

Bruksela, 30 listopada 2022 r.
(OR. en)

15192/22

FIN 1260
RESPR 44
CADREFIN 201
POLGEN 153

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	30 listopada 2022 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 687 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY w sprawie środków zaradczych zgłoszonych przez Węgry na podstawie rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 służących ochronie budżetu Unii

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 687 final.

Zał.: COM(2022) 687 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.11.2022 r.
COM(2022) 687 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

**w sprawie środków zaradczych zgłoszonych przez Węgry na podstawie rozporządzenia
(UE, Euratom) 2020/2092 służących ochronie budżetu Unii**

- (1) Niniejszy komunikat jest następstwem wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech¹ („wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady”) z 18 września 2022 r. Zawiera on przeznaczone dla Rady informacje niezbędne do podjęcia – przed 19 grudnia 2022 r. – decyzji na podstawie art. 6 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii („rozporządzenie w sprawie warunkowości”)².
- (2) Procedurę określoną w rozporządzeniu w sprawie warunkowości wszczęto w drodze pisemnego powiadomienia przekazanego Węgrom 27 kwietnia 2022 r. („powiadomienie”). 18 września 2022 r. Komisja Europejska („Komisja”) przyjęła wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady zgodnie z art. 6 ust. 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości.
- (3) We wniosku dotyczącym decyzji wykonawczej Rady Komisja przedstawiła swoją ocenę proponowanych środków zaradczych w wersji przedłożonej przez rząd Węgier w odpowiedzi na ustalenia Komisji. W motywie 28 wniosku w sprawie decyzji wykonawczej Rady stwierdzono w szczególności, że „[p]onieważ (...) 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”. Kluczowe etapy wdrożenia („kluczowe etapy wdrażania”) przedstawiono również w załączniku do uzasadnienia wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady.
- (4) W motywach 11 i 12 wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady podsumowano ustalenia Komisji zawarte w powiadomieniu dotyczącym sytuacji stanowiących naruszenie zasad państwa prawnego oraz sytuacji lub przypadków, których dotyczą takie naruszenia na Węgrzech, szkodliwych dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub interesów finansowych Unii lub mogących stwarzać ryzyko dla takiego zarządzania lub takich interesów. Ustalenia dotyczą poważnych nieprawidłowości systemowych, uchybień i niedociągnięć w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, prowadzących do koncentracji udzielanych zamówień publicznych, poważnych uchybień w przyznawaniu umów ramowych, niestosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych i konfliktu interesów w przypadku „trustów interesu publicznego” i podmiotów przez nie zarządzanych, a także braku przejrzystości w zarządzaniu funduszami przez te trusty. Ponadto ustalenia dotyczyły również ograniczeń skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania w przypadkach domniemanej działalności przestępczej, problemów z organizacją prokuratury i brakiem funkcjonujących i skutecznych ram antykorupcyjnych. Komisja uznała, że problemy te i fakt, że się powtarzają w czasie pokazują systemową niezdolność, zaniechanie lub brak woli ze strony władz

¹ COM(2022) 485 final, 2022/0295 (NLE).

² Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1.

węgierskich, jeżeli chodzi o zapobieganie decyzjom naruszającym mające zastosowanie prawo w odniesieniu do zamówień publicznych oraz konfliktów interesów, a zatem także jeżeli chodzi o podejmowanie właściwych działań przeciwdziałających ryzyku korupcji. Stanowią one naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności zasad pewności prawa i zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, oraz budzą obawy dotyczące podziału władzy.

- (5) W motywie 38 wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady Komisja uznała, że „[p]roponowane 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”.
- (6) W motywie 39 dodano, że nie ustanowiono jeszcze szczegółowych przepisów wykonawczych dotyczących proponowanych środków zaradczych, w szczególności nie określono, w jaki sposób kluczowe elementy środków miałyby zostać transponowane do konkretnych aktów prawnych, które mają zostać przyjęte w celu wdrożenia środków zaradczych. W motywie 39 przypomniano również, że 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, w momencie składania wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady ryzyko dla budżetu Unii nadal istniało. W oczekiwaniu na wejście w życie kluczowych tekstów legislacyjnych, które wdrożyłyby wiele z zaproponowanych środków zaradczych, i biorąc pod uwagę ocenę zawartą w uzasadnieniu, a także możliwość, że środki nie zostaną prawidłowo wdrożone lub że ich skuteczność zostanie osłabiona przez szczegółowe elementy środków, Komisja oszacowała wynikające z tego ryzyko dla budżetu Unii i zaproponowała Radzie środki na podstawie art. 6 ust. 9 rozporządzenia w sprawie warunkowości.
- (7) Na tej podstawie Komisja zaproponowała zawieszenie zobowiązań w wysokości 65 % w trzech programach polityki spójności w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027, a mianowicie (i) Programie Operacyjnym na rzecz Środowiska i Efektywności Energetycznej Plus, (ii) Programie Operacyjnym na rzecz Zintegrowanego Transportu Plus oraz (iii) Programie Operacyjnym na rzecz Rozwoju Terytorialnego i Rozwoju Obszarów Zasiedlonych Plus. W przypadku gdyby do czasu przyjęcia decyzji przez Radę programy te nie zostałyby zatwierdzone, Komisja zaproponowała zawieszenie zatwierdzenia jednego lub kilku z nich. Komisja zaproponowała ponadto zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych obejmujących jakiegokolwiek trust interesu publicznego lub jakiegokolwiek podmioty utrzymywane przez taki trust w ramach unijnych programów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim.
- (8) Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady odzwierciedla zobowiązanie Węgier do złożenia Komisji do 19 listopada 2022 r. sprawozdania z wdrożenia środków zaradczych przedłożonych przez Węgry. We wniosku dotyczącym decyzji

wykonawczej Rady Komisja stwierdziła również, że będzie informować Radę o wszelkich istotnych elementach, które mogą mieć wpływ na jej ocenę.

- (9) W następstwie rozmów między władzami węgierskimi a służbami Komisji Komisja otrzymała 19 listopada 2022 r. informacje od Węgier na temat działań podjętych z myślą o realizacji zobowiązań poczynionych przez rząd Węgier.
- (10) Po rozważeniu środków zaradczych po tym, jak zostały one bardziej szczegółowo wdrożone przez Węgry w niniejszym komunikacie przekazuje się Radzie informacje niezbędne do podjęcia decyzji w sprawie wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady. Ocena zawarta w niniejszym komunikacie opiera się na dokumentach otrzymanych od władz węgierskich do 19 listopada 2022 r., który jest datą graniczną dla oceny³.

OCENA ADEKWATNOŚCI ŚRODKÓW ZARADCZYCH PRZEDSTAWIONYCH PRZEZ WĘGRY ORAZ POSTĘPÓW W ICH WDRAŻANIU

- (11) Po przyjęciu wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady Komisja przeanalizowała w szczególności szczegółowe informacje na temat odpowiednich aktów prawnych przedłożonych przez Węgry oraz realizację kluczowych etapów wdrażania. Na tej podstawie Komisja oceniła adekwatność 17 środków zaradczych – przedstawionych przez Węgry w piśmie z 22 sierpnia 2022 r. w odpowiedzi na ustalenia Komisji zawarte w powiadomieniu – uzupełnionych dodatkowymi zobowiązaniami podjętymi w piśmie z 13 września 2022 r. („pismo z września”) i uwzględniła postępy w ich wdrażaniu poczynione do 19 listopada 2022 r. Komisja wzięła również pod uwagę pismo w sprawie wdrożenia środków zaradczych skierowane przez węgierską minister sprawiedliwości Judit Vargę do komisarza Johannes Hahna 19 listopada 2022 r. („pismo z listopada”).
- (12) 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;

³ Komisja potwierdza otrzymanie pisma, które minister sprawiedliwości Judit Varga przesłała 26 listopada 2022 r. komisarzowi Johannesowi Hahnowi. Treść tego pisma nie wchodzi w zakres niniejszej oceny.

- 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.
- (13) W trzynastu środkach zaradczych określono kluczowe etapy wdrażania, które należy zrealizować do 19 listopada 2022 r. W przypadku czterech środków zaradczych, a mianowicie środków zaradczych (viii.) oraz (xii.)–(xiv.), Komisja wskazała, że nie określono natychmiastowych kluczowych etapów wdrażania, ponieważ wymagają one dłuższego okresu wdrożenia.
- (14) Aby dotrzymać terminów określonych w kluczowych etapach wdrażania, Węgry przystąpiły do przyjęcia kilku aktów ustawodawczych w okresie od końca września do początku października 2022 r. W celu zagwarantowania pełnej zgodności tych aktów ze środkami zaradczymi i zapewnienia ich skuteczności konieczne były jednak intensywne rozmowy między władzami węgierskimi a służbami Komisji. Wcześniejsze zastosowanie się do brzmienia i ducha środków zaradczych, zapewniające ich skuteczność, pozwoliłoby na usprawnienie procesu i wcześniejsze przedstawienie niniejszej zaktualizowanej oceny. 15 listopada 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu tzw. pakiet usługowy, z kilkoma proponowanymi zmianami do tekstów prawnych, które przyjęto pod koniec września i na początku października 2022 r. Pakiet usługowy składa się z dwóch projektów ustaw, jednego

(T/2033) do przyjęcia zgodnie ze zwykłą procedurą, w przypadku którego głosowanie końcowe odbyło się 22 listopada 2022 r., oraz drugiego projektu ustawy (T/2032) do przyjęcia zgodnie z procedurą mającą zastosowanie do ustaw kardynalnych (wymagających większości dwóch trzecich głosów), w przypadku którego głosowanie końcowe zaplanowano na 6 grudnia 2022 r. W związku z tym poprawki, które dotyczą wdrożenia jednego środka zaradczego, mogą zostać podzielone między te dwie ustawy z różnymi datami przyjęcia. Robocza wersja angielska pakietu usługowego dotarła do służb Komisji dopiero 18 listopada 2022 r. pod koniec dnia.

- (15) Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości oraz w świetle jego art. 4 i 6 ocena adekwatności środków zaradczych wymaga ustalenia, czy środki te – w formie, w jakiej zostały przyjęte, i z uwzględnieniem ich szczegółowych elementów – są w stanie wyeliminować odnośne naruszenia zasad państwa prawnego, ich skutki lub ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i dla interesów finansowych Unii, a tym samym pozwalają dojść do wniosku, że warunki stosowania rozporządzenia nie są już spełnione.
- (16) Obecna ocena pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich ewentualnych przyszłych działań Komisji w przypadku zmian w odpowiednich aktach prawnych lub ich przepisach wykonawczych lub w przypadku gdy środki zaradcze nie są skutecznie wdrażane, przestają być skutecznie wdrażane lub nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Na tej podstawie Komisja zastrzega sobie prawo do ponownego rozważenia swojego stanowiska w odniesieniu do każdej z kwestii oraz, jeżeli spełnione zostaną wszystkie warunki określone w rozporządzeniu w sprawie warunkowości, do wszczęcia nowej procedury.
- (17) W piśmie z listopada rząd Węgier zobowiązał się do składania Komisji sprawozdań z wdrażania wszystkich środków zaradczych co kwartał i bezwarunkowo do 31 grudnia 2028 r., tj. do końca roku, w którym wygaśnie pierwszy sześcioletni mandat rady Urzędu ds. Etyki. Bez uszczerbku dla proponowanych środków ochrony budżetu Unii Komisja będzie nadal monitorować prawidłowe, pełne i skuteczne wdrażanie wszystkich środków zaradczych, w tym realizację wszystkich etapów, do których Węgry zobowiązały się w środkach zaradczych, w tym działań wymagających dłuższego okresu wdrożenia (tj. wykraczającego poza 19 listopada 2022 r.), oraz wszelkich dalszych zobowiązań podjętych przez Węgry w kontekście środków zaradczych.

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

- (18) 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 w realizacji wszelkiego wsparcia finansowego Unii, oraz ich wykrywania i korygowania. W tym celu Węgry zobowiązały się do przyznania Urzędowi ds. Etyki szerokich uprawnień. Zobowiązały się również do przestrzegania szczegółowych przepisów dotyczących powoływania rady Urzędu ds. Etyki oraz udziału komitetu ds. kwalifikowalności („komitet ds. kwalifikowalności”), którego celem jest zagwarantowanie pełnej niezależności Urzędu ds. Etyki i członków jego rady.

- (19) Utworzenie Urzędu ds. Etyki, nowego organu w kontekście węgierskim, jest środkiem horyzontalnym, którego celem jest zaradzenie stwierdzonym w zamówieniach publicznych systemowym naruszeniom praworządności, mającym wpływ na interesy finansowe Unii. Jest to jeden z głównych środków zaradczych zaproponowanych przez Węgry.
- (20) Kluczowymi etapami wdrażania tego środka były: (i) przyjęcie decyzji rządu określającej zadania i harmonogram ustanowienia Urzędu ds. Etyki – do 5 września 2022 r., (ii) przedłożenie Zgromadzeniu Narodowemu projektu ustawy w sprawie ustanowienia Urzędu ds. Etyki – do 30 września 2022 r., (iii) powołanie rady Urzędu – do 4 listopada 2022 r. oraz (iv) rozpoczęcie faktycznej działalności Urzędu ds. Etyki – od 19 listopada 2022 r.
- (21) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowych etapów wdrażania.
- (22) 5 września 2022 r. rząd Węgier przyjął decyzję rządu nr 1424/2022 w sprawie zadań związanych z ustanowieniem niezależnego organu działającego w celu zapobiegania naruszeniom i nieprawidłowościom związanym z wdrażaniem funduszy UE oraz ich wykrywania i korygowania. Decyzja rządu weszła w życie 6 września 2022 r.
- (23) 23 września 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu projekt ustawy mającej na celu ustanowienie Urzędu ds. Etyki. 4 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę ustanawiającą Urząd ds. Etyki (ustawa XXVII z 2022 r. o kontroli wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej, „ustawa o Urzędzie ds. Etyki”), która została ogłoszona 10 października 2022 r. i weszła w życie 11 października 2022 r. Władze węgierskie omówiły szereg zmian do ustawy o Urzędzie ds. Etyki ze służbami Komisji; większość zmian wprowadzono do części pakietu usługowego, nad którą Zgromadzenie Narodowe głosowało 22 listopada 2022 r. Zmiany dotyczące uprawnień Urzędu ds. Etyki w zakresie oświadczeń majątkowych włączono jednak do tej części pakietu usługowego, nad którą głosowanie końcowe zaplanowano na 6 grudnia 2022 r. Po przedłożeniu pakietu usługowego Zgromadzeniu Narodowemu władze węgierskie przesłały służbom Komisji 16 listopada 2022 r. zmieniony projekt tekstu prawnego ustawy o Urzędzie ds. Etyki⁴. Akt zmieniający dotyczący większości zmian przyjęto 22 listopada 2022 r. i odzwierciedla on zmiany zawarte w tekście prawnym, który Komisja otrzymała 16 listopada 2022 r. Komisja nie jest w stanie ocenić, czy zmiany dotyczące oświadczeń majątkowych, które to zmiany mają zostać poddane pod głosowanie w Zgromadzeniu Narodowym 6 grudnia 2022 r., wejdą w życie zgodnie z propozycją, czy też przed datą ich przyjęcia zostaną złożone dalsze poprawki.
- (24) W odniesieniu do przygotowania projektu ustawy o Urzędzie ds. Etyki rząd Węgier zobowiązał się do przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami, skorzystania z doradztwa w zakresie polityki ze strony Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz uwzględnienia powiązanych zaleceń. Oprócz konsultacji z Komisją rząd węgierski skutecznie skonsultował się z OECD, która przedstawiła propozycje redakcyjne

⁴ Komisja zauważa, że wystąpiły pewne rozbieżności w numeracji i treści niektórych przepisów zmieniających ustawę o Urzędzie ds. Etyki, jak wskazano w projekcie ustawy T/2033 oraz w projekcie ustawy o Urzędzie ds. Etyki, przedłożonym służbom Komisji 16 listopada 2022 r. Rozbieżności te nie dotyczą jednak kwestii merytorycznych.

27 września 2022 r. 4 listopada rząd Węgier poinformował OECD o tym, w jaki sposób odniósł się do opinii OECD w ustawie o Urzędzie ds. Etyki ogłoszonej 10 października 2022 r. Ponadto 15 września 2022 r. rząd Węgier skonsultował się z Radą Europy w sprawie projektu ustawy o Urzędzie ds. Etyki. Rada Europy przedstawiła uwagi 13 października 2022 r., po ogłoszeniu 10 października 2022 r. ustawy o Urzędzie ds. Etyki. Rząd Węgier udzielił odpowiedzi 16 listopada 2022 r. po przedłożeniu zmian do ustawy o Urzędzie ds. Etyki w ramach pakietu usługowego z 15 listopada 2022 r. Rząd Węgier uwzględnił pewne opinie lub sugestie redakcyjne, w tym zalecenia Komisji, które były zgodne ze stanowiskami OECD i Rady Europy. Władze węgierskie wyjaśniły, dlaczego niektóre opinie lub sugestie nie mogły zostać uwzględnione⁵. Na tej podstawie Komisja uważa, że rząd Węgier wypełnił odpowiednie zobowiązania w ramach środka zaradczego w odniesieniu do procesu konsultacji. Komisja zauważa, że niektóre zalecenia przyjęto i odzwierciedlono w tekście prawnym, a inne nie. W zakresie, w jakim uwzględniono niektóre zalecenia, Komisja uważa, że konsultacje z OECD i Radą Europy przyczyniły się do poprawy struktury ustawy o Urzędzie ds. Etyki⁶.

