



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

TARCZA DLA POLSKI CZY KPO-BIS? INSTRUMENT SAFE JAKO DROGA DLA NACISKÓW UNII EUROPEJSKIEJ



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

1. Executive summary

- Istnieje możliwość wstrzymania przez instytucje unijne wypłaty środków przyznanych Polsce na mocy Rozporządzenia SAFE.
- Sytuacja jest w pewnym sensie zbliżona do KPO, w której groźba wstrzymania wypłaty środków będzie wykorzystywana do wymuszania na polskich władzach określonych decyzji politycznych.
- Wstrzymanie wypłaty środków może zasadniczo odbyć się zarówno na podstawie Rozporządzenia SAFE, tj. w drodze stwierdzenia braku wykonania kamieni milowych, jak również na podstawie Rozporządzenia o Warunkowości, w związku ze stwierdzeniem istnienia zagrożenia dla prawidłowego wydatkowania środków unijnych.
- Rozporządzenie o Warunkowości pozwala Radzie na podjęcie decyzji zwykłą większością głosów na podstawie wniosku Komisji o zastosowaniu wobec wybranych państw członkowskich środków ochronnych polegających na odebraniu im dostępu do środków unijnych.
- Główną rolę w procesie odgrywa Komisja Europejska, której unijny ustawodawca pozostawił szeroki margines decyzyjny (trwają próby jego sądowego ograniczenia na rzecz automatyzmu sankcji).
- Również w kontekście Rozporządzenia SAFE ryzyko zastosowania wobec RP środków przewidzianych w Rozporządzeniu o Warunkowości należy uznać za realne z co najmniej kilku względów:
 - Rozporządzenie wprost mówi o naruszeniu praworządności w drodze nieprawidłowej procedury wyboru sędziów;
 - TSUE konsekwentnie utrzymuje, że deficyty w procedurze wyboru sędziów w RP naruszają prawo UE i prowadzą do orzekania przez „nie-sądy”;
 - Procedurę skutecznie zastosowano w stosunku do Węgier.
- Rozporządzenie SAFE nie określa skutków wstrzymania wypłaty środków w związku z niespełnieniem kamieni milowych dla indywidualnych dostawców. Jak się wydaje, oznacza to, że będą one doprecyzowane na poziomie aktów prawa krajowego i indywidualnych umów z dostawcami.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

- Rozporządzenie o Warunkowości natomiast przewiduje, że zastosowanie przewidzianych w nim sankcji nie powinno wpływać na uprawnienia podmiotów prywatnych.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

2. Wstęp: Rozporządzenie SAFE

1. Celem niniejszej analizy jest zastanowienie się nad ryzykami związanymi z wstrzymaniem wypłaty środków z Rozporządzenia SAFE w stosunku do projektów które uzyskały dofinansowanie. W związku z powyższym prowadzona niżej analiza mechanizmu będzie podporządkowana temu celowi, nie zaś szczegółowej analizie całego instrumentu. Należy również podkreślić, że dla praktyki jego stosowania istotne znaczenie będą miały przyjęte w celu jego wykonania przepisy krajowe¹.
2. Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego, Dz.U. L, 2025/1106 („**Rozporządzenie SAFE**”) ma na celu zapewnienie Unii Europejskiej i Państwom Członkowskim większej samodzielności strategicznej i obronności poprzez finansowanie uzupełniania luk i budowy własnych zdolności w zakresie europejskiego przemysłu obronnego. W tym celu państwom członkowskim mają być udzielane pożyczki (Art. 5 Rozporządzenia SAFE), których łączna kwota nie może przekroczyć 150 mld. EUR (art. 6 Rozporządzenia SAFE). Środki na finansowanie pożyczek mają być finansowane ze środków pożyczonych na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych (art. 9 Rozporządzenia SAFE).
3. Środki mają być przyznawane poszczególnym Państwom Członkowskim na podstawie wniosków zawierających plan inwestycji, określający m.in. opisy produktów związanych z obronnością, opis planowanych działań i szacowanych wydatków i środków oraz opis planowanych środków mających na celu zapewnienie zgodności z art. 16 i przepisami dotyczącymi zamówień publicznych (art. 7 Rozporządzenia SAFE). W wypadku pozytywnej oceny wniosku, Komisja rekomenduje Radzie wniosek decyzji wykonawczej (art. 8 ust. 2 Rozporządzenia SAFE), która to decyzja powinna

