2022 r. („druga odpowiedź”), w którym przedstawiły swoje uwagi na temat ustaleń Komisji, procedury oraz proporcjonalności środków, o których mowa w liście intencyjnym. Mimo zakwestionowania ustaleń Komisji Węgry zaproponowały pewne środki zaradcze mające rozwiązać obawy wyrażone przez Komisję. 13 września 2022 r. Węgry przesłały Komisji pismo, w którym zawarły wyjaśnienia i dalsze zobowiązania odnoszące się do zaproponowanych środków zaradczych. W opinii Węgier środki zaradcze, w tym dodatkowe zobowiązania zawarte w piśmie z 13 września 2022 r., w pełni rozwiewają obawy Komisji, a zatem Komisja nie powinna proponować żadnych środków Radzie.
- (10) Najważniejsze ustalenia Komisji podsumowano w poniższych motywach.
- (11) Po pierwsze, w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego występują poważne systemowe nieprawidłowości, uchybienia i niedociągnięcia. Takie nieprawidłowości stwierdzono w wyniku kolejnych audytów przeprowadzonych przez służby Komisji dla okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020. Wynikiem tych audytów były znaczne łączne kwoty korekt finansowych, a także szereg dochodzeń OLAF-u, które doprowadziły do wydania zaleceń finansowych dotyczących odzyskania znacznych kwot od Węgier. Z dostępnych danych wynika ponadto, że odsetek zamówień udzielonych w następstwie postępowań, w których uczestniczył tylko jeden oferent, był nadzwyczaj wysoki; zamówienia przypisywano konkretnym przedsiębiorstwom, które stopniowo zdobywały duże części rynku, jak również występowały poważne uchybienia w przyznawaniu umów ramowych. Istnieją też obawy co do stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych i konfliktu interesów w przypadku „trustów interesu publicznego” i podmiotów przez nie zarządzanych, a także co do braku przejrzystości w zarządzaniu funduszami przez te trusty. Problemy te i ich powtarzalność w czasie pokazują systemową niezdolność, zaniechanie lub brak woli ze strony władz węgierskich, jeżeli chodzi o zapobieganie decyzjom, które naruszają mające zastosowanie prawo w dziedzinie udzielania zamówień publicznych oraz konfliktów interesów, a zatem także jeżeli chodzi o podejmowanie właściwych działań przeciwdziałających ryzyku korupcji. Problemy te stanowią naruszenia zasady państwa prawnego, w szczególności zasad pewności prawa i zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, oraz budzą obawy dotyczące podziału władzy.
- (12) Po drugie, występują dodatkowe problemy związane z ograniczeniami skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania w przypadkach domniemanej działalności przestępczej, a także z organizacją prokuratury i brakiem funkcjonujących i skutecznych ram antykorupcyjnych. W szczególności brak jest skutecznych środków zaskarżenia w niezależnym sądzie w przypadku, gdy prokuratura podejmie decyzję o nieprowadzeniu postępowań przygotowawczych lub nieściganiu domniemanej korupcji, nadużyć i innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, nie ma wymogu podania powodów w przypadku przydzielania lub zmiany przydziału takich spraw, a także brak jest przepisów zapobiegających arbitralnym decyzjom w takich sprawach. Brak jest ponadto kompleksowej strategii antykorupcyjnej obejmującej również najistotniejsze obszary zapobiegania korupcji; nie wykorzystuje się w pełni wszystkich narzędzi zapobiegawczych do pomocy w prowadzeniu postępowań

przygotowawczych, zwłaszcza w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu; ogólnie brak jest również skutecznego zapobiegania przestępstwom nadużycia finansowego i korupcji oraz ich zwalczania. Problemy te stanowią naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności zasad pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych oraz skutecznej ochrony sądowej.