- (25) W odniesieniu do wyboru i mianowania członków rady Urzędu ds. Etyki właściwe władze węgierskie działały zgodnie z harmonogramem i podstawowymi wymogami określonymi w środku zaradczym, którego celem było zagwarantowanie pełnej niezależności Urzędu ds. Etyki i członków jego rady. 23 września 2022 r. dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej ds. Audytu Funduszy Europejskich („EUTAF”) opublikował międzynarodowe otwarte zaproszenie do wyrażenia zainteresowania dotyczące wyboru trzech członków komitetu ds. kwalifikowalności na podstawie kryteriów określonych w ramach środka zaradczego⁷. 11 października 2022 r. dyrektor generalny EUTAF mianował trzech członków⁸ komitetu ds. kwalifikowalności. 14 października 2022 r. komitet ds. kwalifikowalności opublikował zaproszenie do składania kandydatur do rady Urzędu ds. Etyki na podstawie kryteriów ustanowionych w ramach środka zaradczego⁹, z terminem 25 października 2022 r. 28 października 2022 r. komitet ds. kwalifikowalności opublikował listę kandydatów kwalifikujących się na stanowisko prezesa i wiceprezesów rady Urzędu ds. Etyki. W tym samym dniu prezes Państwowej Izby Kontroli opublikował tabelę oceny, która ma być stosowana

⁵ Na przykład w opinii Rady Europy zasygnalizowano obawy dotyczące ograniczonego zbioru przepisów dotyczących procesów audytu zewnętrznego, sprawozdawczości i ustaleń dotyczących rozliczalności, w tym faktu, że roczne sprawozdanie analityczne na temat uczciwości jest przedkładane Zgromadzeniu Narodowemu wyłącznie w celach informacyjnych. Węgry odpowiedziały, że rozwiązanie to wybrano świadomie, aby zapewnić pełną niezależność Urzędu ds. Etyki w wykonywaniu jego zadań.

⁶ Poza oficjalnymi konsultacjami Komisja odnotowuje również pewne krytyczne oceny ekspertów zewnętrznych dotyczące struktury Urzędu ds. Etyki, na przykład przeprowadzone przez Węgierski Komitet Helsiński, K-Monitor i Transparency International Węgry <https://transparency.hu/en/news/the-eu-comm-should-to-stop-systemic-corruption-in-hungary-joint-analysis-by-ngos/>.

⁷ Zaproszenie do wyrażenia zainteresowania, wyniki i inne istotne informacje są publikowane na stronie internetowej EUTAF pod adresem <https://eutaf.kormany.hu/alkalmazasi-bizottsag>

⁸ W następstwie rezygnacji 21 października 2022 r. dyrektor generalny EUTAF zastąpił jednego z trzech członków komitetu ds. kwalifikowalności innym mianowanym członkiem.

⁹ Warunki składania kandydatur, podobnie jak w przypadku komitetu ds. kwalifikowalności, zawierają wymóg, aby kandydaci nie pełnili pewnych stanowisk ani nie sprawowali określonych mandatów politycznych, nie byli członkami partii politycznej lub fundacji partyjnej ani nie byli przez nie zatrudnieni, a ponadto nie mieli żadnych powiązań zarządczych ani własnościowych z przedsiębiorstwem. Zaproszenie do wyrażenia zainteresowania i listę kwalifikujących się kandydatów w następstwie przeglądu przeprowadzonego przez komitet ds. kwalifikowalności opublikowano na stronie internetowej EUTAF pod adresem <https://eutaf.kormany.hu/integritas-hatosag-igazgatosag>

przy wyborze członków rady¹⁰. 3 listopada 2022 r. prezes Państwowej Izby Kontroli nominował wybranych członków¹¹, którzy zostali mianowani przez Prezydenta Republiki 4 listopada 2022 r.

- (26) Proces wyboru członków rady Urzędu ds. Etyki formalnie przebiegał zgodnie ze zobowiązaniami w ramach środka zaradczego. Komisja zauważa jednak na podstawie informacji opublikowanych przez Państwową Izbę Kontroli, że drugiego wiceprezesa rady powołano, mimo że inni kandydaci uzyskali większą liczbę punktów w procesie wyboru. Zgodnie z informacjami przekazanymi służbom Komisji przez władze węgierskie nastąpiło to w wyniku procesu, w ramach którego kandydat nominowany na stanowisko prezesa rady miał możliwość przeprowadzenia rozmów z dwoma kandydatami na stanowisko drugiego wiceprezesa¹². Wyboru dokonano następnie na podstawie informacji zwrotnych od nominowanego prezesa, kierując się potrzebą wyboru kandydata z doświadczeniem w zarządzaniu dużymi organizacjami. Chociaż co do zasady ułatwia to ustanowienie rady, która mogłaby skutecznie współpracować, procedura ta nie jest przewidziana jako taka przez środek zaradczy, który stanowi, że rada zostanie powołana po sprawdzeniu kwalifikowalności przez komitet ds. kwalifikowalności i po selekcji dokonanej przez Państwową Izbę Kontroli. W odniesieniu do tego wyboru procedura ta nie była zatem w pełni przejrzysta. Należy również zauważyć, że dostępne informacje nie pozwalają Komisji stwierdzić, że powołany kandydat w pełni spełnia kryterium wystarczającego doświadczenia w pracy w międzynarodowym środowisku w obszarze walki z korupcją i w dziedzinie zamówień publicznych, nawet jeśli spełnia wszystkie pozostałe kryteria określone w środkach zaradczych. Dwaj pozostali członkowie rady w pełni spełniają wszystkie kryteria określone w środkach zaradczych.
- (27) Prezes Urzędu ds. Etyki poinformował Komisję, że planuje utworzenie większej organizacji (liczącej co najmniej 120 pracowników) niż minimum wynoszące 50 pracowników przewidziane w środku zaradczym, z proporcjonalnym budżetem. Przewiduje on również pakiety wynagrodzeń dla pracowników, które umożliwią mu przyciągnięcie ekspertów z sektora prywatnego, nawet gdyby przekraczały one poziom wynagrodzeń członków rady Urzędu ds. Etyki. Poinformował również, że rząd Węgier nie sprzeciwił się temu wnioskowi, choć dyskusje na temat finalizacji budżetu są w toku. Trwa nabór pracowników i prezes potwierdził, że jest jedynym organem powołującym, a rząd nie bierze udziału w tym procesie. Plany dotyczące personelu i zasobów nadal podlegają decyzjom budżetowym, które dopiero zostaną przyjęte.

¹⁰ Zob. <https://www.aszhirportal.hu/hirek/az-allami-szamvevoszek-elnokenek-kozlemenye>

¹¹ Zob. https://www.aszhirportal-hu.translate.goog/hu/sajtokozlemenyek/az-allami-szamvevoszek-elnokenek-kozlemenye-2022-11-03-20-39-00?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en-US&_x_tr_pto=wapp. Zgodnie ze środkiem zaradczym kwalifikujących się kandydatów było dwukrotnie więcej niż stanowisk w radzie (pięciu kandydatów na stanowisko prezesa i 13 kandydatów na stanowisko wiceprezesa).

¹² Dr Kálmán Dabóczy, nominowany przez Państwową Izbę Kontroli i mianowany wiceprezesem, uzyskał 102 punkty, podczas gdy inni kandydaci uzyskali większą liczbę punktów. Zob. <https://www.aszhirportal.hu/hu/sajtokozlemenyek/az-allami-szamvevoszek-elnokenek-kozlemenye-2022-11-03-20-39-00>. Państwowa Izba Kontroli wyjaśniła służbom Komisji, że kandydaci zostali uszeregowani na podstawie liczby punktów, którą uzyskali, oraz że oprócz tego, w przypadku równej liczby punktów, Państwowa Izba Kontroli wzięła pod uwagę umiejętności przywódcze kandydatów oraz to, czy komitet ds. kwalifikowalności zarekomendował ich nominację. Kandydatowi na stanowisko prezesa Urzędu ds. Etyki umożliwiono rozmowę kwalifikacyjną z kandydatami, którzy uzyskali najwyższą liczbę punktów zalecaną na potrzeby nominacji przez komitet ds. kwalifikowalności.

Jeżeli zostanie to potwierdzone, Komisja uważa, że zmiany te przyczyniłyby się do zwiększenia skuteczności instytucji.

- (28) 18 listopada 2022 r. odbyło się pierwsze oficjalne posiedzenie rady Urzędu ds. Etyki, z którego to posiedzenia protokół przekazano służbom Komisji.
- (29) W odniesieniu do uprawnień Urzędu ds. Etyki w odpowiednich artykułach¹³ ustawy o Urzędzie ds. Etyki przyznaje mu się większość uprawnień wymaganych w ramach środka zaradczego, w tym: (i) pełny dostęp do informacji na temat toczących się i przyszłych lub planowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, oświadczeń o konflikcie interesów¹⁴ (art. 5 ust. 5 lit. a), art. 8 ust. 1 i 2; art. 18 ust. 8)); (ii) zlecanie innym organom prowadzenia administracyjnych czynności dochodzeniowych w jego imieniu (art. 5 ust. 2 lit. a) i rozdział III podtytuł 7); (iii) zlecanie właściwym organom wszczynania procedur weryfikacji oświadczeń o konflikcie interesów w przypadku skarg i podejrzeń w związku z zarządzaniem środkami finansowymi Unii (art. 18 ust. 2); art. 24 ust. 1; art. 25 ust. 1); (iv) wszczynanie procedur weryfikacji niektórych oświadczeń majątkowych (art. 5 ust. 6, ust. 6 lit. a) i ust. 7); (v) zalecanie instytucjom zamawiającym stosowania określonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach specjalnej procedury lub kategorii procedur (art. 15 ust. 1 lit. a)–e)); (vi) nakazanie odpowiedniej instytucji zamawiającej zawieszenia oferty w przypadku podejrzenia nadużycia finansowego, korupcji, konfliktu interesów lub innych poważnych naruszeń lub nieprawidłowości wykrytych w toku postępowania (art. 21); (vii) rekomendowanie instytucjom zamawiającym podstaw do wykluczenia wykonawców z zamówień publicznych (art. 15 ust. 1 lit. e) i art. 16); (viii) wszczynanie postępowania przed Komisją Arbitrażową ds. Zamówień Publicznych w związku z zachowaniem lub niewykonaniem zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zamówień publicznych zgodnie z ustawą CXLIII z 2015 r. o zamówieniach publicznych (art. 15 ust. 4); (ix) zwracanie się o kontrolę sądową wszystkich decyzji organów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które wiążą się z jakimkolwiek wsparciem ze strony Unii i mogą podlegać kontroli sądowej (art. 15 ust. 4); (x) wydawanie rocznego sprawozdania analitycznego na temat uczciwości, w tym zaleceń i ustaleń, z obowiązkiem udzielenia przez rząd węgierski odpowiedzi Urzędowi ds. Etyki i wyjaśnienia, w jaki sposób ustosunkuje się do ustaleń ze sprawozdania (rozdział I podtytuły 5 i 6; art. 74).
- (30) Komisja zauważa, że ostatnie zdanie art. 3 ustawy o Urzędzie ds. Etyki, dotyczące wykonywania zadań Urzędu ds. Etyki, stanowi, że „[w] przypadku usunięcia projektu z finansowania Unii Europejskiej nie może to prowadzić do pozbawienia Urzędu jego uprawnień, jeżeli nadużycia finansowe, konflikt interesów, korupcja i inne naruszenia lub nieprawidłowości mają wpływ lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii Europejskiej lub na ochronę interesów

¹³ Numeracja rozdziałów, podtytułów i artykułów odnosi się do skonsolidowanej wersji ustawy o Urzędzie ds. Etyki, którą władze węgierskie przedłożyły służbom Komisji 16 listopada 2022 r.

¹⁴ W ramach środka zaradczego (vi.) dotyczącego wzmocnienia mechanizmów audytu i kontroli w celu zagwarantowania należytego wykorzystania wsparcia UE rząd Węgier zobowiązał się do zobligowania nowo utworzonej Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki do niezwłocznego zapewnienia Urzędowi ds. Etyki, na jego wniosek, pełnego dostępu do oświadczeń o braku konfliktu interesów lub akt Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki. Zobowiązanie to zostało zrealizowane w drodze aktu prawnego (zob. ocena w pkt vi) poniżej).

finansowych Unii Europejskiej”. W zależności od sposobu jego interpretacji przepis ten jako taki nie musi pozbawiać Urzędu ds. Etyki jego uprawnień w przypadku wycofania projektu z finansowania unijnego. W zakresie, w jakim Urząd ds. Etyki podtrzymuje swoją opinię na temat podstawowych kwestii dotyczących nadużyć finansowych, konfliktu interesów, korupcji i innych naruszeń lub nieprawidłowości oraz ich związku z budżetem Unii, przepis ten można by rozumieć w ten sposób, że nawet wspomniane projekty nadal podlegałyby kontroli Urzędu ds. Etyki. Wykładnia i stosowanie tego przepisu będą jednak zależały od decyzji władz węgierskich i możliwe jest również, że taki przepis będzie interpretowany w sposób umożliwiający pozbawienie Urzędu ds. Etyki jego uprawnień, gdy tylko rozpocznie on badanie niektórych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Przepis ten mógłby zatem zostać wykorzystany do tego, by Urząd ds. Etyki uczynić nieskutecznym i niezdolnym do rozwiązania problemów strukturalnych, które skłoniły Komisję do wszczęcia postępowania na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości. Pewność prawa i skuteczność Urzędu ds. Etyki wymagałyby, aby brzmienie odpowiednich przepisów wyraźnie stanowiło, że uprawnienia Urzędu ds. Etyki zostaną utrzymane nawet po wycofaniu projektu z finansowania unijnego, bez wyjątków ani ograniczeń.

- (31) Komisja z zadowoleniem przyjmuje art. 27/A ustawy o Urzędzie ds. Etyki. Zgodnie z tym przepisem Urząd ds. Etyki może złożyć wniosek o wznowienie postępowania lub wnioski o ponowne wznowienie postępowania w odniesieniu do decyzji prokuratury lub organów prowadzących dochodzenie o odmowie przyjęcia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego, zgodnie z nową procedurą wprowadzoną w wyniku zastosowania środka zaradczego (v.)¹⁵. Przepis ten przyczyniłby się do zwiększenia skuteczności zarówno środka zaradczego (v.), jak i środka zaradczego dotyczącego Urzędu ds. Etyki. Urząd ds. Etyki posiadałby informacje i dowody z pierwszej ręki dotyczące sytuacji, które mogą mieć znaczenie dla postępowania karnego. Mógłby on dostarczyć elementów niezbędnych do zapewnienia należytego wznowienia dochodzenia lub ścigania przestępstw objętych nową procedurą w ramach środka zaradczego (v.). Jednakże, jak zostanie wyjaśnione poniżej, szczegóły związane ze środkiem zaradczym dotyczącym wprowadzenia specjalnej procedury w przypadku szczególnych przestępstw związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem majątkiem publicznym same w sobie wykazują pewne uchybienia.
- (32) Komisja zauważa również, że ponieważ Urząd ds. Etyki będzie w większości przypadków uprawniony do wydawania zaleceń dla instytucji zamawiających, jeżeli zalecenia te nie są przestrzegane, a wynikająca z nich sytuacja jest niezgodna z prawem, istotne jest, aby Urząd ds. Etyki był w stanie wszcząć szybkie i skuteczne postępowanie sądowe w celu zapewnienia legalności i skutecznego zapobiegania szkodom dla interesów finansowych Unii. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby Urząd ds. Etyki był w stanie zaradzić naruszeniom strukturalnym, które skłoniły Komisję do wszczęcia postępowania na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości. Art. 15 ust. 4 odnosi się do możliwości Urzędu ds. Etyki, by „wszcząć postępowanie przed właściwym organem lub sądem, a w szczególności w odniesieniu do niezgodności z prawem zamówień publicznych może on wszcząć postępowanie Komisji Arbitrażowej ds. Zamówień Publicznych”, a także może wystąpić z wnioskiem o przyjęcie środków

¹⁵ Wprowadzenie specjalnej procedury w przypadku szczególnych przestępstw związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem majątkiem publicznym.

tymczasowych. Zgodnie z art. 27 ust. 1 Urząd ds. Etyki może zaskarżyć, w ramach postępowania przed sądem administracyjnym, decyzje Komisji Arbitrażowej ds. Zamówień Publicznych lub innego organu dotyczące zamówień publicznych, które dotyczą środków unijnych, w tym ma możliwość złożenia wniosku o zastosowanie środków tymczasowych.

(33) Komisja zauważa, że Urząd ds. Etyki może wszcząć postępowanie Komisji Arbitrażowej ds. Zamówień Publicznych oraz że obowiązujące przepisy przewidują, że czas trwania takich postępowań jest ograniczony do 25 dni, z jednym szczególnym i ograniczonym wyjątkiem¹⁶. Urząd ds. Etyki może zwrócić się do właściwego sądu o ponowne rozpatrzenie decyzji Komisji Arbitrażowej ds. Zamówień Publicznych niezwłocznie po zakończeniu procedury kontroli. W ustawie o Urzędzie ds. Etyki nie określono jednak wyraźnie niektórych istotnych aspektów takich jak: niezbędne zawieszenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trakcie trwania postępowania Komisji Arbitrażowej ds. Zamówień Publicznych oraz możliwość kontroli sądowej w przypadku niewydania przez Komisję Arbitrażową ds. Zamówień Publicznych decyzji w wyznaczonym terminie. Komisja zauważa również, że Urząd ds. Etyki nie ma możliwości bezpośredniego zwracania się do sądów, co w niektórych przypadkach mogłoby być bardziej skuteczne. W związku z tym istnieją wątpliwości co do skuteczności kontroli sądowej przypadków, w których instytucja zamawiająca nie stosuje się do zalecenia Urzędu ds. Etyki.

(34) Ważne jest, że w odniesieniu do uprawnień Urzędu ds. Etyki w zakresie weryfikacji oświadczeń majątkowych, zawartych w zmianach, które mają zostać przyjęte 6 grudnia 2022 r., w art. 5 ust. 6, 6a i 7 ustanowiono system, zgodnie z którym:

(i) w odniesieniu do publicznych oświadczeń majątkowych niektórych osób¹⁷ Urząd ds. Etyki byłby uprawniony do przeprowadzenia nieokreślonej „procedury sprawdzającej oświadczenie majątkowe”. Na podstawie uzyskanych wyników Urząd mógłby wszcząć procedurę związaną z oświadczeniem majątkowym przed właściwym organem, który powinien poinformować Urząd ds. Etyki o wynikach takiej procedury;

¹⁶ Terminy podjęcia decyzji przez Komisję Arbitrażową ds. Zamówień Publicznych określono w art. 164 ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych w następujący sposób: (1) W przypadku braku rozprawy w sprawie Komisja Arbitrażowa ds. Zamówień Publicznych jest obowiązana zakończyć sprawę w terminie 15 dni od wszczęcia postępowania, z wyjątkiem przypadku określonego w ust. 2.