¹ Na chwilę obecną dostępna jest tylko informacja o Projekcie ustawy o Finansowym Instrumencie Zwiększenia Bezpieczeństwa SAFE opracowywanym przez MON pod numerem UD357

<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-finansowym-instrumencie-zwiekszenia-bezpieczenstwa-safe>



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

potwierdzać zgodność wniosku z Rozporządzeniem SAFE i określać kwotę pożyczki (art. 8 ust. 3). Na podstawie decyzji wykonawczej Rady Komisja zwiera umowę pożyczki i porozumienia operacyjne, określające okres dostępności i szczegółowe warunki wsparcia w ramach instrumentu SAFE (art. 10 ust. 1 Rozporządzenia SAFE). Zgodnie z art. 10 ust. 3, *Porozumienia operacyjne określają związek między realizacją planu a odpowiadającą jej pomocą finansową, w tym wstępny harmonogram wypłat rat pożyczki, w stosownych przypadkach wraz z rocznym pułapem. Ponadto w przedmiotowych porozumieniach operacyjnych określa się rodzaje dokumentów potwierdzających i zasady kontroli związane ze spełnieniem szczególnych zasad kwalifikowalności stosowanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 16 oraz szczegółowe elementy, o których mowa w art. 14.*

4. Kolejne raty i transze pożyczki wypłacane są na podstawie dokonywanej przez Komisję oceny postępów w realizacji planu, przy czym stwierdzenie niezadowalającego stanu realizacji planu prowadzi do zawieszenia płatności całości lub części pożyczki (art. 12 ust. 3 Rozporządzenia SAFE). Tym samym zasadą jest stopniowe uwalnianie środków, dopiero po spełnieniu wymagań określonych w składanym przez Państwo wniosku i umowie pożyczki. Oznacza to, że do szczegółowej oceny powiązania wypłat poszczególnych transz środków z realizacją kolejnych elementów finansowanych projektów konieczna jest znajomość treści wniosku i poszczególnych umów pożyczek. Szczegółowe kwestie związane z Wniosek złożony przez RP ma mieć ponad 300 stron i liczyć 129 pozycji, zaś w ramach programu RP ma otrzymać 43,7 mld. EUR pożyczki. Aż 89% z tej kwoty ma trafić do polskich dostawców.²
5. Pojawia się zatem pytanie, na ile, w wypadku zawarcia umów pożyczek, ich wypłata byłaby faktycznie zagrożona. Jak się wydaje, istniałoby realne ryzyko wstrzymania wypłaty tych kwot z jednej strony w związku z brakiem realizacji wspomnianych wyżej kamieni milowych (problemy z terminową realizacją poszczególnych projektów),

² <https://defence24.pl/polityka-obronna/polska-poza-pierwsza-grupa-w-safe-pelnomocnik-wyjasnia>, dostęp 14 stycznia 2025 r.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

z drugiej, w związku z naruszeniem interesów finansowych Unii na zasadach określonych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii („**Rozporządzenie o Warunkowości**”). Za szczególnie istotne należy tutaj uznać zwłaszcza ryzyka związane z tym drugim aktem. W odróżnieniu od kamieni milowych bowiem dotyczy on ocennych okoliczności niezwiązanych bezpośrednio z realizacją zamówień, na które udzielono danej pożyczki, takich jak np. stan przestrzegania tzw. „praworządności”

6. Należy bowiem podkreślić, że Rozporządzenie o Warunkowości ma zastosowanie również do Rozporządzenia SAFE. W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że do takich konkluzji prowadzi sam język rozporządzenia. Po pierwsze, nie zawiera ono żadnych ograniczeń czasowych co do jego stosowania *pro futuro*. Nie zostało ono też w swojej treści zarówno w treści normatywnej, jak i preambule, powiązany z innym konkretnym aktem normatywnym. Po drugie, jego przedmiot jest sformułowany niezwykle szeroko, obejmuje bowiem, zgodnie z art. 1 *przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich*. Jak wyjaśniono w Preambule:

W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 ⁽¹⁰⁾ oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

7. Wnioski o szerokim zastosowaniu budżetu dodatkowo potwierdza przyjęta podstawa prawna, tj. art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, zawierająca uprawnienie do regulacji w drodze



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

rozporządzenia do zasad finansowe określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków.