- (13) Uwagi przekazane w odpowiedziach Węgier nie są adekwatne w stosunku do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu i liście intencyjnym. W szczególności w odpowiedziach nie przedstawiono żadnych dowodów niedawnych usprawnień wprowadzonych przez Węgry w systemie zamówień publicznych (w odniesieniu do przejrzystości, intensywności konkurencji i kontroli konfliktów interesów). Chociaż po audytach przeprowadzonych przez służby Komisji zaszły pewne zmiany w węgierskim systemie zamówień publicznych, nic nie wskazuje na to, by zmiany te wywarły wpływ na poziom konkurencji na węgierskim rynku. Dane, którymi dysponuje Komisja, wskazują nie tylko na wzrost koncentracji udzielanych zamówień publicznych, ale również na zwiększenie szans wygranej w przetargach podmiotów węgierskiej partii rządzącej („przedsiębiorstwa powiązane politycznie”). Komisja zleciła przeprowadzenie badania, które dostarczyło statystyczną analizę empiryczną ponad 270 000 zamówień publicznych udzielonych na Węgrzech w latach 2005–2021⁵⁸. Wyniki tego badania znajdują potwierdzenie w ustaleniach analizy danych przetargowych dotyczących zamówień udzielonych niektórym przedsiębiorstwom zidentyfikowanym jako przedsiębiorstwa z powiązaniami politycznymi. Komisja zebrała ponadto zgłoszenia od mediów i zainteresowanych stron dotyczące sektora turystyki, komunikacji i sportu. Węgry nie przedstawiły żadnych dowodów na możliwość stosowania (ani na stosowanie w praktyce) przepisów w dziedzinie konfliktu interesów istotnych dla ochrony budżetu Unii w odniesieniu do trustów interesu publicznego.
- (14) W prawodawstwie Unii nie ma innych procedur, za pomocą których Komisja mogłaby skuteczniej chronić budżet Unii. Stwierdzone nieprawidłowości, uchybienia i niedociągnięcia są szeroko rozpowszechnione i wzajemnie powiązane, co sprawia, że procedury inne niż te przewidziane w rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2092 nie mogą bardziej skutecznie przeciwdziałać ryzyku dla budżetu Unii. Nawet jeśli możliwe jest zastosowanie pewnych środków dostępnych na podstawie przepisów sektorowych, takich jak audyty prowadzone przez służby Komisji oraz korekty finansowe dotyczące nieprawidłowości nieskorygowanych przez organy węgierskie, środki te na ogół odnoszą się do wydatków już zadeklarowanych Komisji, a utrzymywanie się nieprawidłowości przez wiele lat pokazuje, że korekty finansowe nie są wystarczające do ochrony interesów finansowych Unii przed ryzykiem występującym obecnie lub ryzykiem w przyszłości.
- (15) Jeżeli chodzi o przestrzeganie i monitorowanie warunków podstawowych określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060⁵⁹, należy zwrócić

⁵⁸ *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements – Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Corruption Research Center Budapest.

⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej

uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 5 tego rozporządzenia jedyną konsekwencją niespełnienia warunku podstawowego jest to, że Komisja nie zwraca wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym danemu państwu członkowskiemu. Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 przyznaje szerszy zakres możliwych środków ochrony budżetu Unii, w tym zawieszenie zatwierdzenia jednego programu lub większej liczby programów, jak również zawieszenie zobowiązań w ramach zarządzania dzielonego. Możliwe środki na podstawie rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 dotyczą także płatności zaliczkowych, czego nie przewiduje art. 15 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