(2) Jeżeli Komisja Arbitrażowa ds. Zamówień Publicznych przeprowadziła rozprawę w sprawie, jest zobowiązana zakończyć sprawę w terminie 25 dni od wszczęcia postępowania, z wyjątkiem przypadku określonego w ust. 3.

(3) Komisja Arbitrażowa ds. Zamówień Publicznych zamyka sprawę dotyczącą zmiany lub wykonania z naruszeniem niniejszej ustawy umowy zawartej na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia oraz o obejściu postępowania o udzielenie zamówienia w terminie 60 dni od dnia wszczęcia postępowania.

(5) W uzasadnionych przypadkach termin, o którym mowa w ust. 1 i 3, może zostać jednokrotnie przedłużony maksymalnie o 10 dni. Strony muszą zostać powiadomione.

(7) Termin na ustalenia w ust. 1–3 rozpoczyna bieg od dnia, w którym wszystkie dokumenty są dostępne (jeżeli były wymagane).

¹⁷ Np. prezes i wiceprezes węgierskiego organu ochrony konkurencji, członek Rady ds. Konkurencji, prezes i wiceprezes Państwowej Izby Kontroli, prezes, wiceprezes i członek rady w ramach Urzędu ds. Zamówień Publicznych, osoba pełniąca funkcje polityczne wysokiego szczebla, która nie ma mandatu członka Zgromadzenia Narodowego (tj. premier, ministrowie, dyrektor polityczny premiera, sekretarz stanu).

(ii) w przypadku publicznych oświadczeń majątkowych innych osób¹⁸ Urząd ds. Etyki byłby uprawniony jedynie do wszczęcia procedury weryfikacji dotyczącej oświadczeń majątkowych przed właściwym organem mającym za zadanie weryfikację tych oświadczeń, który powinien poinformować Urząd ds. Etyki o wynikach takiej procedury oraz

(iii) w przypadku (niepublicznych) oświadczeń majątkowych osób, które są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych na podstawie swoich uprawnień doradczych, decyzyjnych lub kontrolnych w odniesieniu do środków unijnych, Urząd ds. Etyki mógłby wszcząć procedurę weryfikacji przed właściwym organem i zostać poinformowany o jej wyniku oraz o wszczęciu dochodzenia w sprawie wzbogacenia się.

(35) Jak służby Komisji wyjaśniły władzom węgierskim w uwagach z 18 listopada 2022 r., taki system nie jest w pełni zgodny ze środkiem zaradczym, za pomocą którego rząd węgierski zobowiązał się do przekazania Urzędowi ds. Etyki kompetencji związanych z weryfikacją oświadczeń majątkowych złożonych na podstawie art. 183 ustawy CXXV z 2018 r. (tj. wysocy rangą przywódcy polityczni nieposiadający mandatu członków Zgromadzenia Narodowego: premier, ministrowie, dyrektor polityczny premiera, sekretarze stanu). Zgodnie z tym zobowiązaniem Urząd ds. Etyki powinien być jedynym organem uprawnionym do bezpośredniej weryfikacji takich oświadczeń majątkowych. Ponadto wydaje się, że system ten nie spełnia również dalszego zobowiązania określonego w piśmie z września, zgodnie z którym to zobowiązaniem Urząd ds. Etyki jest uprawniony do weryfikacji publicznych oświadczeń majątkowych wszystkich urzędników na stanowiskach wysokiego ryzyka oraz ma dostęp do odpowiednich baz danych i rejestrów w celu weryfikacji prawdziwości informacji zawartych w oświadczeniach. System ten ogranicza uprawnienia Urzędu ds. Etyki w zakresie prawa do zwracania się do innych organów o weryfikację oświadczeń majątkowych i otrzymywania informacji o wynikach takich weryfikacji. Co więcej, zakres podmiotowy osób, w odniesieniu do których Urząd ds. Etyki posiada uprawnienia, nie obejmuje wszystkich urzędników, którzy podlegaliby pojęciu urzędników wysokiego ryzyka¹⁹. Procedura weryfikacji niepublicznych oświadczeń majątkowych ogranicza się do osób odpowiedzialnych za doradztwo w zakresie unijnych środków finansowych, zarządzanie nimi lub ich kontrolę, natomiast rozgraniczenie to nie jest przewidziane w zobowiązaniach podjętych przez rząd Węgier²⁰.

(36) W odniesieniu do procedury odwoływania członków rady Urzędu ds. Etyki Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że Węgry zgodziły się cofnąć pierwotnie proponowaną procedurę odwoływania na rzecz przyznania sądowi właściwości do podjęcia decyzji o odwołaniu. Komisja zauważa jednak, że procedura jest krótka i trwa jedynie trzydzieści dni między złożeniem wniosku a wydaniem orzeczenia sądowego w pierwszej instancji. Taki termin utrudniłby członkowi rady, którego dotyczy procedura odwoływania, skuteczne zorganizowanie obrony, a właściwemu sądowi –

¹⁸ Np. Prezydent Republiki, członkowie Zgromadzenia Narodowego, sędziowie.

¹⁹ Zob. przypis 50 w uzasadnieniu.

²⁰ Pomimo przepisów opisanych w pkt (34) powyżej oraz uwag służb Komisji opisanych w tym punkcie, w skierowanej do Komisji pisemnej odpowiedzi z 19 listopada 2022 r. w sprawie uwag dotyczących weryfikacji oświadczeń majątkowych przez Urząd ds. Etyki, rząd Węgier potwierdził na szczeblu sekretarza stanu, że „Urząd będzie uprawniony do bezpośredniej weryfikacji oświadczeń majątkowych składanych przez osoby wymienione w art. 5 ust. 6”.

zapewnienie wymiany pism procesowych, przeprowadzenie rozpraw oraz ochronę prawa do obrony i prawa procesowego. Ponadto wpływ odwołania się na stanowisko zainteresowanego członka, a w szczególności to, czy odwołanie się miałooby skutek zawieszający, jest niejasno określone w ustawie o Urzędzie ds. Etyki. Orzeczenie sądu pierwszej instancji wydaje się prowadzić do odwołania natychmiast po krótkiej procedurze, dlatego skuteczność odwołania się wydaje się ograniczona. Sposób organizacji całej procedury odwoływania nie chroni w wystarczającym stopniu członków Urzędu ds. Etyki przed niepożądanymi naciskami i grozi naruszeniem niezależności Urzędu ds. Etyki.

- (37) Komisja stwierdza zatem, że ramy regulacyjne dotyczące Urzędu ds. Etyki określone w ustawie o Urzędzie ds. Etyki nie spełniają w pełni zobowiązań podjętych w ramach środka zaradczego, którego w związku z tym nie można uznać za w pełni skuteczny i odpowiedni zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości. Niedociągnięcia, ryzyko i uchybienia związane ze środkiem zaradczym, które zagrażają skuteczności i niezależności Urzędu ds. Etyki oraz jego zdolności do uwzględnienia ustaleń Komisji, są następujące: (i) brak jasnej zasady stanowiącej, że Urząd ds. Etyki zachowa swoje kompetencje po wycofaniu projektu z finansowania unijnego; (ii) niedociągnięcia w systemie kontroli sądowej przeprowadzanej na decyzjach instytucji zamawiających, które nie stosują się do zaleceń Urzędu ds. Etyki; (iii) niedociągnięcia w procedurze odwoływania członków; (iv) bezpośrednie, a nie nadzorcze, uprawnienia Urzędu ds. Etyki w odniesieniu do poszczególnych grup składających oświadczenia oraz brak przekazania uprawnień Urzędowi ds. Etyki w zakresie weryfikacji oświadczeń majątkowych członków rządu; (v) ograniczony zakres związany z brakiem włączenia wszystkich „urzędników na stanowiskach wysokiego ryzyka” do zakresu uprawnień kontrolnych Urzędu ds. Etyki w odniesieniu do oświadczeń majątkowych; (vi) ograniczone międzynarodowe w pracy w międzynarodowym środowisku kandydata wyznaczonego do rady Urzędu ds. Etyki, które może stanowić zagrożenie dla skutecznego funkcjonowania tego organu.

ii. Grupa Zadaniowa ds. Zwalczenia Korupcji

- (38) Rząd Węgier zobowiązał się do ustanowienia do 1 grudnia 2022 r. Grupy Zadaniowej ds. Zwalczenia Korupcji („nowa Grupa Zadaniowa ds. Zwalczenia Korupcji”), której zadania będą następujące:
- (i) analiza istniejących środków antykorupcyjnych i opracowywanie wniosków dotyczących lepszego wykrywania praktyk korupcyjnych, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie, ich ścigania i karania;
 - (ii) proponowanie środków mających na celu lepsze zapobieganie korupcji i jej wykrywanie;
 - (iii) 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.
- (39) Ramy regulacyjne nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczenia Korupcji zostałyby włączone do ustawy ustanawiającej Urząd ds. Etyki (zob. opisany powyżej środek zaradczy (i.)), a przewodniczącym Grupy Zadaniowej byłby prezes Urzędu ds. Etyki. Inne kluczowe elementy środka zaradczego dotyczyły udziału niezależnych od rządu

podmiotów pozarządowych zaangażowanych w zwalczanie korupcji, organów publicznych, partii politycznych i stron reprezentujących interesy gospodarcze, a także przedstawicieli rządu w sposób pełny, uporządkowany i skuteczny. Powinno to zapewnić parytet między podmiotami rządowymi i pozarządowymi poprzez liczbę członków i prawo głosu. Ponadto przepisy powinny przewidywać działania następcze rządu węgierskiego w związku ze sprawozdaniami i zaleceniami nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji. Nowa Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji powinna zwołać pierwsze posiedzenie przed 15 grudnia 2022 r. Do 15 marca 2023 r. powinna ona przyjąć pierwsze sprawozdanie za 2022 r. i przesłać je rządowi.

- (40) Kluczowymi etapami wdrażania tego środka były: (i) przyjęcie do 5 września 2022 r. decyzji rządu – uchylającej decyzję rządu nr 1337/2022 z 15 lipca 2022 r. – na podstawie której Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji ustanowiona przez tę ostatnią zostałaby rozwiązana, oraz (ii) przedłożenie Zgromadzeniu Narodowemu projektu ustawy o utworzeniu Urzędu ds. Etyki do 30 września 2022 r., określającej ramy regulacyjne dla nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji.
- (41) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowych etapów wdrażania.
- (42) 5 września 2022 r. rząd Węgier uchylił decyzję rządu nr 1337/2022 z 15 lipca 2022 r. w sprawie Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji, przyjmując decyzję rządu nr 1424/2022 w sprawie zadań związanych z ustanowieniem niezależnego organu działającego w celu zapobiegania naruszeniom i nieprawidłowościom w zakresie wdrażania funduszy UE oraz wykrywania i korygowania tych naruszeń i nieprawidłowości. W decyzji tej określono zobowiązanie Węgier do ustanowienia do 1 grudnia 2022 r. nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji w sposób zapewniający w niej uczestnictwo – poprzez liczbę członków i prawo głosu – na zasadzie parytetu zarówno podmiotów rządowych, jak i pozarządowych, przy wsparciu administracyjnym Urzędu ds. Etyki. Decyzja rządu nr 1424/2022 weszła w życie 6 września 2022 r.
- (43) 23 września 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu projekt ustawy mającej na celu ustanowienie Urzędu ds. Etyki. 4 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę o Urzędzie ds. Etyki, w której ustanowiono również nową Grupę Zadaniową ds. Zwalczania Korupcji. Ustawa o Urzędzie ds. Etyki została ogłoszona 10 października 2022 r. i weszła w życie 11 października 2022 r. 15 listopada 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu ustawę zmieniającą ustawę o Urzędzie ds. Etyki, w ramach pakietu usługowego. Po przedłożeniu pakietu usługowego Zgromadzeniu Narodowemu Komisja otrzymała zmieniony tekst prawny wraz z pismem z listopada. Akt zmieniający został przyjęty 22 listopada 2022 r. i odzwierciedla zmiany zawarte w tekście prawnym otrzymanym przez Komisję 19 listopada 2022 r.
- (44) Przygotowując ten projekt ustawy, rząd Węgier zobowiązał się do przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami, skorzystania z doradztwa w zakresie polityki ze strony OECD oraz uwzględnienia powiązanych zaleceń. Oprócz konsultacji z Komisją rząd Węgier przeprowadził skuteczne konsultacje z OECD, a także z Radą Europy. Poinformował Komisję o tym, w jaki sposób odniósł się do opinii lub sugestii redakcyjnych organizacji, jak opisano w pkt (24). Na tej podstawie Komisja uważa, że rząd Węgier wypełnił odpowiednie zobowiązania w ramach środka zaradczego. Konsultacje z OECD

i Radą Europy przyczyniły się do poprawy ram regulacyjnych dotyczących utworzenia nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji w zakresie, w jakim niektóre zalecenia zostały przyjęte i odzwierciedlone w tekście prawnym. Komisja zauważa jednak, że w tekstach prawnych nie uwzględniono niektórych wyrażonych obaw, np. ryzyka powielania dotychczasowych prac²¹, mimo że Węgry przyznały się do tego, lub braku narzędzi umożliwiających zwracanie się do innych instytucji o informacje niezbędne do przygotowania prac Grupy Zadaniowej lub umożliwiających uzyskiwanie takich informacji.

- (45) W drugiej części ustawy o Urzędzie ds. Etyki opisano ramy regulacyjne nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji. Określono w niej zadania nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji (art. 50) z wyraźnym odniesieniem do sytuacji konfliktu interesów określonych w odpowiednich przepisach UE, które to sytuacje zostaną uwzględnione przez nową Grupę Zadaniową ds. Zwalczania Korupcji, zgodnie ze środkiem zaradczym. Przewodniczącym nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji jest prezes Urzędu ds. Etyki (art. 59). W ustawie określono również proces działań następczych w związku z rocznymi sprawozdaniami i zaleceniami nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji, w ramach których to działań rząd Węgier omawia sprawozdanie i zawarte w nim propozycje w terminie dwóch miesięcy. Jeżeli podejmie on decyzję o niewdrożeniu propozycji, przesyła szczegółowe uzasadnienie swojej decyzji przewodniczącemu nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji w terminie jednego miesiąca (art. 52). Skład (art. 54) i zasady głosowania (art. 61) nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji opisano w ustawie. Zgodnie ze środkiem zaradczym 50 % nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji stanowią członkowie pozarządowi, z wyłączeniem przewodniczącego. Jeżeli nie można osiągnąć reprezentacji na poziomie 50 %, uprawnienia do głosowania tych członków są dostosowywane w taki sposób, aby oddawali 50 % głosów, z wyłączeniem przewodniczącego. Członkowie reprezentujący podmioty pozarządowe są wybierani na podstawie przejrzystej, niedyskryminującej procedury wyboru z obiektywnymi kryteriami związanymi z wiedzą fachową i zasługami. Komitet ds. kwalifikowalności bierze udział w procedurze zgodnie z ust. 11 (art. 57). Jest uprawniony do przygotowania sprawozdania alternatywnego, które będzie publicznie dostępne na stronie internetowej Grupy Zadaniowej, na której opublikowane zostanie również sprawozdanie nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji (art. 53). Ponadto część czwarta ustawy stanowi, że nowa Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji zostanie ustanowiona do 1 grudnia 2022 r., a jej pierwsze posiedzenie odbędzie się przed 15 grudnia 2022 r. Nowa Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Korupcji przyjmie i prześle rządowi swoje pierwsze sprawozdanie za 2022 r. do 15 marca 2023 r. (art. 77).
- (46) Komisja stwierdza, że Węgry przeprowadziły kluczowe etapy wdrażania. Ramy regulacyjne nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji określone w ustawie o Urzędzie ds. Etyki spełniają zobowiązania określone w środku zaradczym.
- (47) Komisja zauważa, że 11 listopada 2022 r. ogłoszono otwarte zaproszenie do składania wniosków w celu wyboru członków nowej Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji

²¹ W szczególności Krajowej Służby Ochrony, która jest upoważniona do przygotowywania rządowej strategii na rzecz walki z korupcją i przedkładania jej Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a także jest odpowiedzialna za harmonizację i rozwój systemu zarządzania uczciwością w organizacjach administracji publicznej.

reprezentujących podmioty pozarządowe, a termin składania wniosków wyznaczono na 24 listopada 2022 r.

iii. Wzmocnienie ram antykorupcyjnych

- (48) Rząd Węgier zobowiązał się do przyjęcia do 30 września 2022 r. strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i strategii antykorupcyjnej, w których określone zostaną zadania organów zaangażowanych we wdrażanie wszelkiego wsparcia finansowego Unii w odniesieniu do zapobiegania nadużyciom finansowym, konfliktom interesów i korupcji, ich wykrywania i korygowania. Strategie te miały obejmować ocenę głównych zagrożeń, czynników i praktyk związanych z nadużyciami finansowymi, konfliktem interesów i korupcją. Rząd Węgier zobowiązał się również do przyjęcia do 30 czerwca 2023 r. nowej krajowej strategii antykorupcyjnej i planu działania. Szczególną uwagę należy zwrócić na wzmocnienie instytucjonalnych i normatywnych ram walki z korupcją na wysokim szczeblu poprzez zwiększenie przejrzystości prac organów publicznych, w tym na wysokim szczeblu politycznym. Rząd Węgier zobowiązał się również do pełnego wdrożenia, do 30 czerwca 2023 r., wszystkich działań w ramach istniejącej krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022.
- (49) Podobnie jak ustanowienie Urzędu ds. Etyki ten środek zaradczy ma charakter horyzontalny i systemowy i ma na celu zwalczanie korupcji i zapewnienie przejrzystości w sferze politycznej. Jest to jeden z głównych środków zaradczych zaproponowanych przez Węgry w ramach procedury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości.
- (50) W piśmie z września rząd Węgier podjął również dalsze zobowiązania dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego oświadczeń majątkowych. W związku z tym zobowiązał się do przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu projektu ustawy (mającej wejść w życie 1 listopada 2022 r.), która powinna rozszerzyć zakres podmiotowy systemu oświadczeń majątkowych na (i) osoby, którym powierzono funkcje polityczne wysokiego szczebla, zgodnie z art. 183 i 184 ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej, i ich krewnych mieszkających w tym samym gospodarstwie domowym co osoba, której dotyczy oświadczenie, oraz (ii) członków Zgromadzenia Narodowego i ich krewnych mieszkających w tym samym gospodarstwie domowym co osoba, której dotyczy oświadczenie. Węgry zobowiązały się również do rozszerzenia zakresu przedmiotowego, tak aby obejmował nie tylko przychody, lecz również majątek²².
- (51) Ponadto w piśmie z września Węgry zobowiązały się do ustanowienia do 31 marca 2023 r. systemu oświadczeń majątkowych składanych drogą elektroniczną w formacie cyfrowym, przechowywanych w publicznej bazie danych, która będzie dostępna bezpłatnie i bez konieczności rejestracji. Wreszcie zadaniem Urzędu ds. Etyki byłby przegląd zarówno ram regulacyjnych, jak i funkcjonowania systemu oświadczeń majątkowych, w tym jego zakresu i procedur weryfikacji, co zostanie włączone do sprawozdania z przeglądu do 31 grudnia 2023 r.