8. Należy podkreślić, że powyższe postanowienia, jak zgodność z prawem Unii takiej ogólnej, „horyzontalnej” warunkowości, niezrelatywizowanej do konkretnych dziedzin czy celów budżetu zostały potwierdzone w rozstrzygnięciu TSUE dotyczącym skargi RP i Węgier na niezgodność z prawem Rozporządzenia o warunkowości (wyrok TSUE w sprawie C-156/21 *Węgry p. Parlamentowi i Radzie* z 16 lutego 2022 r., zwł. pkt 133). Powyższe rozumienie szerokiego stosowania Rozporządzenia o Warunkowości *rationae materiae* znajduje potwierdzenie w pkt 25 Wytycznych Komisji, w którym wskazuje się w oparciu o orzecznictwo TSUE, że Rozporządzenie ma zastosowanie także do poboru środków własnych.

9. Ustawodawca unijny ponadto wprowadził **wprost obowiązek stosowania Rozporządzenia o Warunkowości** do Rozporządzenia SAFE w pkt (35) Preambuły:

Niniejsze rozporządzenie powinno być wdrażane zgodnie z odpowiednimi przepisami przyjętymi na podstawie art. 322 TFUE, w szczególności rozporządzeniem finansowym i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092.

3. Pieniądze za praworządność: Możliwość wstrzymania wypłat z instrumentu SAFE na mocy Rozporządzenia o Warunkowości

10. Jak już wspomniano, do wydatkowania środków przyznanych na podstawie Rozporządzenia SAFE zastosowanie będzie miało Rozporządzenie o Warunkowości. Sposób jego stosowania doprecyzowany jest w Komunikacie Komisji z 2 marca 2022 r. C(2022) 1382 Final Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, EURATOM) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii („Wytyczne Komisji”). Choć Wytyczne Komisji nie stanowią źródła prawa Unii, to jednak w praktyce Komisja stosuje się do tego rodzaju dokumentów, w szczególności



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

mając na uwadze, że jest on oparty na dotychczasowym dorobku praktyki i orzecznictwa (chodzi tutaj zwłaszcza o wyroki TSUE dotyczące zgodności Rozporządzenia o Warunkowości z prawem UE w sprawach C-156/21 *Węgry p. Parlamentowi i Radzie* z 16 lutego 2022 r oraz C-157 *Polska p. Parlamentowi i Radzie* z 16 lutego 2022 r.).

11. Przedmiotem Rozporządzenia o Warunkowości jest ustanowienie przepisów niezbędnych do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń państwa prawnego w państwach członkowskich (art. 1).

12. Termin „państwo prawne” jest zdefiniowany w art. 2 lit a) Rozporządzenia o Warunkowości i zgodnie z brzmieniem przepisu:

*Odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; **zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezależne i bezstronne sądy**, również w odniesieniu do praw podstawowych; **zasadę podziału władzy**; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE.*

13. Powyższa definicja jest dodatkowo rozbudowana w Preambule, gdzie w pkt. 3 zostaje wyjaśnione, że:

Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”) oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania⁽³⁾ zasady legalności⁽⁴⁾, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa⁽⁵⁾, zakazu



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

*arbitralności w działaniu władz wykonawczych⁽⁶⁾, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym **dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezależne i bezstronne sądy⁽⁷⁾ oraz zasady podziału władz⁽⁸⁾.***