- (16) Jeżeli chodzi o stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych i ich interpretację, w motywie 17 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 wyjaśniono, że ustawodawstwo Unii, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia, to ustawodawstwo finansowe i sektorowe. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie są oparte na akcie ustawodawczym, lecz bezpośrednio na art. 258 TFUE. Ten przepis prawa pierwotnego nie może być uznany za „ustawodawstwo Unii” w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092.
- (17) Art. 22 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁶⁰ przewiduje, że przy wdrażaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności państwa członkowskie podejmują wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony interesów finansowych Unii. Zgodnie z art. 22 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241 główna odpowiedzialność za przestrzeganie prawa unijnego i krajowego podczas wdrażania tych środków spoczywa na państwach członkowskich, natomiast Komisja – zgodnie z art. 22 ust. 5 tego rozporządzenia – może przystąpić do działań naprawczych w przypadkach nadużycia finansowego, korupcji i konfliktu interesów naruszających interesy finansowe Unii, jeżeli przypadki te nie zostały skorygowane przez państwa członkowskie, lub w przypadku poważnego naruszenia obowiązku wynikającego z umowy pożyczki lub umowy w sprawie finansowania. Co ważniejsze, plan odbudowy i zwiększania odporności Węgier nie został jeszcze sfinalizowany, a jego treść i zdolność do ochrony interesów finansowych Unii zależą od faktycznych środków, jakie zostaną zawarte w tym planie, jak również od tego, w jaki sposób środki te będą przez Węgry wdrażane. Z tego względu w tym przypadku stosowanie przepisów rozporządzenia (UE) 2021/241 nie umożliwiłoby Komisji bardziej skutecznej ochrony budżetu UE.
- (18) W związku z powyższym żadna inna procedura na mocy prawa Unii nie pozwoliłaby Komisji na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii niż procedura określona w art. 6 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092.
- (19) Potencjalny wpływ stwierdzonych naruszeń na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii uznaje się za

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.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

szczególnie istotny, ponieważ naruszenia te są nierozzerwalnie związane z procesem, w ramach którego Węgry wykorzystują fundusze unijne; wynika to z faktu, że naruszenia polegają na niewłaściwym funkcjonowaniu organów publicznych podejmujących decyzję o udzieleniu zamówień finansowanych z budżetu Unii. Ponadto jeżeli stwierdzonym naruszeniom towarzyszą ograniczenia i przeszkody w wykrywaniu nadużyć finansowych, prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie i ich korygowaniu, co określono jako zarzuty dodatkowe związane z prowadzeniem dochodzeń, ściganiem i ramami antykorupcyjnymi, skutki te można uznać za jeszcze bardziej znaczące.

- (20) Biorąc pod uwagę charakter ustaleń dotyczących zamówień publicznych, odpowiednie środki, jakie należy przyjąć na podstawie rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 („odpowiednie środki”), powinny dotyczyć finansowania unijnego, które jest wdrażane głównie w drodze zamówień publicznych. Audyty Komisji, w których stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień publicznych, dotyczyły polityki spójności i pomimo faktu, że wpływ finansowy tych uchybień i nieprawidłowości na budżet UE został skorygowany zgodnie z zasadami polityki spójności, to wskazują one na systemową niezdolność, zaniechanie lub niechęć władz węgierskich do zapobiegania decyzjom naruszającym mające zastosowanie prawo w zakresie zamówień publicznych i konfliktów interesów, a tym samym do odpowiedniego przeciwdziałania ryzyku korupcji.
- (21) Programami, które mają być chronione odpowiednimi środkami, powinny być w pierwszej kolejności programy polityki spójności na lata 2021–2027, gdyż przewiduje się, że będą one realizowane głównie w drodze zamówień publicznych, analogicznie do sposobu, w jaki Węgry wdrożyły równoważne programy w ramach WRF na lata 2014–2020. Programy te to Program Operacyjny na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Plus, Program Operacyjny na rzecz Zintegrowanego Transportu Plus, Program Operacyjny na rzecz Rozwoju Terytorialnego i Rozwoju Obszarów Zasiedlonych Plus („przedmiotowe programy”). Poziom realizacji przedmiotowych programów w drodze zamówień publicznych szacuje się na 85–90 %.
- (22) Odpowiednie środki powinny również dotyczyć działań programów Unii realizowanych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, w przypadku których trusty interesu publicznego i podmioty przez nie utrzymywane – uznawane za jednostki rządowe w rozumieniu art. 2 lit. b) i art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 – mogą być beneficjentami lub podmiotami wdrażającymi. Jeżeli chodzi o stwierdzone naruszenia dotyczące trustów interesu publicznego, odpowiednie środki powinny objąć wszystkie programy Unii realizowane w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego.
- (23) Zgodnie z wymogami proporcjonalności określonymi w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 odpowiedni poziom środków, które mają być zastosowane, należy określić za pomocą wartości procentowej odzwierciedlającej odnośne ryzyko dla budżetu Unii.
- (24) W świetle wagi, częstotliwości i czasu trwania naruszeń systemowych stwierdzonych w zamówieniach publicznych ryzyko finansowe dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii można uznać za bardzo znaczące, co uzasadnia bardzo wysoki poziom wpływu finansowego środków.