²² 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 rzeczywistą przedsiębiorstw.

- (52) Kluczowymi etapami wdrażania tego środka były (i) przyjęcie do 30 września 2022 r. strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i strategii antykorupcyjnej określających zadania podmiotów zaangażowanych we wdrażanie wszelkiego wsparcia Unii oraz (ii) przedłożenie Zgromadzeniu Narodowemu projektu przepisów, w tym dotyczących rozszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego oświadczeń majątkowych, które weszły w życie 1 listopada 2022 r.
- (53) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowych etapów wdrażania.
- (54) 30 września 2022 r. rząd Węgier przyjął strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji na okres programowania 2021–2027 oraz na potrzeby realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności (decyzja rządu nr 1470/2022). Strategię następnie zmieniono i 15 listopada 2022 r. przyjęto i opublikowano nową wersję (decyzja rządu nr 1540/2022, „strategia”). Nazwę strategii zmieniono na „strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w odniesieniu do funduszy Unii Europejskiej”. Strategia jest kompleksowa, ponieważ obejmuje wdrażanie wsparcia finansowego z budżetu UE w okresach programowania 2014–2020 i 2021–2027, w szczególności funduszy polityki spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Uwzględniono w niej Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, ale z mniejszą liczbą szczegółów. W strategii określono, w ogólnym ujęciu, zadania podmiotów zaangażowanych we wdrażanie unijnego wsparcia finansowego w odniesieniu do zapobiegania nadużyciom finansowym, konfliktom interesów i korupcji, ich wykrywania i korygowania (rozdział III, „Analiza sytuacji”, a w szczególności 3.2 „Środowisko instytucjonalne służące zwalczaniu nadużyć finansowych”). Strategia obejmuje również ocenę głównych zagrożeń, czynników i praktyk związanych z nadużyciami finansowymi, konfliktami interesów i korupcją na Węgrzech w odniesieniu do finansowania unijnego (rozdział 3.3, „Dane dotyczące nadużyć finansowych i korupcji na Węgrzech” oraz 5.1.3 „Analiza ryzyka i zarządzanie ryzykiem w celu uniknięcia nadużyć finansowych”). W rozdziale V strategii w sposób ogólny określono planowane środki, które są bardziej szczegółowo wymienione w planie działania (załącznik 3 do strategii). Jednym z działań jest przygotowanie rocznej oceny ryzyka nadużyć finansowych, konfliktu interesów i korupcji. Kilka działań przewidzianych w planie działania wynika z zobowiązań podjętych w ramach innych środków zaradczych, w tym z przeglądu strategii równoległe z przygotowaniem projektu krajowej strategii antykorupcyjnej do 30 czerwca 2023 r. Węgry przygotowują i opublikują roczne sprawozdanie z realizacji strategii.
- (55) 27 września 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu projekt ustawy mającej na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego obecnego systemu oświadczeń majątkowych. Przygotowując tenże projekt ustawy, rząd Węgier skonsultował się z Komisją zgodnie z wymogami ujętymi w środku zaradczym. 25 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę XXXI z 2022 r. zmieniającą niektóre ustawy o oświadczeniach majątkowych związanych z kontrolą wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej, którą to ustawę ogłoszono 26 października 2022 r. („ustawa o oświadczeniach majątkowych”). Ustawa o oświadczeniach majątkowych weszła w życie 1 listopada 2022 r., z pewnymi wyjątkami. 15 listopada 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu ustawę zmieniającą ustawę o oświadczeniach majątkowych, w ramach pakietu usługowego. Po przedłożeniu pakietu usługowego Zgromadzeniu Narodowemu Węgry przesłały służbom Komisji poprawki do tekstu prawnego 16 listopada 2022 r.;

skonsolidowaną wersję tekstu prawnego przedłożono wraz z pismem z listopada. Obecna ocena opiera się na tym ostatnim tekście prawnym, chociaż nie został on jeszcze przyjęty. Przyjęcie aktu zmieniającego zaplanowano na 6 grudnia 2022 r.

- (56) Zgodnie ze środkiem zaradczym ustawa o oświadczeniach majątkowych rozszerza zakres podmiotowy oświadczeń majątkowych o osoby pełniące funkcje polityczne wysokiego szczebla²³ i członków Zgromadzenia Narodowego, a także krewnych mieszkających w tym samym gospodarstwie domowym co osoba, której dotyczy oświadczenie²⁴. Ustawa rozszerza również zakres przedmiotowy oświadczeń majątkowych na wszystkie istotne składniki majątku (załącznik I do ustawy o oświadczeniach majątkowych).
- (57) W odniesieniu do tej ostatniej kwestii Komisja zauważa, że w części A załącznika I do ustawy o oświadczeniach majątkowych przewidziano wyjątek dotyczący nieruchomości zastrzeżonej do wyłącznego użytku zgłaszającego oraz jego małżonka lub konkubenta i dzieci mieszkających w tym samym gospodarstwie domowym co osoba, której dotyczy oświadczenie. W załączniku I wyjaśniono ponadto, że na tej podstawie maksymalnie jedna nieruchomość może zostać wyłączona z obowiązku ujawniania informacji i w związku z tym może zostać niezgłoszona. Komisja wyraża ubolewanie, że wyjątek ten nie dotyczy wyłącznie głównego miejsca zamieszkania, w związku z czym może być wykorzystywany do ukrywania luksusowych nieruchomości. Węgry wskazały w różnych apelach na szczeblu sekretarza stanu, że kwestia ta zostanie uwzględniona w tekstach prawnych, ale do tej pory nie została ona wdrożona. Ponadto, pomimo wyjaśnień potwierdzających, że obowiązki w zakresie ujawniania informacji obejmowałyby również nieruchomości znajdujące się poza jurysdykcją Węgier, nie odzwierciedlono właściwego sformułowania w odpowiednim tekście prawnym²⁵. Są to luki w systemie oświadczeń majątkowych, które mogą osłabić jego skuteczność.
- (58) Jednocześnie Komisja odnotowuje projekty zmian wszystkich odpowiednich aktów²⁶, w których stosuje się obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego zgodnie ze stanem na 1 listopada 2022 r. (zamiast 31 grudnia 2022 r.) do 31 stycznia 2023 r. zgodnie z przepisami wprowadzonymi ustawą o oświadczeniach majątkowych. Dzięki temu nowe przepisy będą miały również zastosowanie do wszelkich zmian mających miejsce w okresie od 1 listopada 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. Odpowiedni tekst prawny nie zapewnia jednak wystarczającej jasności i pewności prawa, ponieważ nie

²³ Zgodnie z art. 183 i 184 ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej.

²⁴ W związku z tym wprowadzono odpowiednie zmiany do ustawy LVII z 1996 r. o zakazie nieuczciwych i ograniczających praktyk rynkowych, ustawy CLXXXV z 2010 r. o usługach medialnych i komunikacji masowej, ustawy LXVI z 2011 r. o Państwowej Izbie Kontroli, ustawy CX z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniu Prezydenta Republiki, ustawy CXI z 2011 r. o Komisarzu ds. Praw Podstawowych, ustawy CXII z 2011 r. w sprawie prawa do prywatności informacji i swobodnego dostępu do informacji, ustawy CLI z 2011 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ustawy CLXIV z 2011 r. o statusie prawnym prokuratora generalnego, prokuratorów i innych pracowników prokuratury oraz o karierze prokuratorskiej, ustawy CXCV z 2011 r. o stabilności gospodarczej Węgier, ustawy XXXVI z 2012 r. o Zgromadzeniu Narodowym, ustawy XXXVI z 2013 r. o procedurze wyborczej, ustawy CXXXIX z 2013 r. o węgierskim banku narodowym, ustawy CCXLI z 2013 r. o Komisji Pamięci Narodowej, ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych oraz ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej.

²⁵ Jest to również zgodne z przepisami ustawy o Urzędzie ds. Etyki, zgodnie z którymi Urząd może zawierać umowy z podmiotami zagranicznymi w celu uzyskania informacji na potrzeby swoich zadań weryfikacji.

²⁶ Zob. akty wymienione w przypisie 24.

przewiduje wyraźnie, że okres od listopada do grudnia 2022 r. będzie objęty oświadczeniami majątkowymi składanymi w 2024 r., które w drodze wyjątku objęłyby okres 14 miesięcy (tj. od listopada 2022 r. do grudnia 2023 r.).

- (59) Ponadto Komisja zauważa, że zobowiązanie rządu Węgier do ustanowienia do 31 marca 2023 r. systemu oświadczeń majątkowych składanych drogą elektroniczną w formacie cyfrowym, które będą przechowywane w publicznej bazie danych, z możliwością bezpłatnego przeszukiwania, bez konieczności rejestracji, nie zostało jeszcze odzwierciedlone w ramach regulacyjnych. Według Węgier przepisy dotyczące systemu zostaną opracowane i przyjęte później, do 31 marca 2023 r. Komisja wyraża ubolewanie z powodu braku dokonania przez Węgry wyraźnego odniesienia do tej publicznej bazy danych w ustawie o oświadczeniach majątkowych. Niedociągnięcia te mogą również osłabić skuteczność systemu oświadczeń majątkowych.
- (60) W odniesieniu do wprowadzenia systemu sankcji za naruszenia obowiązku ujawniania informacji majątkowych Komisja zauważa, że strategia zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w odniesieniu do funduszy Unii Europejskiej (przyjęta na podstawie decyzji rządu nr 1540/2022), o której mowa w pkt (54) powyżej, odnosi się do szczegółowego zobowiązania do określenia w planie działania towarzyszącym nowej krajowej strategii antykorupcyjnej po 2022 r. konkretnych środków w celu opracowania skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego systemu sankcji administracyjnych i karnych w odniesieniu do oświadczeń majątkowych najpóźniej do 1 października 2023 r., zgodnie ze środkiem zaradczym.
- (61) 23 września 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu projekt ustawy mającej na celu ustanowienie Urzędu ds. Etyki. 4 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę o Urzędzie ds. Etyki, która została ogłoszona 10 października 2022 r. i weszła w życie 11 października 2022 r. (zob. opisany powyżej środek zaradczy (i.)). Zgodnie ze środkiem zaradczym w art. 75 ustawy o Urzędzie ds. Etyki stwierdzono, że Urząd ds. Etyki musi przygotować sprawozdanie *ad hoc* do 31 grudnia 2023 r., w którym zbadano by ramy regulacyjne i funkcjonowanie węgierskiego systemu oświadczeń majątkowych, w tym jego zakres i proces kontroli.
- (62) W odniesieniu do strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i strategii antykorupcyjnej Komisja stwierdza, że Węgry podjęły kluczowe etapy wdrażania pomimo przyjęcia zmienionej strategii decyzją rządu 15 listopada 2022 r. zamiast wyznaczonego terminu 30 września 2022 r. Komisja stwierdza, że strategia spełnia zobowiązania określone w środku zaradczym. W odniesieniu do planu działania towarzyszącego przyszłej krajowej strategii antykorupcyjnej na okres po 2022 r., przewidującego realizację zobowiązania do określenia konkretnych środków w celu opracowania skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego zestawu sankcji, Komisja zastrzega sobie prawo do oceny jego transpozycji i wdrożenia w 2023 r. i w kolejnych latach. Węgry zgodziły się w tym kontekście skonsultować z Komisją w sprawie projektu krajowej strategii antykorupcyjnej do 31 stycznia 2023 r. Komisja przypomina również o zobowiązaniu rządu Węgier do składania Komisji co kwartał sprawozdań z wdrażania wszystkich środków zaradczych, jak zauważono w pkt (17).
- (63) W odniesieniu do oświadczeń majątkowych Komisja stwierdza, że ramy regulacyjne dotyczące tych oświadczeń określone w ustawie o oświadczeniach majątkowych, które mają obowiązywać od 1 listopada 2022 r., nie spełniają w pełni zobowiązań dotyczących systemu oświadczeń majątkowych określonych w piśmie z września,

ponieważ ramy te wykluczają ważną kategorię aktywów, o której mowa w pkt (57). Komisja uważa, że kwestie poruszone w tym punkcie stanowią lukę prawną i mogą osłabić skuteczność środka zaradczego.

- (64) Z tych powodów Komisja stwierdza, że odpowiednie teksty prawne nie zapewniają w pełni adekwatności środka zaradczego w świetle niedociągnięć, ryzyka i uchybień, o których mowa w pkt (57)–(59) powyżej.

iv. Zapewnienie przejrzystości wykorzystania wsparcia Unii przez fundacje zarządzania aktywami interesu publicznego

- (65) Rząd Węgier zobowiązał się do przyjęcia do 30 września 2022 r. aktu zmieniającego, aby zapewnić powszechne stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych do fundacji zarządzających aktywami publicznymi, prowadzących działalność w interesie publicznym oraz do osób prawnych ustanowionych i utrzymywanych przez te fundacje. Zobowiązał się również do przyjęcia do tego samego dnia aktu zmieniającego w celu zapewnienia pełnej zgodności z art. 61 rozporządzenia finansowego²⁷, a także dostosowania instrukcji i praktyk do wytycznych Komisji dotyczących unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego²⁸. Poprawiłoby to i wyjaśniło ogólne zasady dotyczące konfliktów interesów związanych z fundacjami zarządzającymi aktywami interesu publicznego i członkami ich zarządów.
- (66) Kluczowym etapem wdrażania tego środka było przyjęcie do 30 września 2022 r. dwóch aktów zmieniających, o których mowa w poprzednim punkcie.
- (67) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowego etapu wdrażania.
- (68) 4 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę XXIX z 2022 r. zmieniającą niektóre ustawy dotyczące fundacji zarządzających aktywami interesu publicznego wykonujących zadania publiczne, krajowej administracji podatkowej i celnej oraz kontroli Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych w zakresie kontroli wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej. Ustawa ta została ogłoszona 10 października 2022 r. Przepisy ustawy o fundacjach zarządzających aktywami interesu publicznego wykonujących zadania publiczne weszły w życie 13 października 2022 r.
- (69) Zgodnie ze środkiem zaradczym w ustawie XXIX z 2022 r. wprowadzono zmiany do ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych oraz ustawy IX z 2021 r. o fundacjach zarządzających aktywami interesu publicznego wykonujących obowiązki publiczne. W art. 5 ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych w ust. 1 dodano nową lit. f), zgodnie z którą fundacje zarządzające aktywami interesu publicznego realizujące zadania publiczne oraz osoby prawne utworzone lub utrzymywane przez te fundacje podlegają obowiązkowi przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z wyżej wymienioną ustawą. Zmieniono również art. 15 ust. 3 ustawy IX z 2021 r. o fundacjach zarządzających aktywami interesu

²⁷ 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, Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

²⁸ Dz.U. C 121 z 9.4.2021, s. 1.

publicznego wykonujących obowiązki publiczne, ustanawiając przepisy dotyczące konfliktu interesów. Ustęp ten zawiera obecnie wyraźną wzmiankę o względach rodzinnych i emocjonalnych, sympatiach politycznych, przynależności państwowej lub wszelkim innym bezpośrednim lub pośrednim interesie osobistym w przypadku fundacji zarządzających aktywami interesu publicznego wykonujących zadania publiczne oraz osób prawnych utworzonych lub utrzymywanych przez te fundacje, w tym przewodniczących i członków ich zarządów oraz ich rad nadzorczych, a także ich pracowników. Ponadto ustawą zmieniono przepisy w innych aktach prawnych²⁹, dostosowując je do zmian wprowadzonych w art. 15 ust. 3 ustawy IX z 2021 r.