14. Cyfry w przypisach oznaczają odwołania do orzecznictwa TSUE, przy czym odesłania obejmują także wyroki dotyczące niezawisłości sędziów i niezależności sądów (z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Conta*, C-64/16 oraz z dnia 25 lipca 2018 r., *LM*, C-216/18).
15. Art. 3 jako naruszenie zasad państwa prawnego wskazuje m.in. *zagrożenie niezawisłości sądownictwa* (lit.a); *niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych* (lit. b) oraz *ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych...* (lit. c).
16. Art. 4 pozwala na przyjęcie odpowiednich środków w wypadku stwierdzenia **wplywu lub poważnego ryzyka wpływu** naruszeń zasad państwa prawnego na budżet UE, które dotyczą co najmniej jednego z elementów, tj. prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet UE, przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty; służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur; skutecznej kontroli sądowej ww. zadań; zapobiegania i karania nadużyć finansowych; odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków; skuteczności i terminowości w działaniach z OLAF i EPPO oraz innych sytuacji lub działań organów. Jak się wydaje, w polskim kontekście najbardziej istotna jest kwestia niezawisłości sądów (art. 4 lit. d).
17. Wątpliwości co do tego usuwa Preambuła. Z jej pkt. 10 wynika, że:
***Niezawisłość sądownictwa** zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z*



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

*jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. **Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.***

W pkt. 12, 13 i 15 można ponadto przeczytać, że:

Art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezależnych sądów ⁽¹⁾. *Zachowanie niezawisłości sądów ma zasadnicze znaczenie, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty* ⁽²⁾. *Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową.*

Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym.

18. Na bazie interpretacji powyższych przepisów w sprawach polskiej i węgierskiej przez TSUE Komisja przyjmuje, że dla zastosowania Rozporządzenia o Warunkowości konieczne jest spełnienie następujących warunków: 1) istnienie naruszenia zasady państwa prawnego; 2) przynajmniej jedną z sytuacji naruszenia można przypisać organom państwa członkowskiego; 3) naruszenie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na interesy finansowe UE (pkt 8). Teoretycznie deficyty państwa prawnego związane z funkcjonowaniem sądownictwa mogą mieć wpływ na budżet UE tylko na tyle, na ile dotyczą ich funkcji kontrolnej wobec organów zaangażowanych w realizację budżetu (pkt 19). Nietrudno jednak spostrzec, że także w wypadku ogólnych problemów z zapewnieniem dostępu do sądu w rozumieniu prawa UE taki związek będzie łatwo ustalić. Komisja wyjaśnia bowiem, że *„Poważne ryzyko” można ustalić w przypadkach, w których skutki danego naruszenia zasad państwa prawnego, choć nie zostały jeszcze udowodnione, można jednak racjonalnie przewidzieć, ponieważ istnieje duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia. (...) Na przykład jeżeli niektóre akty organów krajowych wykonujące środki finansowe Unii (...) Unii nie mogą zostać skutecznie poddane przeglądowi przez w pełni niezależne sądy, może to pociągać za sobą poważne ryzyko w zakresie, w jakim dotyczy to środków finansowych Unii i jej interesów finansowych.* (Wytyczne Komisji, pkt 31). Niestety, Komisja nie wyjaśnia, jakie kryteria pozwalają stwierdzić, że związek ten był „faktyczny” lub „rzeczywisty”.

19. Artykuł 5 zawiera **katalog środków anty-naruszeniowych**. Jeżeli KE wykonuje budżet UE w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego³ (chodzi o środki rozdzielane przez Komisję lub

³ Chodzi tutaj o Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013,



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

upoważnione podmioty, łącznie około 30% budżetu UE), katalog sankcji obejmuje (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania; (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych; (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminową spłatę pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii; (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii; (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.