- (25) Zgodnie z art. 6 ust. 6 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 przy podejmowaniu decyzji w sprawie odpowiednich środków należy uwzględnić otrzymane informacje i uwagi przedstawione przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność ewentualnych proponowanych środków zaradczych. W związku z tym w ocenie należy uwzględnić środki zaradcze zaproponowane przez Węgry.
- (26) W swojej drugiej odpowiedzi Węgry przedstawiły 17 środków zaradczych, które następnie zostały uzupełnione pismem przekazanym Komisji 13 września 2022 r. Według Węgier środki te rozwiązują wszystkie problemy poruszone przez Komisję w powiadomieniu („proponowane środki zaradcze”). Te środki zaradcze to:
- a) skuteczniejsze zapobieganie naruszeniom i nieprawidłowościom związanym z wdrażaniem funduszy unijnych oraz skuteczniejsze wykrywanie i korygowanie tych naruszeń i nieprawidłowości dzięki nowo utworzonemu Urzędowi ds. Etyki;
 - b) Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji;
 - c) wzmocnienie ram antykorupcyjnych;
 - d) zapewnienie przejrzystości wykorzystania wsparcia Unii przez fundacje zarządzania aktywami interesu publicznego;
 - e) wprowadzenie specjalnej procedury w przypadku szczególnych przestępstw związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem majątkiem publicznym;
 - f) wzmocnienie mechanizmów audytu i kontroli w celu zagwarantowania należytego wykorzystania wsparcia UE;
 - g) zmniejszenie udziału finansowanych z funduszy unijnych postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą;
 - h) zmniejszenie udziału finansowanych z budżetu państwa postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą;
 - i) opracowanie narzędzia do zgłaszania przetargów z jedną ofertą służącego monitorowaniu i zgłaszaniu zamówień publicznych z jedną ofertą;
 - j) opracowanie elektronicznego systemu zamówień publicznych w celu zwiększenia przejrzystości;
 - k) opracowanie ram pomiaru efektywności służących ocenie skuteczności i opłacalności zamówień publicznych;
 - l) przyjęcie planu działania na rzecz zwiększenia poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych;
 - m) szkolenia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw dotyczące praktyk w zakresie zamówień publicznych;