- (70) Komisja zauważa jednak, że urzędnicy najwyższego szczebla, w tym kadra zarządzająca wysokiego szczebla Zgromadzenia Narodowego i organów autonomicznych Węgier, nie zostali wykluczeni z zasiadania w zarządach fundacji zarządzających aktywami interesu publicznego, o co wnioskowano w trakcie rozmów z Węgrami. Zamiast tego, od czasu wniosku Komisji z 18 września 2022 r. dotyczącego decyzji wykonawczej Rady i mimo że Komisja konsekwentnie podnosiła tę obawę w swoich rocznych sprawozdaniach na temat praworządności, od 1 listopada 2022 r. Węgry przywróciły kadrze zarządzającej wysokiego szczebla możliwość (w drodze wyjątku³⁰ od ogólnego zakazu³¹) posiadania innego płatnego zatrudnienia. Wyjątek ten stwarza sytuację, w której kadra zarządzająca wysokiego szczebla może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących wypłaty środków publicznych podmiotom, w których sama jest zatrudniona i w których posiada kluczowe uprawnienia decyzyjne³². W związku z tym, mimo że Węgry odniosły się do obaw wyrażonych we wniosku Komisji z 18 września 2022 r. dotyczącym decyzji wykonawczej Rady, wyjątek wprowadzony 1 listopada 2022 r. sprawia, że wdrożenie środka zaradczego jest jednak niewystarczające.

v. Wprowadzenie specjalnej procedury w przypadku szczególnych przestępstw związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem majątkiem publicznym

- (71) Rząd Węgier zobowiązał się do zmiany kodeksu postępowania karnego w celu ustanowienia nowego postępowania dotyczącego szczególnych przestępstw karnych związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem zamówieniami publicznymi. W ramach środka zaradczego nowa procedura musi przewidywać kontrolę sądową decyzji prokuratury lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze o oddaleniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub zakończeniu postępowania karnego (tj. o zamknięciu postępowania przygotowawczego bez aktu oskarżenia) w odniesieniu do korupcji i praktyk związanych z korupcją określonych w art. 4 ust. 2

²⁹ Ustawa CLXXXIX z 2011 r. o samorządach lokalnych na Węgrzech (art. 6 i 7), ustawa CXCIX z 2011 r. o urzędnikach publicznych (art. 9 i 10), ustawa XXXVI z 2012 r. o Zgromadzeniu Narodowym (art. 12), ustawa CXXV z 2018 r. o administracji rządowej (art. 15, 16 i 17), ustawa CVII z 2019 r. o podmiotach o specjalnym statusie prawnym i statusie ich pracowników (art. 18 i 19).

³⁰ Art. 182 ust. 3a ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej.

³¹ Art. 182 ust. 1 ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej.

³² Osoby z kadry zarządzającej wysokiego szczebla nie są członkami z urzędu, ale zasiadają w radach powierniczych we własnym imieniu; natomiast fundacje zarządzające aktywami interesu publicznego są podmiotami prywatnymi nieposiadającymi żadnej kontroli ze strony państwa.

dyrektywy (UE) 2017/1371³³ i w rozdziale III Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Nowa procedura musi uprawniać sędziego śledczego do zarządzenia wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego. Każda osoba fizyczna i prawna, z wyjątkiem organów publicznych, może składać wnioski w ramach procedury, co może również prowadzić do możliwości wniesienia aktu oskarżenia do sądu. Rząd Węgier zobowiązał się również do zapewnienia, aby nowa procedura miała zastosowanie od 1 stycznia 2023 r. Zobowiązał się do przydzielenia do 31 grudnia 2022 r. dodatkowych specjalnych stanowisk sądowi odpowiedzialnemu za kontrolę sądową decyzji prokuratury lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze o oddaleniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub umorzeniu postępowania karnego.

- (72) W piśmie z września zawarto zobowiązanie do wskazania w ustawie o kontroli sądowej Centralnego Sądu Rejonowego w Budzie jako sądu posiadającego wyłączną właściwość na terytorium Węgier w zakresie kontroli takich decyzji i nakazania wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego. W piśmie tym potwierdzono również, że wszystkie sądy na Węgrzech (w tym sędziowie śledczy w kontekście procedury w ramach tego środka zaradczego) powinny spełniać wymogi niezawisłości i bezstronności, ustanowione na mocy prawa zgodnie z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) oraz z odpowiednim dorobkiem prawnym UE.
- (73) Ten środek zaradczy jest środkiem horyzontalnym, którego celem jest rozwiązanie problemów strukturalnych związanych ze skutecznością działań prokuratorskich na Węgrzech oraz zapewnienie skutecznych i odstraszających środków na potrzeby zagwarantowania ochrony interesów finansowych Unii, zgodnie z art. 325 TFUE.
- (74) Kluczowymi etapami wdrażania tego środka były (i) finalizacja projektu rozporządzeń wykonawczych (niezbędnych do zastosowania procedury kontroli) i ich przyjęcie natychmiast po wejściu w życie nowej ustawy do 31 października 2022 r. oraz (ii) wejście w życie nowej ustawy zmieniającej kodeks postępowania karnego w następstwie kontroli *ex ante* przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny (wszczętej przez rząd) do 15 listopada 2022 r.
- (75) 3 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło pierwszą wersję ustawy zmieniającej ustawę XC z 2017 r. o kodeksie postępowania karnego („ustawa o kontroli sądowej”); przepisy te weszły w życie 15 listopada 2022 r. 14 listopada 2022 r. władze węgierskie przekazały służbom Komisji zmienioną wersję ustawy o kontroli sądowej; ta sama wersja została również zawarta w akcie dotyczącym pakietu usługowego z 15 listopada 2022 r., którego przyjęcie zaplanowano na 22 listopada 2022 r.³⁴ Akt zmieniający został przyjęty 22 listopada 2022 r. i odzwierciedla zmiany zawarte w tekście prawnym otrzymanym przez Komisję 14 listopada 2022 r. W decyzji w sprawie kontroli *ex ante* ustawy o kontroli sądowej węgierski Trybunał

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29.

³⁴ 16 listopada 2022 r. służby Komisji przedstawiły uwagi na temat zmienionej ustawy o kontroli sądowej, zanim otrzymały od Węgier informacje i akty dotyczące pakietu usługowego.

Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o kontroli sądowej nie narusza zasady monopolu prokuratury, określonej w art. 29 ust. 1 węgierskiej ustawy zasadniczej³⁵.

- (76) 11 października 2022 r. Węgry przedłożyły Komisji (i) projekt dekretu rządu zmieniającego dekret rządowy nr 100/2018 (8 czerwca) określający szczegółowe zasady dochodzenia i postępowania przygotowawczego oraz (ii) projekt dekretu Ministra Sprawiedliwości zmieniającego dekret nr 12/2018 (12 czerwca) IM ustanawiającego zasady dotyczące niektórych aktów i osób uczestniczących w postępowaniu karnym. Te projekty dekretów stanowią projekty rozporządzeń wykonawczych („rozporządzenia wykonawcze”) niezbędnych do stosowania procedury kontroli sądowej zgodnie z kluczowymi etapami wdrażania. Rząd Węgier przedłożył Komisji najnowszy projekt tych rozporządzeń wykonawczych, których wejście w życie zaplanowano na 1 stycznia 2023 r., wraz z pismem z listopada.
- (77) Ustawa o kontroli sądowej wdraża większość zobowiązań zaproponowanych w środkach zaradczych poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian do ustawy XC z 2017 r. o kodeksie postępowania karnego. W szczególności nowa procedura dotyczy odpowiednich przestępstw, jak zaproponowano w ramach środka zaradczego (art. 817/A ust. 1). Umożliwia osobom fizycznym i prawnym złożenie wniosku o wznowienie postępowania (art. 817/C) oraz, po spełnieniu określonych warunków, umożliwia złożenie wniosku o wszczęcie postępowania (art. 817/H). Centralny Sąd Rejonowy w Budzie będzie miał wyłączną właściwość w zakresie nowej procedury kontroli sądowej (art. 817/E ust. 1).
- (78) Komisja z zadowoleniem przyjmuje także niektóre przepisy wprowadzone po przyjęciu przez Zgromadzenie Narodowe pierwszej wersji ustawy o kontroli sądowej, ponieważ mają one przyczynić się do zwiększenia skuteczności środka zaradczego. Zgodnie z tymi przepisami Urząd ds. Etyki (zob. wyżej środek zaradczy (i.)), który co do zasady będzie miał dogłębną wiedzę na temat kwestii istotnych dla dochodzenia i ścigania przestępstw objętych nową procedurą, może również złożyć wniosek o wznowienie postępowania i o ponowne wznowienie postępowania (art. 817/C ust. 7; art. 817/H ust. 3). Urząd ds. Etyki, jako organ publiczny, nie może złożyć wniosku o ściganie, nie naruszając węgierskiej zasady konstytucyjnej, zgodnie z którą ściganie jest zastrzeżone dla prokuratury³⁶. Każda osoba fizyczna lub prawna będzie jednak mogła złożyć wniosek o wszczęcie postępowania karnego w następstwie wniosku o ponowne rozpoznanie złożonego przez Urząd ds. Etyki (art. 817/I).
- (79) Ponadto w ramach nowej procedury istnieje możliwość, w tym dla Urzędu ds. Etyki, złożenia wniosku o ponowne wznowienie postępowania, w przypadku gdy – nawet po złożeniu pierwszego wniosku o ponowne rozpoznanie – prokuratura lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze ponownie postanowi oddalić zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub umorzyć postępowanie karne (art. 817/H). Możliwość tę ma tylko osoba, która wcześniej w sprawie złożyła wniosek o wznowienie postępowania. Komisja z zadowoleniem przyjmuje również usunięcie z art. 817/V przepisu, który umożliwiłby Prokuratorowi Generalnemu wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia od decyzji podjętych w toku procedury.

³⁵ Decyzja I/2252/2022, dostępna w języku angielskim pod adresem https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2022/11/sz_i_2252_2022_eng_final.pdf

³⁶ Urząd ds. Etyki może jednak przekazywać prokuraturze informacje, które są istotne dla wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie przestępstw.

- (80) Jednocześnie inne zobowiązania nie zostały prawidłowo odzwierciedlone w ustawie o kontroli sądowej ani w rozporządzeniach wykonawczych, a mianowicie:
- (i) zobowiązanie do zapewnienia do 31 grudnia 2022 r. wystarczających zasobów ludzkich, infrastrukturalnych i innych zasobów na potrzeby właściwego funkcjonowania procedury (w tym dodatkowych specjalnych stanowisk dla co najmniej dwóch sędziów i co najmniej dwóch sekretarzy prawnych) w Centralnym Sądzie Rejonowym w Budzie oraz
 - (ii) zobowiązanie do przeprowadzenia przeglądu funkcjonowania procedury do 31 grudnia 2023 r. oraz, w razie potrzeby, do zapewnienia przyjęcia zmian do ram prawnych w następstwie konsultacji z Komisją do 30 czerwca 2024 r.
- (81) W odniesieniu do pierwszego zobowiązania władze węgierskie poinformowały Komisję, że podjęcie takich środków nie należy do rządu Węgier, lecz do organu sądownictwa odpowiedzialnego za administrację sądową. Komisja nie została poinformowana o żadnej konkretnej realizacji tego zobowiązania. W odniesieniu do drugiego zobowiązania Komisja nie została poinformowana o żadnym konkretnym przepisie, który określałby obowiązek przeprowadzenia przeglądu procedury i w razie potrzeby jej zmiany. Te elementy zobowiązań mogą zostać w znacznym stopniu spełnione po wejściu w życie nowych przepisów, a więc na tym etapie nie wpływają negatywnie na ewentualną skuteczność wdrożenia środka zaradczego. Komisja zachowa zatem czujność w tych kwestiach i będzie ściśle monitorować sytuację na podstawie kwartalnych sprawozdań Węgier, o których to sprawozdaniach mowa w pkt (17) powyżej, lub wszelkich informacji, które może uzyskać w inny sposób. Brak uwzględnienia tych elementów od 1 stycznia 2023 r., kiedy będzie miała zastosowanie nowa procedura, może zagrozić skuteczności procedury.
- (82) Jednocześnie Komisja stwierdza, że przepisy szczegółowe wprowadzają margines swobody w procedurze, który mógłby zostać wykorzystany w celu wywarcia wpływu na wynik nowej procedury w następstwie wniosku o wznowienie postępowania (lub ponowne wznowienie postępowania) lub w celu ścigania, co podważa skuteczność środka zaradczego.
- (83) W szczególności w obowiązujących przepisach nie określono jasno skutków prawnych, jakie dla prokuratora ma orzeczenie sądowe uchylające jego orzeczenie w następstwie wniosku o wznowienie postępowania. Art. 817/G ust. 3 stanowi, że „[w] przypadku wszczęcia dochodzenia lub kontynuowania postępowania prokuratura lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze kontynuuje postępowanie, *uwzględniając uzasadnienie orzeczenia sądu*, a w przypadku gdyby jakakolwiek kwestia pozostała niewykryta, *starając się zaradzić* wskazanym w nim brakom” (podkreślenie dodano). Brzmienie tego przepisu sugeruje pewien zakres uznaniowości pozostawiony prokuratorowi, który nie byłby prawnie zobowiązany do podjęcia decyzji w pełni zgodnej z orzeczeniem sądowym i mógłby po prostu wziąć je pod uwagę lub po prostu „starać się” zaradzić niezgodnościom z prawem stwierdzonym przez sąd dokonujący kontroli. Komisja zaproponowała bardziej rygorystyczne sformułowanie, zgodnie z którym prokurator byłby zobowiązany do podjęcia decyzji „z pełnym poszanowaniem uzasadnienia orzeczenia sądu” oraz by „usunął wskazane w nim braki”. Komisja uważa, że swoboda uznania przyznana prokuratorowi na mocy mającego zastosowanie przepisu osłabia skuteczność, a tym samym adekwatność tego środka zaradczego, ponieważ nie

ma gwarancji, że decyzje dotyczące kontroli sądowej będą należycie podejmowane w drodze właściwych działań prokuratorskich.

- (84) Ponadto w sprawach, w których można złożyć wniosek o ściganie, ustawa o kontroli sądowej wymaga zbadania podstawy wniosku o ściganie (art. 817/O i 817/P) przez sąd rozpoznający sprawę na posiedzeniu niejawnym i bez przeprowadzania dowodu, co stanowi uzupełnienie wstępnego badania podstaw formalnych ustalonych w ramach nowej procedury.
- (85) Komisja zauważa, że takie badanie przez sąd rozpoznający sprawę podstawy wniosku o ściganie nie istnieje na mocy przepisów ogólnych (w przypadku gdy prokurator składa akt oskarżenia) ani w ramach prywatnego oskarżenia subsydiarnego (w przypadku gdy pokrzywdzony składa akt oskarżenia). Zdaniem Komisji jest to filtrowanie merytoryczne przez sąd rozpoznający sprawę, które wiąże się z ryzykiem złożenia przez sąd rozpoznający sprawę oświadczenia co do istoty sprawy przed przeprowadzeniem dowodu. Takie filtrowanie groziłoby uprzedzaniem lub uniemożliwieniem wydania orzeczenia co do istoty sprawy, bez możliwości gromadzenia i wysłuchania dowodów w sprawie³⁷. Może również w praktyce zmienić ocenę wydziału sędziów śledczych Centralnego Sądu Rejonowego w Budzie: w przypadku ponownego umorzenia postępowania po uchyleniu przez sędziego śledczego pierwotnego postanowienia o oddaleniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub umorzeniu postępowania, bez uwzględnienia decyzji takiego sędziego śledczego, przesłuchanie przez sąd rozpoznający sprawę może skutkować odrzuceniem ustaleń sędziego śledczego, bez przeprowadzania dalszych dowodów przez sąd rozpoznający sprawę. Z tych powodów oraz biorąc pod uwagę kluczową rolę sędziego śledczego na etapie postępowania przygotowawczego, dalsze filtrowanie przez sąd rozpoznający sprawę jest zbędne i podważa skuteczność środka zaradczego.
- (86) Ponadto w ostatecznym przepisie tekstu prawnego udostępnionym służbom Komisji nie określono wyraźnie zakresu stosowania *ratione temporis* tych nowych przepisów. W rzeczywistości w tekście nie określono wyraźnie, że nowa procedura będzie miała zastosowanie do zawiadomień o popełnieniu przestępstwa złożonych po 1 stycznia 2023 r., obejmujących domniemane przestępstwa popełnione również przed tą datą, z wyjątkiem przestępstw przedawnionych (zob. art. 876/C ust. 2). W szczególności w tekście nie sprecyzowano, że istnienie decyzji o oddaleniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub decyzji o umorzeniu postępowania, przyjętej przed 1 stycznia 2023 r. (dotyczącej domniemanego przestępstwa, które nie uległo przedawnieniu), nie zwalnia organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze ani prokuratury z obowiązku przyjęcia nowej decyzji na podstawie art. 379 kodeksu postępowania karnego³⁸, która może być przedmiotem (ponawianego) wniosku o ponowne rozpoznanie w ramach nowej procedury. Ponadto tekst nie przewiduje, że nowa procedura może mieć zastosowanie do zawiadomień o popełnieniu przestępstwa

³⁷ W motywie 95 uzasadnienia Komisja wyraźnie stwierdziła, że projekt ustawy wymagałby również w szczególności, aby sąd rozpoznający sprawę nie orzekał co do istoty aktu oskarżenia bez uwzględnienia dowodów.

³⁸ W terminie trzech dni roboczych od otrzymania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa prokuratura lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze bada, czy należy zarządzić przeprowadzenie postępowania przygotowawczego w sprawie, czy zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa ma zostać uzupełnione lub oddalone, lub czy sprawa ma zostać przekazana.

złożonych przed 1 stycznia 2023 r. w oczekiwaniu na decyzję organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub prokuratury.