20. W odniesieniu do środków rozdzielanych przez Państwa Członkowskie (wykonywanie budżetu w ramach *zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi*, art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego, ok. 70% budżetu Unii) sankcjami mogą być: (i) **zawieszenie zatwierdzenia programu** lub programów lub zmiana takiego zawieszenia; (ii) **zawieszenie zobowiązań**; (iii) **ograniczenie zobowiązań**, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania; (iv) **zmniejszenie płatności zaliczkowych**; (v) **wstrzymanie biegu terminów płatności**; (vi) **zawieszenie płatności**.
21. Zgodnie z art. 5 ust. 2 Rozporządzenia o Warunkowości określa, że **o ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej**, ewentualne stwierdzenie naruszeń prawa Unii **nie wpłynie na prawa i obowiązki odbiorców końcowych tych środków**, przy czym odpowiednie informacje o obowiązkach wykonawców budżetu mają być dostępne na dedykowanej stronie internetowej prowadzonej przez Komisję, gdzie o prawach i możliwościach zgłoszenia naruszeń informowani mają być również odbiorcy środków (art. 5 ust. 4). Komisja ma ponadto dokładać wszelkich starań w celu zapewnienia wypłaty środków odbiorcom końcowym (art. 5 ust. 5). Wytyczne Komisji formułują ten obowiązek jeszcze bardziej stanowczo: *Inaczej mówiąc, jednostki rządowe*

(UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, zastąpione obecnie Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona). Zob. też wyjaśnienia Komisji na stronie https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_pl, dostęp 5 października 2025 r.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

lub państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać odpowiednich środków przyjętych przez Radę jako uzasadnienia dla zwolnienia się z istniejących wcześniej – związanych z płatnościami na podstawie odpowiednich mających zastosowanie przepisów – zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów (pkt 90)., informując beneficjentów środków o możliwości złożenia skargi do Komisji w wypadku niemożności odzyskania środków w postępowaniach krajowych (pkt 93).

22. Art. 5 ust. 3 określa zasady dla przyjmowania środków odwetowych. Zgodnie z tym artykułem *Podejmowane środki są **proporcjonalne**. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia.*
23. Komisja w swoich Wytycznych nie daje bliższych wyjaśnień co do sposobu badania proporcjonalności podejmowanych środków, za wyjątkiem stwierdzenia, że naruszenia wskazane w art. 3 Rozporządzenia o Warunkowości (obejmujące m.in. niezależność sądownictwa) powinny być traktowane szczególnie surowo (pkt 47), zaś surowość kary powinna być tym większa jeśli stwierdzone naruszenia państwa prawnego mają charakter systemowy (pkt 49) i nie ustały pomimo wcześniejszych zaleceń lub propozycji Komisji w tym zakresie (pkt 51).
24. Artykuł 6 Rozporządzenia o Warunkowości określa procedurę przyjmowania środków. Zgodnie z jego ust. 1, gdy Komisja stwierdzi istnienie **uzasadnionych powodów**, aby uznać, że doszło do jednego z naruszeń określonych w art. 4, o ile nie uzna, że inne procedury zapewniają skuteczniejszą ochronę budżetu UE, wysyła podejrzanemu państwu pisemne powiadomienie wskazujące na przyczyny i fakty stojące u podstaw podejrzenia naruszenia. Komisja o każdym takim powiadomieniu informuje Parlament Europejski i Radę, przy czym zgodnie z art. 6 ust. 2 Parlament może wezwać Komisję



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

do udziału w ustrukturyzowanym dialogu. W ust.3 doprecyzowano, że *Oceniając, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione, Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym **decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.*** O dodatkowe informacje do przeprowadzenia oceny Komisja może zwrócić się na dowolnym etapie postępowania (ust. 4). Wytyczne Komisji (pkt 72) wspominają także wprost o możliwości skontaktowania się przez Komisję z państwem członkowskim jeszcze przed wszczęciem procedury, w celu uzyskania wyjaśnień.

25. Sposób weryfikacji tych informacji doprecyzowany jest w pkt. 14-16 Preambuły:

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

26. W swoich Wytycznych Komisja nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie stwierdzania naruszeń wyroki TSUE będą dla niej rozstrzygające (pkt 59).