- n) ustanowienie systemu wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw mającego na celu rekompensatę kosztów związanych z uczestnictwem w zamówieniach publicznych;
 - o) stosowanie ARACHNE – narzędzia Komisji do oceny ryzyka;
 - p) zacieśnienie współpracy z OLAF-em;
 - q) przyjęcie aktu ustawodawczego zapewniającego większą przejrzystość wydatków publicznych.
- (27) Ogólnie rzecz biorąc, Węgry zobowiązały się do bezwarunkowego wdrożenia środków zaradczych proponowanych w drugiej odpowiedzi w celu rozwiązania problemów poruszonych w powiadomieniu oraz do utrzymania środków i powiązanych z nimi przepisów bez ograniczeń czasowych, a także do należytego egzekwowania zasad określonych w tych przepisach.
- (28) Ponieważ jednak problemy stwierdzone na Węgrzech dotyczą zarówno ram prawnych, jak i – w dużym stopniu – praktyk administracyjnych, ocena adekwatności środków zaradczych proponowanych przez Węgry do osiągnięcia celu tych środków, jakim jest położenie kresu naruszeniom lub ryzyku dla interesów finansowych Unii, będzie zależała od analizy szczegółów środków i od prawidłowej, pełnej i skutecznej realizacji wszystkich kluczowych etapów wdrażania, zgodnie z odnośnymi harmonogramami przedłożonymi przez Węgry 22 sierpnia. W związku z tym Węgry muszą wciąż zrealizować kluczowe etapy wielu z zaproponowanych środków zaradczych.
- (29) Węgry zobowiązały się do powołania nowego Urzędu ds. Etyki, który wzmocni zapobieganie naruszeniom i nieprawidłowościom związanym z wdrażaniem funduszy unijnych oraz wykrywanie i korygowanie tych naruszeń i nieprawidłowości. Węgry uwzględniły w tym proponowanym środku zaradczym szereg elementów, które zostały pozytywnie ocenione przez Komisję na tym etapie, w szczególności w odniesieniu do: (i) celu i założeń nowego Urzędu ds. Etyki; (ii) zakresu jego mandatu i (rozszerzonych) uprawnień, w tym uprawnień do zlecania instytucjom zamawiającym zawieszenia ofert, uprawnień do zwracania się do administracyjnych organów dochodzeniowych o przeprowadzenie dochodzeń, uprawnień do zalecania wykluczenia określonych podmiotów gospodarczych z finansowania unijnego, prawa do wystąpienia o kontrolę sądową wszelkich decyzji organów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia, które wiążą się z jakimkolwiek wsparciem Unii (i które mogą podlegać kontroli sądowej) itp.; (iii) zasad powoływania rady Urzędu ds. Etyki oraz udziału „komitetu ds. kwalifikowalności”, którego celem jest zagwarantowanie pełnej niezależności Urzędu ds. Etyki. Urząd ds. Etyki będzie ponadto opierać się na faktach ustalonych w orzeczeniach sądowych, będzie mieć możliwość wytoczenia powództwa przed sądem, a jego własne decyzje będą podlegały kontroli sądowej. Z tego powodu Węgry zobowiązały się również, że wszystkie węgierskie sądy rozpatrujące sprawy cywilne, administracyjne i karne, w tym sądy właściwe dla ochrony interesów finansowych Unii, będą spełniać wymogi niezależności i bezstronności oraz będą ustanowione na mocy prawa, zgodnie z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej i odpowiednim dorobkiem prawnym UE. Proponowany środek zaradczy obejmuje harmonogram określający najważniejsze pierwsze etapy wdrażania, poczynwszy od decyzji rządu zobowiązującej węgierski rząd

do przedłożenia do 30 września 2022 r. Zgromadzeniu Narodowemu projektu przepisów w celu ustanowienia Urzędu ds. Etyki (odnośna decyzja rządu została przyjęta 5 września 2022 r.), aż do rozpoczęcia działalności tego urzędu 19 listopada 2022 r.