- (87) Na tej podstawie Komisja stwierdza, że ramy regulacyjne dotyczące wprowadzenia specjalnej procedury w przypadku szczególnych przestępstw związanych z wykonywaniem władzy publicznej lub zarządzaniem majątkiem publicznym, określone w zmianach do ustawy XC z 2017 r. o kodeksie postępowania karnego, nie wypełniają zobowiązań określonych w środku zaradczym i zawierają przepisy, które podważają jego skuteczność. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu (motyw 96), Węgry były zobowiązane do prawidłowego określenia swoich zobowiązań w szczegółowych przepisach w celu zapewnienia skuteczności środka. Sposób, w jaki Węgry określiły obecnie swoje zobowiązania w prawie, nie pozwala Komisji stwierdzić, że ten środek zaradczy może skutecznie rozwiązać problemy związane z nieskutecznymi dochodzeniami, ściganiem i karaniem. W związku z tym wdrożony środek zaradczy nie jest odpowiedni, aby w wystarczającym stopniu uwzględnić ustalenia Komisji wynikające z rozporządzenia w sprawie warunkowości.

vi. Wzmocnienie mechanizmów audytu i kontroli w celu zagwarantowania należytego wykorzystania wsparcia UE

- (88) Rząd Węgier zobowiązał się do ustanowienia grupy roboczej do 31 sierpnia 2022 r. w celu uwzględnienia przepisów w odpowiednich dekretach rządowych w sprawie wdrażania wsparcia unijnego. Przepisy te powinny mieć na celu wzmocnienie zasad i procedur w celu skuteczniejszego zapobiegania konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania zgodnie z definicją zawartą w art. 61 rozporządzenia finansowego. Przepisy te powinny obejmować skuteczny mechanizm kontroli ważności oświadczeń o braku konfliktu interesów. Przepisy te powinny również mieć na celu zwiększenie zdolności proceduralnych instytucji zarządzających i pośredniczących oraz krajowego organu odpowiedzialnego za wdrażanie węgierskiego planu odbudowy i zwiększania odporności w zakresie stosowania wzmocnionego zarządzania ryzykiem oraz zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i podwójnemu finansowaniu oraz ich wykrywania i korygowania. Rząd Węgier zobowiązał się również do ustanowienia Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki odpowiedzialnego za regularną kontrolę ważności oświadczeń o braku konfliktu interesów i deklaracji interesów. Zobowiązał się do zapewnienia Departamentowi odpowiednich gwarancji niezależności (np. nominacji pracowników wysokiego szczebla, czasu trwania mandatu dyrektora bez możliwości jego zwolnienia) oraz do ustanowienia zasad regularnej kontroli ważności oświadczeń. Rząd Węgier zobowiązał się także do zapewnienia EUTAF niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich w celu zagwarantowania należytego wykorzystania unijnego wsparcia, ochrony niezależności EUTAF i umożliwienia jej wykonywania bieżących zadań i dodatkowych zadań przydzielonych w ramach szeregu środków zaradczych.
- (89) Kluczowymi etapami wdrażania tego środka były: (i) utworzenie grupy roboczej do 31 sierpnia 2022 r., (ii) utworzenie Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki w Kancelarii Premiera do 30 września 2022 r. oraz (iii) przyjęcie zmian do odpowiednich dekretów rządowych do 30 września 2022 r.
- (90) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji odpowiednich kluczowych etapów wdrażania.

(91) Zgodnie ze środkiem zaradczym w obowiązującym terminie powołano grupę roboczą z udziałem służb Kancelarii Premiera odpowiedzialnych za zarządzanie wykorzystaniem funduszy UE, jego kontrolę i audyt oraz EUTAF. Grupa robocza spotkała się po raz pierwszy ze służbami Komisji 8 września 2022 r. i spotykała się średnio dwa razy w tygodniu do początku listopada 2022 r.

(92) 30 września 2022 r. rząd Węgier przyjął:

(i) dekret rządowy nr 374/2022 (30 września) zmieniający dekret rządowy nr 272/2014 (5 listopada) w sprawie zasad wykorzystania funduszy z niektórych funduszy Unii Europejskiej w okresie programowania 2014–2020 oraz dekret rządowy nr 256/2021 (18 maja) w sprawie zasad wykorzystania funduszy z niektórych funduszy Unii Europejskiej w okresie programowania 2021–2027, oraz

(ii) dekret rządowy nr 373/2022 (30 września) w sprawie zasad i instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie węgierskiego planu odbudowy i zwiększania odporności.

Dekrety weszły w życie tego samego dnia, z pewnymi wyjątkami, w szczególności w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących oświadczeń o braku konfliktu interesów.

(93) 15 listopada 2022 r. rząd Węgier przyjął dekret rządowy nr 463/2022 zmieniający dekrety rządowe nr 373/2022, 256/2021 i 272/2014, w którym przesunięto na 15 listopada wejście w życie wyżej wymienionych przepisów dotyczących oświadczeń o braku konfliktu interesów. Wreszcie 4 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę XXVIII z 2022 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z kontrolą wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej, którą to ustawą utworzono Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki w organizacji pracy ministra odpowiedzialnego za wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej (tj. w Kancelarii Premiera) i którą ogłoszono 10 października 2022 r. Weszła ona w życie 13 października 2022 r. 15 listopada 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu projekt ustawy zmieniającej dotyczący tejże ustawy, w ramach pakietu usługowego. Po przedłożeniu pakietu usługowego Zgromadzeniu Narodowemu władze węgierskie przesłały służbom Komisji zmieniony tekst prawny jako załącznik do pisma z listopada. Akt zmieniający został przyjęty 22 listopada 2022 r. i odzwierciedla zmiany zawarte w tekście prawnym otrzymanym przez Komisję 19 listopada. Pełniący obowiązki dyrektora Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki (na okres od 1 października 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.) został mianowany 30 września 2022 r.

(94) Zgodnie ze środkiem zaradczym dekret rządowy nr 373/2022 zmieniający dekret nr 374/2022 oraz dekret rządowy nr 463/2022 wprowadzają przepisy mające na celu wzmocnienie zasad i procedur w celu skuteczniejszego zapobiegania konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania zgodnie z art. 61 rozporządzenia finansowego i wytycznymi Komisji dotyczącymi unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego³⁹. Nowe przepisy obejmują

³⁹ Zob. rozdział VI dotyczący konfliktu interesów dekretu rządowego nr 272/2014, rozdział IV dotyczący zasad funkcjonowania instytucjonalnego systemu polityki rozwojowej, w tym dotyczący konfliktu interesów, dekretu rządowego nr 256/2021 i podrozdział 15 dotyczący konfliktu interesów dekretu rządowego nr 373/2022.

pojęcie domniemanego konfliktu interesów i zapewniają skuteczny mechanizm kontroli ważności oświadczeń o braku konfliktu interesów. Zmienione dekrety rządowe stanowią, że odpowiedni pracownicy organów krajowych składają ogólne oświadczenie o braku konfliktu interesów oraz deklarację interesów przy ustanawianiu stosunku prawnego lub przed rozpoczęciem działalności z podmiotem systemu instytucjonalnego. Przed rozpoczęciem jakiegokolwiek czynności procesowej składają oni również oświadczenie o braku konfliktu interesów⁴⁰. Ostateczni odbiorcy, wykonawcy, podwykonawcy i osoby zaangażowane w przygotowanie i realizację projektu zgłaszają wszelkie konflikty interesów w przypadkach przewidzianych w wytycznych Komisji⁴¹. Nowe przepisy stanowią, że Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki weryfikuje prawdziwość oświadczeń, z wyjątkiem oświadczeń składanych przez własnych pracowników i członków instytucji audytowej (które zostaną zweryfikowane przez Urząd ds. Etyki), na podstawie próby i na podstawie dwuletniego planu audytu, obejmującego co najmniej 5 % liczby osób zobowiązanych do składania każdego roku oświadczenia o braku konfliktu interesów⁴², a także wszelkie zgłoszone do Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki podejrzenia wystąpienia konfliktu interesów. Obowiązek składania przez wszystkie podmioty oświadczeń o braku konfliktu interesów oraz spoczywający na Departamencie ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki obowiązek przeprowadzania kontroli ma zastosowanie od 15 listopada 2022 r.

- (95) Zmienione dekrety stanowią, że należy zapewnić regularny i skuteczny nadzór oraz regularną rotację pracowników zajmujących newralgiczne stanowiska, w szczególności pracowników zajmujących się zarządzaniem nieprawidłowościami, kontrolą lub oceną ryzyka. Kwestie te zostaną dalej rozwinięte w ramach specjalnej metodyki⁴³. Komisja będzie monitorować realizację tego zobowiązania w praktyce. Ponadto, zgodnie ze zobowiązaniem do zapewnienia odpowiedniego gromadzenia danych oraz ze środkiem zaradczym dotyczącym Arachne (zob. bardziej szczegółowa ocena poniżej), zmienione dekrety zawierają przepisy zapewniające przekazywanie danych do Arachne i określają w załącznikach do nich odpowiednie pola danych, które należy przekazać Arachne⁴⁴. Co więcej, zmienione dekrety zawierają przepisy dotyczące spójnego, systematycznego i szerokiego stosowania oraz uwzględniania wszystkich funkcji Arachne podczas przygotowywania i przyjmowania decyzji dotyczących finansowania unijnego⁴⁵.
- (96) Dotyczący zmiany ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych art. 81 ustawy o Urzędzie ds. Etyki, która została przyjęta 10 października 2022 r. i weszła w życie 11 października 2022 r., zawiera przepis uniemożliwiający oferentom udział w przetargach w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli znajdują się oni w sytuacji konfliktu interesów, istotnego w danej ofercie.

⁴⁰ Zob. art. 39 ust. 6 dekretu rządowego nr 272/2014, art. 52/A ust. 1 dekretu rządowego nr 256/2021 i art. 34 ust. 1 dekretu rządowego nr 373/2022.

⁴¹ Zob. art. 39 ust. 8 dekretu rządowego nr 272/2014, art. 52/A ust. 6 dekretu rządowego nr 256/2021 i art. 34 ust. 6 dekretu rządowego nr 373/2022.

⁴² Zob. art. 39 ust. 7 dekretu rządowego nr 272/2014, art. 52/A ust. 2 dekretu rządowego nr 256/2021 i art. 34 ust. 2 dekretu rządowego nr 373/2022.

⁴³ Zob. art. 8 ust. 3 pkt 13 dekretu rządowego nr 272/2014, art. 7 ust. 1 lit. m) dekretu rządowego nr 256/2021 i art. 5 pkt 21 dekretu rządowego nr 373/2022.

⁴⁴ Zob. art. 22 ust. 1 pkt 22 dekretu rządowego nr 272/2014, art. 19 ust. 2 lit. c) dekretu rządowego nr 256/2021 oraz art. 9 ust. 1 lit. i) dekretu rządowego nr 373/2022.

⁴⁵ Zob. art. 10 ust. 2 pkt 9 i załącznik 7 do dekretu rządowego nr 272/2014, art. 13 ust. 1 lit. h) i załącznik 4 do dekretu rządowego nr 256/2021 oraz art. 5 pkt 23 i załącznik 2 do dekretu rządowego nr 373/2022.

- (97) Zgodnie ze środkiem zaradczym w przepisach dotyczących Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki określono w pełni niezależną rolę Departamentu, wraz z odpowiednimi gwarancjami (np. w odniesieniu do procedury odwoływania). W przepisach tych określono również kompetencje Departamentu dotyczące podmiotów zaangażowanych w wykonanie budżetu UE dowolnego funduszu (art. 29/B ust. 3 ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej). Ponadto odpowiednie przepisy wyraźnie stanowią, że dyrektor wykonuje zadania bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony innej instytucji, organu, partii politycznej, podmiotu gospodarczego, stowarzyszenia, osoby prawnej lub fizycznej (art. 29/B ust. 5). Pracownicy Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki zostaną wybrani na podstawie obiektywnego zestawu kryteriów, które zostaną zatwierdzone przez Urząd ds. Etyki. Urząd będzie również kontrolować proces rekrutacji urzędników rządowych i pracowników Departamentu (art. 29/B ust. 6). Co więcej, Urząd ds. Etyki będzie kontrolować funkcjonowanie Departamentu, a także zgodność z regulaminem i wytycznymi (art. 29/B ust. 9). Urząd będzie właściwy do weryfikacji oświadczeń o braku konfliktu interesów oraz deklaracji interesów dyrektora Departamentu ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki i jego pracowników (art. 29/B ust. 9c). W przypadku poważnych lub powtarzających się problemów związanych z przestrzeganiem przepisów Urząd ds. Etyki będzie mógł przeprowadzić audyt w Departamencie ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki (art. 29/B ust. 9). Na mocy prawa Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki jest zobowiązany do zapewnienia Urzędowi ds. Etyki, na jego wniosek, pełnego dostępu do wszelkich oświadczeń o braku konfliktu interesów oraz deklaracji interesów, którymi zajmuje się Departament. Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Etyki powinien również dostarczyć wszystkie dokumenty, którymi zarządza i które są niezbędne do wykonywania uprawnień przez Urząd (art. 29/B ust. 9b lit. b)). Departament przedkłada Urzędowi ds. Etyki sprawozdanie roczne, w którym informuje o swojej działalności, a w szczególności o wynikach przeprowadzonych kontroli, podjętych środkach, liczbie otrzymanych sprawozdań i zbadanych spraw (art. 29/B ust. 10). Wreszcie Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Węgry zgodziły się⁴⁶, iż w przypadku fałszywych lub nieprawidłowo wypełnionych oświadczeń Urząd ds. Etyki nie będzie zobowiązany do udowodnienia intencji zgłaszającego. Zostało to potwierdzone w zmianach przyjętych w ramach pakietu usługowego 22 listopada 2022 r.
- (98) 15 listopada 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu projekt ustawy dotyczący zmiany statusu EUTAF, jako część pakietu usługowego. Projekt ustawy został przyjęty 22 listopada 2022 r. Od 1 stycznia 2023 r. EUTAF zostanie przekształcona z obecnego statusu centralnej organizacji budżetowej działającej pod zwierzchnictwem ministra właściwego do spraw finansów publicznych w niezależny organ administracji państwowej (art. 1 ust. 1 i art. 35 ust. 1). EUTAF będzie miała odrębny dział w strukturze budżetu centralnego. Przedłoży projekt swojego budżetu, który rząd przekaze Zgromadzeniu Narodowemu bez zmian, w ramach wniosku ustawodawczego w sprawie budżetu centralnego i jego wykonania. Budżet EUTAF może być zmieniany wyłącznie za zgodą Dyrekcji Generalnej, jeżeli zmiana jest konieczna i publicznie uzasadniona i nie zagraża skutecznemu i terminowemu wykonywaniu zadań Dyrekcji Generalnej (art. 2). Wynagrodzenie dyrektora generalnego i zastępcy dyrektora generalnego jest równe odpowiednio 8,4-krotności i 7,4-krotności średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej

⁴⁶ W wiadomości przesłanej drogą elektroniczną z 18 listopada 2022 r.

(art. 30). Dyrektor generalny decyduje o zasadach polityki wynagrodzeń Dyrekcji Generalnej oraz o świadczeniach pozapłacowych (art. 31). Utrzymana zostanie niezależność funkcjonalna i zawodowa EUTAF. Personel EUTAF w dalszym ciągu nie będzie zwracał się o instrukcje dotyczące swoich prac audytowych ani nie będzie ich przyjmował. Komisja z zadowoleniem przyjmuje powyższe zmiany ram regulacyjnych regulujących EUTAF, które skutecznie wdrażają zobowiązanie przedstawione przez Węgry w piśmie z września.

- (99) Komisja stwierdza, że Węgry podjęły realizację kluczowych etapów wdrażania oraz że odpowiednie teksty ustawodawcze spełniają zobowiązania określone w środku zaradczym.

vii. Zmniejszenie udziału finansowanych z funduszy unijnych postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą

- (100) Rząd Węgier zobowiązał się do zmniejszenia do 31 grudnia 2022 r. udziału finansowanych ze środków unijnych i zamkniętych w 2022 r. postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą do poziomu poniżej 15 %, zgodnie z metodyką tabeli wyników rynku wewnętrznego. Zobowiązał się do bezwarunkowego osiągnięcia tego celu i utrzymania go bez ograniczeń czasowych. Rząd Węgier zobowiązał się również do podjęcia dodatkowych środków w ciągu czterech miesięcy, w przypadku gdy udział przetargów z jedną ofertą przekroczy 15 % w danym roku kalendarzowym, w celu ułatwienia zmniejszenia liczby zamówień w ramach przetargów z jedną ofertą i przywrócenia ich poniżej progu 15 %. W takim przypadku rząd Węgier zobowiązał się do poinformowania o tym Urzędu ds. Etyki oraz Komisji.
- (101) Kluczowym etapem wdrażania tego środka było przeprowadzenie pierwszego audytu przez EUTAF w zakresie zgodności z metodyką tabeli wyników rynku wewnętrznego (oraz, w stosownych przypadkach, w zakresie przekazywania indywidualnych danych Komisji i opinii publicznej) do 30 września 2022 r.
- (102) 7 października 2022 r. władze węgierskie przesłały służbom Komisji sprawozdanie z audytu dotyczące adekwatności metody dotyczącej przetargów z jedną ofertą sporządzone przez EUTAF. W następstwie uwag służb Komisji EUTAF zmieniła swoje sprawozdanie i 3 listopada 2022 r. wydała zmienione końcowe sprawozdanie z audytu. W wyniku audytu stwierdzono, że zastosowana metodyka była odpowiednia i zgodna z metodyką stosowaną w tabeli wyników rynku wewnętrznego, z jednym wyjątkiem, w odniesieniu do którego EUTAF sformułowała zalecenie. Komisja będzie monitorować działania następcze w związku z zaleceniem EUTAF w ramach sprawozdań rządu Węgier zgodnie z pkt (17) powyżej.
- (103) Komisja stwierdza, że Węgry podjęły realizację kluczowego etapu wdrażania, i uzyskała wystarczającą pewność, na podstawie sprawozdania z audytu EUTAF, że zastosowana metodyka jest zgodna z metodyką stosowaną w tabeli wyników rynku wewnętrznego, czego wymaga środek zaradczy. Ocena ta pozostaje bez uszczerbku dla osiągnięcia progu 15 % ustalonego zgodnie z pkt (100) powyżej. Komisja będzie monitorować wdrażanie tego środka zaradczego w ramach sprawozdań rządu Węgier zgodnie z pkt (17) powyżej.

viii. Zmniejszenie udziału finansowanych z budżetu państwa postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą

- (104) Podobnie jak w przypadku poprzedniego środka zaradczego (vii.) rząd Węgier zobowiązał się do zmniejszenia w trzech etapach, do 31 grudnia 2024 r., odsetka finansowanych z budżetu państwa i zamkniętych w danym roku kalendarzowym postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą do poziomu poniżej 15 %, mierzonego zgodnie z metodyką tabeli wyników rynku wewnętrznego. Zobowiązał się do bezwarunkowego osiągnięcia tego celu i utrzymania go bez ograniczeń czasowych. Rząd Węgier zobowiązał się również do zaproponowania dodatkowych środków w terminie czterech miesięcy, w przypadku gdy udział przetargów z jedną ofertą przekroczy 15 % w danym roku kalendarzowym, aby ułatwić ograniczenie liczby zamówień w ramach przetargów z jedną ofertą i przywrócić ten odsetek poniżej progu 15 %. W takim przypadku rząd Węgier zobowiązał się do poinformowania o tym Urzędu ds. Etyki oraz Komisji.
- (105) Zgodnie z załącznikiem do uzasadnienia nie przeprowadzono natychmiastowych kluczowych etapów wdrażania tego środka zaradczego. Komisja będzie monitorować wdrażanie tego środka zaradczego w ramach sprawozdań rządu Węgier zgodnie z pkt (17) powyżej.