- (30) W przypadku prawidłowego i skutecznego wdrożenia, jak przewidziano w proponowanym środku zaradczym, przy zachowaniu pełnej niezależności i skutecznych faktycznych uprawnień w odniesieniu do wszystkich procedur, które mogą rzeczywiście lub potencjalnie wpłynąć na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii, Urząd ds. Etyki może przyczynić się do zwiększenia poziomu konkurencji w postępowaniach o udzielenie zamówienia, zapobiegając ryzyku konfliktu interesów lub minimalizując je, a bardziej ogólnie może skuteczniej zapobiegać nadużyciom finansowym, korupcji, konfliktom interesów i innym nieprawidłowościom naruszającym prawo Unii w węgierskim systemie zamówień publicznych, a także je wykrywać i korygować, z korzyścią dla bardziej racjonalnego i wydajnego wykorzystania finansowania unijnego. Szczegółowe informacje i kluczowe etapy w ramach proponowanego środka zaradczego są jednak nadal niepotwierdzone, w tym w szczególności w odniesieniu do uprawnień i narzędzi Urzędu ds. Etyki w zakresie skutecznej weryfikacji oświadczeń majątkowych.
- (31) Węgry zobowiązały się do utworzenia Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji w odpowiedzi na obawy Komisji, w szczególności w celu zapewnienia pełnego, zorganizowanego i skutecznego udziału podmiotów niepaństwowych aktywnych w dziedzinie walki z korupcją wraz z przedstawicielami rządu. Węgry zobowiązują się ponadto do prowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami, w tym z Komisją, podczas przygotowywania projektów ustaw. Szczegółowe informacje i kluczowe etapy w ramach proponowanego środka zaradczego są jednak nadal niepotwierdzone.
- (32) Proponowany środek zaradczy dotyczący ram antykorupcyjnych obejmuje większość elementów uznanych przez Komisję za kluczowe dla zapewnienia skuteczności tego środka, takich jak przyjęcie strategii zwalczania nadużyć finansowych i korupcji obejmujących wszystkie organy zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych oraz przedstawienie aktualnej sytuacji w zakresie wdrażania średniookresowej krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022, a także rozszerzenie zakresu osobowego i przedmiotowego oświadczeń majątkowych, przepisy mające na celu zwiększenie przejrzystości oświadczeń majątkowych oraz wprowadzenie sankcji administracyjnych i karnych. Szczegółowe informacje i kluczowe etapy w ramach proponowanego środka zaradczego są jednak nadal niepotwierdzone. W szczególności wspomniana powyżej baza danych powinna być publicznie dostępna. Co więcej, Urząd ds. Etyki powinien być we wszystkich przypadkach uprawniony do wszczynania procesu weryfikacji aktywów również z własnej inicjatywy.
- (33) Jeżeli chodzi o trusty interesu publicznego, proponowany środek zaradczy jest co do zasady w stanie rozwiązać podniesione problemy, ponieważ umożliwi ogólne i bezwarunkowe stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych do trustów interesu publicznego i podmiotów utrzymywanych lub zarządzanych przez takie trusty (wszystkie z nich będą uznawane za instytucje zamawiające do celów przepisów dotyczących zamówień publicznych), a środek ustanowi wyraźne zasady dotyczące konfliktu interesów w odniesieniu do takich podmiotów i członków ich rad.

Szczegółowe informacje i kluczowe etapy w ramach proponowanego środka zaradczego są jednak nadal niepotwierdzone.

- (34) Węgry zobowiązały się też do ustanowienia nowej procedury kontroli sądowej, która ma wiele pozytywnych elementów, takich jak możliwość wniesienia o wszczęcie tej procedury przez podmioty prawne, gwarantowana uprzywilejowana pozycja procesowa osoby zgłaszającej przestępstwo, odniesienie do faktu, że wyłączna kompetencja do rozpoznawania spraw w ramach nowej procedury zostanie przyznana wyspecjalizowanemu sądowi (tj. Centralnemu Sądowi Rejonowemu w Budzie), odniesienie do faktu, że wszystkie sądy i sędziowie śledczy uczestniczący w nowej procedurze będą przestrzegać art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej i odpowiednich unijnych przepisów, oraz ogólnie rozsądne ramy czasowe procedury. Węgry zobowiązały się też do dokonania przeglądu procedury w rozsądnym terminie. Proponowany środek zaradczy jest w stanie wyeliminować ograniczenia stwierdzone przez Komisję. Szczegółowe informacje i kluczowe etapy w ramach proponowanego środka zaradczego są jednak nadal niepotwierdzone.
- (35) Jeżeli chodzi o zgłoszone obawy dotyczące zdolności Węgier do usprawnienia kontroli konfliktów interesów w odniesieniu do wykorzystania funduszy unijnych, proponowany środek zaradczy polegający na rozszerzonym wykorzystaniu wszystkich funkcji jednolitego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, które to narzędzie Komisja udostępnia państwom członkowskim (tj. Arachne), w odniesieniu do wszelkiego wsparcia Unii, jest w stanie co do zasady rozwiązać obawy zgłoszone przez Komisję, o ile zostanie prawidłowo wdrożony. Również proponowany środek zaradczy polegający na wzmocnieniu mechanizmów audytu i kontroli w celu zagwarantowania należytego wykorzystania wsparcia unijnego może rozwiązać zgłoszone obawy, o ile zostanie wdrożony prawidłowo i terminowo, ponieważ umożliwi przyjęcie przepisów mających na celu wzmocnienie zasad i procedur na rzecz skuteczniejszego zapobiegania konfliktom interesów w korzystaniu z funduszy unijnych oraz wykrywania i korygowania takich konfliktów, w tym skutecznego mechanizmu kontroli ważności oświadczeń o braku konfliktu interesów. Szczegółowe informacje i kluczowe etapy w ramach tych proponowanych środków zaradczych są jednak nadal niepotwierdzone.
- (36) Proponowane środki zaradcze mające na celu wyeliminowanie systemowych nieprawidłowości, uchybień i niedociągnięć w zamówieniach publicznych zostały ponadto pozytywnie ocenione przez Komisję. Niektóre z tych środków wydają się jednak jak dotąd niewystarczająco szczegółowe pod pewnymi względami, a ich kluczowe etapy nie zostały jeszcze wdrożone. W związku z tym nie można uznać, że wystarczą one do rozwiązania kwestii poruszonych w procedurze określonej w rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2092. Wymagane jest zatem przyjęcie odpowiednich środków na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092.
- (37) Proponowany środek zaradczy polegający na wzmocnieniu współpracy z OLAF-em jest w stanie zaradzić ograniczeniom stwierdzonym przez Komisję, zakłada bowiem wyznaczenie właściwego organu krajowego, który będzie wspierał OLAF w przeprowadzaniu kontroli na miejscu na Węgrzech, jeżeli podmiot gospodarczy podlegający tym kontrolom odmówi współpracy. Środek wprowadza również odstraszające sankcje finansowe, które mają być nakładane, gdy podmiot gospodarczy odmawia współpracy z OLAF-em do celów kontroli i inspekcji na miejscu