ix. Opracowanie narzędzia do zgłaszania przetargów z jedną ofertą służącego monitorowaniu i zgłaszaniu zamówień publicznych z jedną ofertą

- (106) Oprócz opisanych powyżej środków zaradczych związanych z ograniczeniem przetargów z jedną ofertą (vii. i viii.) rząd Węgier zobowiązał się, że do 30 września 2022 r. opracuje nowe narzędzie monitorowania i zgłaszania umożliwiające pomiar odsetka postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą, finansowanych bądź ze środków krajowych, bądź unijnych, bądź z obu tych źródeł. Zobowiązał się do utrzymania go na czas nieokreślony. Rząd Węgier zobowiązał się również do publikowania rocznego pisemnego sprawozdania opartego na informacjach zgromadzonych dzięki temu narzędziu do zgłaszania przetargów z jedną ofertą, które to sprawozdanie ma zostać przygotowane przez ministerstwo odpowiedzialne za zamówienia publiczne i opublikowane do 15 lutego każdego roku na stronie internetowej elektronicznego systemu zamówień publicznych (EKR).
- (107) Do kluczowych etapów wdrażania tego środka należało: (i) opracowanie do 30 września 2022 r. nowego narzędzia monitorowania i zgłaszania na podstawie danych pozyskanych z EKR oraz (ii) potwierdzenie do 30 września 2022 r. przez EUTAF, że narzędzie to jest w pełni funkcjonalne i operacyjne.
- (108) 7 października 2022 r. władze węgierskie przesłały służbom Komisji sprawozdanie z audytu narzędzia monitorowania i zgłaszania przetargów z jedną ofertą sporządzone przez EUTAF. W następstwie uwag służb Komisji 3 listopada 2022 r. EUTAF wydała zmienione końcowe sprawozdanie z audytu. W sprawozdaniu stwierdzono, że narzędzie zgłaszania przetargów z jedną ofertą zostało wprowadzone, jest operacyjne, funkcjonalne i zdolne do monitorowania wskaźnika postępowań o udzielenie zamówienia w ramach przetargów z jedną ofertą. W sprawozdaniu stwierdzono, że co do zasady można by zapewnić spójność z danymi z EKR. Zgodnie ze środkiem zaradczym narzędzie do zgłaszania będzie dalej opracowywane do 31 grudnia 2022 r.

w celu uwzględnienia danych dotyczących oznaczeń geograficznych. Pierwsze sprawozdanie zostanie opublikowane do 15 lutego 2023 r.

- (109) Komisja stwierdza, że Węgry podjęły realizację odpowiednich kluczowych etapów wdrażania i opracowano narzędzie do zgłaszania przetargów z jedną ofertą. Jego operacyjność i funkcjonalność potwierdzono w sprawozdaniu EUTAF, zgodnie z wymogami odpowiedniego środka zaradczego. Ocena ta pozostaje bez uszczerbku dla dalszego rozwoju sytuacji i publikacji pierwszego sprawozdania, co uzasadni środek zaradczy w praktyce i co wymaga dłuższego okresu wdrożenia zgodnie ze środkiem zaradczym.

x. Opracowanie elektronicznego systemu zamówień publicznych (EKR) w celu zwiększenia przejrzystości

- (110) Rząd Węgier zobowiązał się do utworzenia i opublikowania na stronie internetowej EKR bazy danych zawierającej informacje na temat wszystkich ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w uporządkowanej formie, wraz z numerami identyfikacyjnymi przedsiębiorstw i nazwami poszczególnych członków konsorcjów i podwykonawców. Baza ta byłaby regularnie aktualizowana (co najmniej raz na kwartał) i dostępna bezpłatnie ogółowi społeczeństwa. Musiałaby umożliwiać przetwarzanie maszynowe, w szczególności pozwalające na ustrukturyzowane wyszukiwanie i masowy eksport danych dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia. Rząd Węgier zobowiązał się również do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu opracowania EKR oraz zapewnienia operacyjności nowo opracowanych funkcji do 30 września 2022 r. Ponadto rząd Węgier zobowiązał się do bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania EKR i jego odpowiednich funkcji.
- (111) Kluczowym etapem wdrażania tego środka było osiągnięcie do 30 września 2022 r. pełnej operacyjności nowo opracowanych funkcji umożliwiających ustrukturyzowane wyszukiwanie i eksport danych w EKR, w formacie umożliwiającym przetwarzanie maszynowe.
- (112) 7 października 2022 r. władze węgierskie poinformowały służby Komisji, że nowa funkcja EKR umożliwiająca ustrukturyzowane wyszukiwanie i eksport danych z ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w EKR w formacie, który umożliwia przetwarzanie maszynowe, została ukończona do 30 września 2022 r. i jest publicznie dostępna pod adresem <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eredmeny-tajekoztato-hirdetmenyek>.
- (113) Nowa funkcja EKR umożliwia ustrukturyzowane wyszukiwanie i masowy eksport wszystkich danych dotyczących ogłoszenia o udzieleniu zamówienia dostępnych w EKR (w tym numerów identyfikacyjnych przedsiębiorstwa) w formacie, który umożliwia przetwarzanie maszynowe (.csv lub.xlsx). Baza danych zawiera dane dotyczące członków konsorcjów⁴⁷ i podwykonawców, jednak te ostatnie są obecnie dostępne wyłącznie w formacie dowolnego tekstu. Zgodnie ze środkiem zaradczym funkcja ta będzie dalej rozwijana w celu uwzględnienia ustrukturyzowanych danych

⁴⁷ 29 października 2022 r. na wniosek Komisji władze węgierskie przedstawiły dalsze wyjaśnienia dotyczące przetwarzania metodami maszynowymi danych istotnych dla danych EKR możliwych do pobrania, w przypadku gdy konsorcjum wygra zamówienie publiczne.

dotyczących podwykonawców do 30 listopada 2022 r. Dane są aktualizowane dwa razy w miesiącu; nowa funkcja jest publicznie dostępna bezpłatnie i bez konieczności rejestracji. Dostępne są dane począwszy od kwietnia 2018 r., zgodnie ze środkiem zaradczym; dane począwszy od stycznia 2014 r. należy udostępnić do 31 marca 2023 r. Ponadto 5 listopada 2022 r., na wniosek Komisji, Węgry przekazały jej wewnętrzne instrukcje wydane przez Kancelarię Premiera przedsiębiorstwu prowadzącemu i aktualizującemu bazę danych, certyfikaty ISO przedsiębiorstwa oraz kodeks postępowania grupy wsparcia klienta, które potwierdzają częstotliwość publikacji i proces sprostowania informacji.

- (114) Komisja stwierdza, że Węgry przeprowadziły kluczowy etap wdrażania. Opracowano nową funkcję EKR, która umożliwia wyszukiwanie w ustrukturyzowany sposób i masowy eksport danych dotyczących ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w EKR w formacie, który można przetwarzać maszynowo, zgodnie ze środkiem zaradczym. Ocena ta pozostaje bez uszczerbku dla dalszych zmian w odniesieniu do EKR, które wymagają dłuższego okresu wdrożenia zgodnie ze środkiem zaradczym (zob. również pkt (113) powyżej).

xi. Opracowanie ram pomiaru efektywności służących ocenie skuteczności i opłacalności zamówień publicznych

- (115) Rząd Węgier zobowiązał się do opracowania do 30 września 2022 r. ram pomiaru efektywności służących ocenie skuteczności i opłacalności zamówień publicznych. Do 30 listopada 2022 r. ramy pomiaru efektywności staną się operacyjne. Rząd węgierski zobowiązał się również do utrzymania bezwarunkowo i bezterminowo regularnego stosowania ram pomiaru efektywności i publikowania uzyskanych na ich podstawie wyników.
- (116) Kluczowym etapem wdrażania tego środka było opracowanie samych ram pomiaru efektywności, w tym przyjęcie odpowiedniej decyzji rządu do 30 września 2022 r.
- (117) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowego etapu wdrażania.
- (118) 5 września 2022 r. rząd Węgier przyjął i opublikował decyzję rządu nr 1425/2022 w sprawie opracowania ram pomiaru efektywności służących ocenie skuteczności i opłacalności zamówień publicznych.
- (119) W decyzji rządu nr 1425/2022 nałożono na ministra rozwoju regionalnego obowiązek gromadzenia danych i badania możliwych powodów występowania postępowań o udzielenie zamówienia w ramach przetargów z jedną ofertą. Minister rozwoju regionalnego jest odpowiedzialny za wybór organizacji pozarządowych (NGO) i ekspertów ds. zamówień publicznych, którzy wezmą udział w tworzeniu i funkcjonowaniu ram pomiaru efektywności. Wnioski i opinie takich NGO i ekspertów muszą być brane pod uwagę podczas tworzenia ram i podczas ich funkcjonowania. Zgodnie z decyzją rządu ramy pomiaru efektywności umożliwią w szczególności roczną analizę (i) poziomu nieudanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i ich przyczyn, (ii) odsetka (liczba i wartość) zamówień, które zostały anulowane w trakcie realizacji zamówienia, (iii) odsetka opóźnień w realizacji zamówienia, (iv) odsetka przypadków przekroczenia kosztów, (v) odsetka udzielonych zamówień publicznych, w których uwzględnia się cały cykl życia lub rachunek kosztów cyklu życia, (vi) udziału z powodzeniem mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw

(międzysektorowych i sektorowych), (vii) wartości postępowań o udzielenie zamówienia z jedną ofertą finansowanych z zasobów krajowych i z funduszy unijnych, oddzielnie lub z obu tych źródeł naraz, oraz porównania tej wartości z całkowitą wartością postępowań o udzielenie zamówienie publicznego finansowanych z zasobów krajowych i funduszy unijnych, oddzielnie lub z obu źródeł naraz. Zgodnie ze środkiem zaradczym ramy pomiaru efektywności muszą zacząć funkcjonować do 30 listopada 2022 r. Do 28 lutego każdego roku wyniki pomiaru efektywności podaje się do wiadomości publicznej.

(120) Komisja stwierdza, że Węgry podjęły realizację kluczowego etapu wdrażania i wypełniły zobowiązania związane z ramami operacyjnymi, w których środek zaradczy ma zostać ustanowiony i wdrożony. Niniejsza ocena pozostaje bez uszczerbku dla faktycznego ustanowienia ram pomiaru efektywności i publikacji pierwszego sprawozdania, co uzasadni środek zaradczy w praktyce i co wymaga dłuższego okresu wdrażania (zob. również pkt (119) powyżej).

(121) Komisja zauważa, że zaproszenie do składania wniosków skierowane do NGO i ekspertów, którego projekt przesłano Komisji, ogłoszono 11 października 2022 r. z terminem składania wniosków wyznaczonym na 26 października 2022 r. Otrzymano 15 wniosków, z czego dwa od organizacji i 13 od osób fizycznych. W związku z tym, chociaż trzy stanowiska zostały zarezerwowane dla organizacji, tylko dwa mogły zostać faktycznie obsadzone przez organizacje. Na trzecie stanowisko wybrano jednego kandydata będącego pracownikiem uniwersytetu; jednakże zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Komisja, wydaje się, że osoba ta nie wykazała się doświadczeniem związanym z zamówieniami publicznymi. Ponadto wybrano czterech niezależnych ekspertów.

xii. Przyjęcie planu działania na rzecz zwiększenia poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych

(122) Rząd Węgier zobowiązał się do przyjęcia do 31 marca 2023 r. kompleksowego planu działania mającego na celu poprawę poziomu konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych, wraz z jasnymi i ambitnymi terminami realizacji określonych w nim poszczególnych działań. Plan działania powinien uwzględniać między innymi pierwsze wyniki ram pomiaru efektywności, które mają zacząć funkcjonować do 31 grudnia 2022 r.

(123) Zgodnie z załącznikiem do uzasadnienia nie przeprowadzono natychmiastowych kluczowych etapów wdrażania tego środka zaradczego. Komisja będzie monitorować wdrażanie tego środka zaradczego w ramach sprawozdań rządu Węgier zgodnie z pkt (17) powyżej.

xiii. Szkolenia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw dotyczące praktyk w zakresie zamówień publicznych

(124) Rząd Węgier zobowiązał się do zapewnienia do 31 marca 2024 r. bezpłatnych szkoleń w zakresie zamówień publicznych dla co najmniej 1 000 mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw) w celu ułatwienia im udziału w zamówieniach publicznych. Do 30 czerwca 2026 r. rząd Węgier zobowiązał się do zapewnienia takich szkoleń dla co najmniej 1 200 dodatkowych mikroprzedsiębiorstw

oraz małych i średnich przedsiębiorstw (a zatem łącznie dla co najmniej 2 200 przedsiębiorstw). Ponadto rząd Węgier zobowiązał się do monitorowania i oceny skuteczności i wartości dodanej szkoleń.

- (125) Zgodnie z załącznikiem do uzasadnienia nie przeprowadzono natychmiastowych kluczowych etapów wdrażania tego środka zaradczego. Komisja będzie monitorować wdrażanie tego środka zaradczego w ramach sprawozdań rządu Węgier zgodnie z pkt (17) powyżej.

xiv. Ustanowienie systemu wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw mającego na celu rekompensatę kosztów związanych z uczestnictwem w zamówieniach publicznych

- (126) Oprócz poprzedniego środka zaradczego (xiii.) rząd Węgier zobowiązał się do uruchomienia do 31 marca 2023 r. systemu wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. System ten powinien przewidywać rekompensaty ryczałtowe, oparte na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i przejrzystych kryteriach wyboru, dla co najmniej 1 800 kwalifikujących się mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. System ten pokryłby koszty związane z ich uczestnictwem w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, aby ułatwić im udział w zamówieniach publicznych i zmniejszyć bariery wejścia. Ocenę śródkresową należy przeprowadzić do 30 września 2024 r., a ocenę końcową – do 31 lipca 2026 r., czyli do końca trwania programu wsparcia.

- (127) Zgodnie z załącznikiem do uzasadnienia nie przeprowadzono natychmiastowych kluczowych etapów wdrażania tego środka zaradczego. Komisja będzie monitorować wdrażanie tego środka zaradczego w ramach sprawozdań rządu Węgier zgodnie z pkt (17) powyżej.

xv. Stosowanie Arachne

- (128) Rząd Węgier zobowiązał się do stosowania procedur systematycznego i szerokiego korzystania ze wszystkich funkcji jednolitego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, Arachne, które Komisja udostępnia państwom członkowskim, przy wdrażaniu wszelkiego wsparcia unijnego i we wszystkich okresach programowania, w celu skutecznego zapobiegania konfliktom interesów, nadużyciom finansowym, korupcji, podwójnemu finansowaniu i innym nieprawidłowościom oraz ich wykrywania. Rząd Węgier zobowiązał się do bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania pełnego i skutecznego stosowania narzędzia Arachne. Wszystkie odpowiednie organy audytowe i kontrolne mają również pełny dostęp do zbiorów danych wprowadzonych do Arachne. Komisja zauważa, że w jej rozumieniu zobowiązanie to ma zastosowanie również do potencjalnych następców systemu Arachne.

- (129) Kluczowym etapem wdrażania tego środka było zastosowanie procedur systematycznego i skutecznego stosowania Arachne do 30 września 2022 r.

- (130) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowego etapu wdrażania.

(131) 30 września 2022 r. rząd Węgier przyjął dekret rządowy nr 373/2022 i dekret zmieniający nr 374/2022, które weszły w życie tego samego dnia, z pewnymi wyjątkami zgodnie ze środkiem zaradczym.

(132) W dekretach rządowych określono przepisy zapewniające przekazywanie danych do Arachne co dwa miesiące, a w załącznikach do nich określono odpowiednie pola danych, które należy przekazać⁴⁸. Ponadto w dekretach określono przepisy dotyczące opracowania i regularnego przeglądu metodyki wykorzystania Arachne i jej wyników⁴⁹ oraz dotyczące zapewnienia spójnego, systematycznego i szerokiego stosowania przez właściwe organy wszystkich funkcji Arachne oraz ich uwzględniania podczas przygotowywania i przyjmowania decyzji dotyczących finansowania unijnego⁵⁰. Dekrety rządowe zapewniają również dostęp do funkcji i danych Arachne odpowiednim podmiotom, w tym odpowiednim instytucjom audytowym⁵¹. Pierwszy pakiet danych przekazano do narzędzia Arachne 30 września 2022 r. Arachne zawiera obecnie dane z niemal 65 000 projektów na Węgrzech, obejmujące ponad 41 000 beneficjentów i prawie 6 000 umów. Węgry mają przesłać kolejne dane do 30 listopada 2022 r., zgodnie ze środkiem zaradczym. Komisja będzie nadal monitorować terminowość przysyłania danych.

(133) Komisja stwierdza, że Węgry podjęły realizację kluczowego etapu wdrażania, a w odpowiednich dekretach rządowych określono szczegółowe zasady systematycznego i skutecznego wykorzystania Arachne, zgodnie ze środkiem zaradczym.

xvi. Zacieśnienie współpracy z OLAF-em

(134) Rząd Węgier zobowiązał się do przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu projektu ustawy zmieniającej ustawę CXXII z 2010 r. o krajowej administracji podatkowej i celnej (*Nemzeti Adó- és Vámhivatal*), która to ustawa zmieniająca ma zostać przyjęta do 30 września 2022 r. i wyznacza krajową administrację podatkową i celną jako właściwy organ krajowy wspierający OLAF w przeprowadzaniu kontroli na miejscu na Węgrzech oraz w przypadku odmowy współpracy przez podmiot gospodarczy podlegający tej kontroli. Rząd Węgier zobowiązał się również do przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu projektu ustawy zmieniającej ustawę XXIX z 2004 r. w celu wprowadzenia odstrasżających sankcji finansowych, które mają być nakładane, gdy podmiot gospodarczy odmawia współpracy z OLAF-em do celów inspekcji i kontroli na miejscu prowadzonych przez ten urząd.

(135) Kluczowym etapem wdrażania tego środka było przyjęcie dwóch wyżej wymienionych aktów prawnych do 30 września 2022 r.

(136) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowego etapu wdrażania.

⁴⁸ Zob. art. 10 ust. 2 pkt 9 i załącznik 7 do dekretu rządowego nr 272/2014, art. 13 ust. 1 lit. h) i załącznik 4 do dekretu rządowego nr 256/2021 oraz art. 5 pkt 23 i załącznik 2 do dekretu rządowego nr 373/2022.

⁴⁹ Zob. art. 10 ust. 2 pkt 3 dekretu rządowego nr 272/2014, art. 13 ust. 1 lit. c) dekretu rządowego nr 256/2021 i art. 5 pkt 22 dekretu rządowego nr 373/2022.

⁵⁰ Zob. art. 20 ust. 1 pkt 22 lit. e) dekretu rządowego nr 272/2014, art. 19 ust. 2 lit. c) dekretu rządowego nr 256/2021 oraz art. 9 ust. 1 lit. i) dekretu rządowego nr 373/2022.

⁵¹ Zob. art. 10 ust. 2 pkt 10 dekretu rządowego nr 272/2014, art. 13 ust. 1 lit. i) dekretu rządowego nr 256/2021 i art. 5 pkt 24 dekretu rządowego nr 373/2022.

- (137) 4 października 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło – ogłoszoną 10 października 2022 r. – ustawę XXIX z 2022 r. zmieniającą niektóre ustawy dotyczące fundacji zarządzających aktywami interesu publicznego wykonujących zadania publiczne, krajowej administracji podatkowej i celnej oraz kontroli Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych w zakresie kontroli wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej. Przepisy ustawy odnoszące się do OLAF-u weszły w życie 26 października 2022 r.
- (138) Zgodnie ze środkiem zaradczym zmieniono ustawę CXXII z 2010 r. w celu wyznaczenia krajowej administracji podatkowej i celnej (*Nemzeti Adó- és Vámhivatal*) jako właściwego organu krajowego wspierającego OLAF w przeprowadzaniu inspekcji i kontroli na miejscu na Węgrzech oraz w sytuacji, gdy podmiot gospodarczy podlegający tym kontrolom odmawia współpracy. W ustawie opisano również procedurę, którą należy zastosować. Wprowadzono także możliwość obecności strażnika finansowego na wniosek OLAF-u. Ustawa XXIX z 2004 r. została zmieniona w celu wprowadzenia odstrasżającego rodzaju sankcji finansowych, które mają być nakładane, gdy podmiot gospodarczy odmawia współpracy z OLAF-em do celów inspekcji i kontroli na miejscu przeprowadzanych przez ten urząd.
- (139) Komisja stwierdza, że Węgry podjęły realizację kluczowego etapu wdrażania oraz że zmiany wprowadzone wyżej wspomnianą ustawą wypełniają zobowiązania określone w środku zaradczym.

xvii. Przyjęcie aktu ustawodawczego zapewniającego większą przejrzystość wydatków publicznych

- (140) Rząd Węgier zobowiązał się do przedłożenia Zgromadzeniu Narodowemu aktu ustawodawczego nakładającego na wszystkie organy publiczne obowiązek proaktywnego publikowania w centralnym rejestrze określonego zestawu informacji dotyczących wykorzystania środków publicznych oraz do przyjęcia tej ustawy przez Zgromadzenie Narodowe do 31 października 2022 r. Rząd Węgier zobowiązał się również do przekazywania do centralnego rejestru informacji o podwykonawcach. Ponadto zobowiązał się do bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania w mocy wyżej wymienionej ustawy. Zobowiązał się także do zapewnienia jego egzekwowania, w szczególności zapewnienia, by organy publiczne terminowo i w pełni zamieszczały w rejestrze wszystkie istotne dane.
- (141) Kluczowymi etapami wdrażania tego środka były (i) 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 (ii) przyjęcie do 31 października 2022 r. tego aktu ustawodawczego.
- (142) Węgry podjęły następujące kroki w celu realizacji kluczowych etapów wdrażania.
- (143) 15 września rząd Węgier przesłał Komisji do konsultacji projekt tekstu ustawy w celu nałożenia na organy publiczne obowiązku proaktywnego publikowania określonego zestawu informacji dotyczących wykorzystania funduszy publicznych.
- (144) 8 listopada 2022 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę XL z 2022 r. zmieniającą ustawę CXII z 2011 r. o prawie do prywatności informacji i swobodnym dostępie do informacji, która to ustawa zmieniająca została ogłoszona 14 listopada 2022 r. i wejdzie

w życie 29 listopada 2022 r., z pewnymi wyjątkami. 15 listopada 2022 r. rząd Węgier przedłożył Zgromadzeniu Narodowemu dwie ustawy zmieniające dotyczące ustawy XL z 2022 r. i ustawy CXII z 2021 r. w ramach pakietu usługowego. Większość poprawek rządu węgierskiego została wprowadzona do części pakietu usługowego, nad którą końcowe głosowanie odbyło się 22 listopada 2022 r. Zmiany dotyczące nowych przepisów w sprawie egzekwowania obowiązku proaktywnego publikowania określonego zestawu informacji dotyczących wykorzystania środków publicznych, w tym sankcji („procedura administracyjna na rzecz przejrzystości”), zostały włączone do części pakietu usługowego, nad którą głosowanie końcowe zaplanowano na 6 grudnia 2022 r. Po przedłożeniu pakietu usługowego Zgromadzeniu Narodowemu 18 listopada 2022 r. władze węgierskie przesłały służbom Komisji zmieniony tekst ustawy XL zmieniającej ustawę CXII z 2011 r. o prawie do prywatności informacji i swobodnym dostępie do informacji. Ten tekst prawny został również zawarty w piśmie z listopada. Akt zmieniający dotyczący większości zmian przyjęto 22 listopada 2022 r. i odzwierciedla on zmiany zawarte w tekście prawnym otrzymanym przez Komisję. Komisja nie może obecnie ocenić zmian dotyczących procedury administracyjnej na rzecz przejrzystości, które mają zostać poddane pod głosowanie w Zgromadzeniu Narodowym 6 grudnia 2022 r. Ocena Komisji opiera się zatem na tekście prawnym otrzymanym 19 listopada 2022 r.

- (145) Ustawa XL z 2022 r. nakłada na organy budżetowe, na mocy ustawy o finansach publicznych, obowiązek publikowania – co dwa miesiące i w sposób zapewniający dostępność przez co najmniej dziesięć lat od publikacji – danych dotyczących wykorzystania środków publicznych na platformie centralnego rejestru informacji o danych publicznych. Ten centralny rejestr jest dostępny bezpłatnie dla wszystkich, bez konieczności tworzenia kont w celu uzyskania dostępu do danych, w formacie nadającym się do odczytu maszynowego, który umożliwia masowe pobieranie danych i ich sortowanie, wyszukiwanie, ekstrakowanie i porównywanie. Wpis w rejestrze wskazuje, czy zamówienie jest finansowane, w całości lub w części, ze środków wsparcia Unii. W przypadku zamówień nieprzekraczających krajowego progu przewidzianego w ustawie o zamówieniach publicznych Węgry muszą informować o tym fakcie w odniesieniu do zamówień począwszy od 31 marca 2023 r., zgodnie ze środkiem zaradczym. Prowadzący platformę ustanowi ją najpóźniej do 31 grudnia 2022 r. i opublikuje na niej arkusz danych wymagany do publikacji. Podmioty zobowiązane do publikowania na platformie muszą publikować dane na platformie w sposób ciągły. Pierwsza publikacja ma miejsce nie później niż 28 lutego 2023 r., również zgodnie ze środkiem zaradczym. Ponadto, jak wspomniano powyżej, nowe przepisy dotyczące egzekwowania obowiązku, w tym sankcji, zostałyby stworzone w drodze nowej procedury administracyjnej na rzecz przejrzystości prowadzonej przez krajowy organ ds. ochrony danych i wolności informacji w celu badania przypadków nieprzestrzegania przepisów, która to procedura weszłaby w życie 28 lutego 2023 r. 14 listopada 2022 r. władze węgierskie przesłały także służbom Komisji projekt dekrety rządowego ustanawiającego szczegółowe zasady dotyczące centralnego rejestru informacji o danych publicznych, zawierający arkusz danych wymagany do publikacji na platformie.
- (146) Komisja zauważa, że nie wszystkie instytucje zamawiające określone w art. 5 ust. 1 ustawy CXLI z 2015 r. o zamówieniach publicznych podlegają obowiązkowi publikowania informacji na mocy ustawy. Komisja odnotowuje jednak, że dane dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, w tym

fundacje zarządzania aktywami interesu publicznego, są wyświetlane w systemie EKR, co spełnia wymóg przejrzystości. Komisja zauważa również, że tekst prawny przedstawiony przez Węgry nie jest zgodny ze środkiem zaradczym, ponieważ nie uwzględnia danych dostarczonych przez wszystkie organy publiczne w minimalnym zbiorze danych, które mają być wprowadzone do systemu centralnego, w tym danych dotyczących instytucji zamawiającej, usługodawców, dostawców i dostawców zdolności wytwórczych. Dane te mają być natomiast udostępniane, według Węgier, wyłącznie na podstawie poszczególnych umów. Brak tych elementów stwarza ryzyko niepełnego wdrożenia środka zaradczego, co może osłabić jego skuteczność.

- (147) Komisja stwierdza, że Węgry podjęły realizację kluczowych etapów wdrażania pomimo opóźnienia we wdrażaniu kluczowego etapu wdrażania związanego z przyjęciem ustawy oraz że ramy prawne dotyczące zwiększonej przejrzystości wydatków publicznych określone w ustawie XL z 2022 r. i ustawie CXII z 2021 r. spełniają zobowiązania określone w środku zaradczym, z wyjątkiem elementów, o których mowa w pkt (145) powyżej. Komisja zachowa czujność w kwestiach określonych w pkt (146) powyżej w odniesieniu do przyszłego wdrożenia i będzie ściśle monitorować sytuację na podstawie kwartalnych sprawozdań Węgier, o których mowa w pkt (17), lub wszelkich informacji, które może uzyskać w inny sposób.

WNIOSEK

- (148) W motywie 38 wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady Komisja stwierdziła, że środki zaradcze zaproponowane przez Węgry zasadniczo byłyby w stanie uwzględnić ustalenia Komisji przedstawione w powiadomieniu, pod warunkiem że wszystkie wspomniane środki zostaną prawidłowo i skutecznie wdrożone.
- (149) W motywie 39 dodano, że nie ustanowiono jeszcze szczegółowych przepisów wykonawczych środków, w szczególności nie określono sposobu, w jaki kluczowe elementy środków zostaną transponowane do konkretnych aktów prawnych, które mają zostać przyjęte w celu wdrożenia środków zaradczych. W motywie tym przypomniano również, że 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 rząd Węgier 22 sierpnia, na tym etapie ryzyko dla budżetu Unii nadal istniało. W oczekiwaniu na wejście w życie kluczowych aktów prawnych, które wdrożą wiele środków zaradczych, i biorąc pod uwagę ocenę przeprowadzoną przez Komisję, a także możliwość, że środki mogą nie zostać prawidłowo wdrożone lub że ich skuteczność zostałaby osłabiona przez szczegółowe elementy środków, rozsądne oszacowanie przez Komisję poziomu ryzyka dla budżetu Unii odpowiadało 65 % przedmiotowych programów, tj. o 5 punktów procentowych mniej niż ryzyko szacowane w przypadku braku środków zaradczych.
- (150) Komisja kończy ocenę środków zaradczych w świetle kluczowych etapów wdrażania, a także szczegółów aktów prawnych zaproponowanych lub wprowadzonych w życie oraz dalszych procedur i środków ustanowionych przez Węgry w celu wdrożenia środków zaradczych w stosownych przypadkach, zgłoszonych Komisji przez Węgry do 19 listopada 2022 r.

- (151) Komisja zauważa, że Węgry podjęły szereg kroków w celu realizacji kluczowych etapów wdrażania (ustawodawczych i nieustawodawczych) wymienionych w załączniku do uzasadnienia i, jak określono w niniejszej ocenie, wiele zobowiązań podjętych przez Węgry w ramach środków zaradczych można uznać za wypełnione.
- (152) Niemniej w kluczowych środkach zaradczych, także w odniesieniu do ich głównych aspektów, nadal występują istotne niedociągnięcia, ryzyko i uchybienia, które – jak wskazano powyżej – mogą poważnie osłabić skuteczność tych środków.
- (153) Komisja stwierdziła istotne niedociągnięcia, w odniesieniu do których Węgry nie wprowadziły zmian wymaganych w odpowiednich tekstach prawnych, tak aby zapewnić adekwatność środków zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości. Niedociągnięcia te są następujące:
- (i) możliwość, że Urząd ds. Etyki nie zachowa automatycznie swoich kompetencji po wycofaniu projektu z finansowania unijnego (zob. pkt (30) powyżej);
 - (ii) niedociągnięcia w systemie kontroli sądowej decyzji instytucji zamawiających, które nie stosują się do zaleceń Urzędu ds. Etyki;
 - (iii) niedociągnięcia w procedurze odwoływania członków Urzędu ds. Etyki;
 - (iv) brak przekazania kompetencji Urzędowi ds. Etyki w zakresie weryfikowania oświadczeń majątkowych kadry zarządzającej wysokiego szczebla (tj. premiera, ministrów, dyrektora politycznego premiera, sekretarzy stanu, zgodnie z art. 183 ustawy CXXV z 2018 r. o administracji rządowej) oraz brak jasności tekstu prawnego w odniesieniu do uprawnień Urzędu ds. Etyki do weryfikowania publicznych oświadczeń majątkowych wszystkich urzędników wysokiego ryzyka (zob. pkt (35) powyżej);
 - (v) możliwość, że orzeczenia sądowe o uchyleniu decyzji prokuratora nie będą dla prokuratora wiążące (pkt (83) powyżej);
 - (vi) wprowadzenie przez sąd rozpoznający sprawę zbędnych czynności („filtrowanie”) w ramach nowej procedury w sprawie kontroli sądowej decyzji prokuratury lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze o oddaleniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub umorzeniu postępowania karnego (zob. pkt (85) powyżej) oraz brak jasnych zasad potwierdzających możliwość zastosowania nowej procedury również do (nieprzedawnionych) przestępstw popełnionych przed 1 stycznia 2023 r. (zob. pkt (86) powyżej);
 - (vii) brak obowiązku publikowania przez wszystkie instytucje zamawiające informacji w przypadku braku danych dotyczących „podmiotu odpowiedzialnego” za wydatki publiczne, instytucji zamawiającej lub usługodawców, dostawców i dostawców zdolności wytwórczych w minimalnym zbiorze danych, które mają być wprowadzone do centralnego rejestru (zob. pkt (146) powyżej).
- (154) Ponadto nadal istnieje poważne ryzyko w odniesieniu do szeregu innych kwestii, tj.:

- (i) brak jasności i pewności prawa w odniesieniu do obowiązków ujawniania informacji dotyczących nieruchomości, w tym nieruchomości znajdujących się poza jurysdykcją Węgier (zob. pkt (57) powyżej);
 - (ii) brak jasności co do zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego oświadczenia o stanie majątkowym, dochodach i interesach gospodarczych niektórych członków kadry zarządzającej, urzędników i członków Zgromadzenia Narodowego oraz ich małżonków lub konkubentów i dzieci mieszkających w tym samym gospodarstwie domowym, co osoba, której dotyczą oświadczenia (zob. pkt (57) powyżej);
 - (iii) elektroniczne składanie i publikowanie oświadczeń majątkowych członków Zgromadzenia Narodowego i osób pełniących funkcje polityczne wysokiego szczebla w publicznie dostępnej bazie danych (do których dostęp musi być bezpłatny i niewymagający rejestracji) (zob. pkt (59) powyżej);
 - (iv) brak wyraźnego zobowiązania do przeprowadzenia przeglądu funkcjonowania procedury sądowej kontroli decyzji prokuratora do 31 grudnia 2023 r. oraz, w razie potrzeby, do zapewnienia przyjęcia zmian ram prawnych po konsultacjach z Komisją do 30 czerwca 2024 r. (zob. pkt (81) powyżej);
 - (v) przepisy dotyczące „procedury administracyjnej na rzecz przejrzystości”, mającej na celu zapewnienie egzekwowania wymogów przejrzystości i poprawności danych, które mają być publikowane zgodnie ze środkiem zaradczym dotyczącym zwiększonej przejrzystości wydatków publicznych, oraz ich przyjęcie 6 grudnia 2022 r. i wejście w życie 28 lutego 2023 r. (zob. pkt (144) powyżej);
 - (vi) dalsze ułatwienie – po dokonaniu przez Komisję wrześniowej oceny proponowanego środka zaradczego – obecności urzędników najwyższego szczebla w zarządach fundacji zarządzających interesem publicznym, których celem jest wypłata znacznych kwot środków publicznych.
- (155) Podsumowując, ogólna ocena przedstawiona powyżej nie pozwala Komisji stwierdzić, że środki zaradcze zgłoszone przez Węgry – rozpatrywane jako całość, w formie, w jakiej zostały przyjęte, i w świetle ich szczegółów, oraz wynikająca z tego niepewność co do ich zastosowania w praktyce – położyłyby kres istotnym naruszeniom zasad państwa prawnego, ich skutkom lub ryzyku dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i dla interesów finansowych Unii. Sytuację pogarszają obawy dotyczące praktyk administracyjnych na Węgrzech. W związku z tym nadal spełnione są przesłanki stosowania rozporządzenia.
- (156) W świetle powyższej oceny i utrzymującego się ryzyka dla budżetu, niezależnie od kroków podjętych przez Węgry oraz biorąc pod uwagę strukturalny i horyzontalny charakter środków zaradczych, których nadal nie wdrożono, Komisja podtrzymuje swój wniosek dotyczący środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego i zwraca się do Rady o podjęcie dalszych działań na tej podstawie.