prowadzonych przez OLAF. Szczegółowe informacje i kluczowe etapy w ramach proponowanego środka zaradczego są jednak nadal niepotwierdzone.

- (38) Proponowane środki zaradcze, rozpatrywane łącznie, zasadniczo byłyby w stanie rozwiązać problemy dotyczące systemowych nieprawidłowości, uchybień i niedociągnięć w zamówieniach publicznych, ryzyka konfliktu interesów oraz obawy dotyczące „trustów interesu publicznego”, a także zarzutów dodatkowych dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania oraz ram antykorupcyjnych, pod warunkiem że wszystkie środki zostałyby prawidłowo i skutecznie wdrożone.
- (39) Należy jednak ustanowić jeszcze szczegółowe przepisy wykonawcze proponowanych środków zaradczych, a w szczególności określić sposób, w jaki kluczowe elementy środków zostaną transponowane do konkretnych aktów prawnych, które mają zostać przyjęte w celu wdrożenia środków zaradczych. Ze względu na fakt, że kilka problemów stwierdzonych na Węgrzech dotyczy nie tylko zmian w ramach prawnych, ale przede wszystkim konkretnego wdrożenia zmian w praktyce, w przypadku którego konkretne rezultaty mogą być widoczne dopiero po jakimś czasie, do momentu wdrożenia co najmniej kluczowych elementów niektórych środków zaradczych, zgodnie z harmonogramami środków zaradczych przedłożonymi przez Węgry 22 sierpnia, na obecnym etapie ryzyko dla budżetu Unii nadal istnieje. W oczekiwaniu na wejście w życie kluczowych tekstów legislacyjnych, które wdrożyłyby wiele z zaproponowanych środków zaradczych, i biorąc pod uwagę powyższą ocenę, a także możliwość, że środki nie zostaną prawidłowo wdrożone lub że ich skuteczność zostanie osłabiona przez szczegółowe elementy środków, rozsądne oszacowanie poziomu ryzyka dla budżetu Unii odpowiada obecnie 65 % przedmiotowych programów, tj. 5 punktów procentowych mniej niż ryzyko oszacowane w przypadku braku środków zaradczych.
- (40) Ponieważ poziom w wysokości 65 % przedmiotowych programów można uznać za rozsądne przybliżenie poziomu wpływu na budżet Unii lub poważnego ryzyka dla budżetu Unii, biorąc pod uwagę przedłożone środki zaradcze, zawieszenie zobowiązań w wysokości 65 % w przedmiotowych programach jest środkiem proporcjonalnym.
- (41) *[Alternatywne brzmienie, jeżeli do przyjęcia decyzji wykonawczej dane programy nie zostaną zatwierdzone przez Komisję: Biorąc pod uwagę, że przedmiotowe programy nie zostały jeszcze zatwierdzone, jedynym możliwym odpowiednim środkiem, który może zostać przyjęty na podstawie art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092, jest zawieszenie zatwierdzenia jednego programu lub większej liczby programów. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zawieszenie zatwierdzenia jednego programu lub większej liczby programów powinno być proporcjonalne do ryzyka dla interesów finansowych Unii.]*
- (42) Jeżeli chodzi o stwierdzone naruszenia dotyczące trustów interesu publicznego, ogólny wyjątek od stosowania przepisów dotyczących konfliktu interesów oraz brak przejrzystości mogą mieć wpływ na wszelkie środki budżetowe, które trusty interesu publicznego i wszelkie utrzymywane przez nie podmioty mogą wdrażać lub którymi mogą zarządzać. W proponowanych środkach zaradczych Węgry zobowiązały się do rozwiania wszystkich obaw Komisji w tym zakresie. Ze względu na ten wpływ i w oczekiwaniu na wejście w życie odpowiednich węgierskich przepisów budżet Unii można najlepiej chronić za pomocą zakazu zaciągania nowych zobowiązań prawnych obejmujących jakiegokolwiek trust interesu publicznego lub wszelkie podmioty

utrzymywane przez taki trust w ramach jakiegokolwiek programu objętego zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim.

- (43) Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 niniejsza decyzja nie wpływa na obowiązki Węgier w zakresie wdrażania programów lub funduszy, których dotyczy decyzja, a w szczególności na obowiązki, jakie Węgry mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Węgry muszą co trzy miesiące od przyjęcia niniejszej decyzji składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się z tych obowiązków.
- (44) Węgry powinny regularnie informować Komisję o wdrożeniu środków zaradczych, do których wdrożenia się zobowiązały,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

- 1) Warunki przyjęcia odpowiednich środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech określone w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 są spełnione.
- 2) Środki zaradcze proponowane przez Węgry na podstawie art. 6 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 nie są w pełni wystarczające, aby uwzględnić ustalenia przedstawione w powiadomieniu Komisji przesłanym Węgrom w dniu 27 kwietnia 2022 r.

Artykuł 2

- 1) Zawiesza się 65 % zobowiązań budżetowych następujących programów operacyjnych w ramach polityki spójności:
- a) Program Operacyjny na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Plus;
 - b) Program Operacyjny na rzecz Zintegrowanego Transportu Plus;
 - c) Program Operacyjny na rzecz Rozwoju Terytorialnego i Rozwoju Obszarów Zasiedlonych Plus.

Alternatywne brzmienie, jeżeli do przyjęcia decyzji wykonawczej Rady dane programy nie zostaną zatwierdzone przez Komisję

Zawiesza się zatwierdzenie następujących programów: Programu Operacyjnego na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Plus lub Programu Operacyjnego na rzecz Zintegrowanego Transportu Plus lub Programu Operacyjnego na rzecz Rozwoju Terytorialnego i Rozwoju Obszarów Zasiedlonych Plus.

- 2) W przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046⁶¹, nie zaciąga się zobowiązań prawnych obejmujących trust interesu publicznego powołany na podstawie węgierskiej ustawy IX z 2021 r. lub jakikolwiek podmiot utrzymywany przez taki trust interesu publicznego.

Artykuł 3

Węgry informują Komisję do dnia 19 listopada 2022 r., a następnie co trzy miesiące, o wdrożeniu środków zaradczych, do których wdrożenia Węgry się zobowiązały w drugiej odpowiedzi obejmującej dodatkowe zobowiązania zawartej w piśmie z dnia 13 września 2022 r.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Węgier.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁶¹ 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).