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

27. Państwo będące celem działań Komisji może odnieść się do ustaleń Komisji lub zaproponować środki zaradcze w terminie od jednego do trzech miesięcy od zapoznania się z ustaleniami Komisji (ust. 5). Po ich otrzymaniu Komisja decyduje o ewentualnym przedłożeniu wniosku w przedmiocie decyzji wykonawczej dot. odpowiednich środków Radzie. Ocena taka powinna zostać dokonana w orientacyjnym terminie miesiąca od otrzymania wyjaśnień od państwa, lub, w ich braku, po upływie terminu na ich złożenie (ust. 6). W wypadku zamiaru przedstawienia wniosku, Komisja wyznacza dodatkowy miesięczny termin na przedstawienie uwag, w szczególności w odniesieniu do proporcjonalności proponowanych środków (ust. 7). Jeżeli Komisja uzna, to za zasadne, w szczególności jeśli środki zaproponowane przez państwo będą nieadekwatne, przedłoży ona Radzie uzasadniony wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w terminie miesiąca od otrzymania wyjaśnień (ust. 9).
28. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą w terminie miesiąca od wniosku Komisji z możliwością przedłużenia okresu o max 2 miesiące w szczególnych okolicznościach, przy czym Komisja jest uprawniona do zwołania posiedzenia Rady na podstawie art. 237 TFUE (ust. 10). Głosując większością kwalifikowaną Rada może także przyjąć zmiany do tekstu zaproponowanego przez Komisję (ust. 11). Zważywszy na brak odmiennych uregulowań należy przyjąć, że **Rada** podejmuje decyzję dotyczącą środków ochronnych **większością kwalifikowaną** (art. 16 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej).
29. Po podjęciu decyzji co do zasady możliwa jest jej zmiana. Państwo dotknięte decyzją może przedkładać dowody na rzecz jej uchylenia w dowolnym momencie (art. 7 ust. 1). Na wniosek państwa lub działając z urzędu, Komisja może dokonać ponownej oceny sytuacji przez okres roku od decyzji Rady, co do zasady w terminie miesiąca od otrzymania zgłoszenia. Wniosek może zostać przez Komisję oddalony decyzją lub też uwzględniony w całości lub w części, co skutkuje skierowaniem odpowiedniego wniosku do Rady (ust. 2).



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

30. Rozporządzenie przewiduje ponadto istotne obowiązki informacyjne, polegające na informowaniu Parlamentu Europejskiego o toczących się postępowaniach (art. 8), jak również złożeniu sprawozdania ze stosowania rozporządzenia do 12 stycznia 2024 r. (art. 9).
31. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na daleko posunięty dyskrejonalny charakter toczonych postępowań. Przede wszystkim charakter dyskrejonalny ma samo zainicjowanie postępowania. To Komisja jest gospodarzem postępowania – decyduje o jego wszczęciu, ocenie materiału dowodowego, działań naprawczych, surowości sankcji, ocenie usunięcia naruszeń etc. Co więcej, jak wynika z przeprowadzonego wyżej wywodu, przepisy prawa UE i sformułowane przez Komisję Wytyczne nie dają jasnych wskazówek co do ram, w których powinna się poruszać Komisja. Co ciekawe, ten stan rzeczy został zauważony także przez inne instytucje unijne, które zasadniczo afirmując dyskrejonalną władzę Komisji, jednocześnie zwracały uwagę na zbyt nieostre sformułowanie kryteriów stosowania Rozporządzenia o Warunkowości i brak ujednoliconych kryteriów dla jego stosowania.⁴
32. Ten dyskrejonalny charakter uprawnień Komisji krytykowany był nie tylko przez zwolenników ochrony uprawnień państw członkowskich, lecz także zwolenników bardziej aktywnej walki o praworządność, wskazujących, że polityczny oportunizm Komisji wstrzymuje wymaganą przez prawo UE walkę z demokracją nieoliberalną w krajach takich jak Węgry i, zwłaszcza, Polska. Krańcowym przejawem takiego podejścia było wniesienie przez Parlament Europejski skargi na bezczynność w związku ze wstrzymaniem się przez Komisję z postępowaniami przeciwko Polsce i Węgrom do momentu oceny zgodności z prawem UE Rozporządzenia o Warunkowości przez TSUE. Ostatecznie sprawa prowadzona pod sygnaturą C-657/21 została jednak umorzona postanowieniem z 8 czerwca 2022 r. w związku z wycofaniem skargi przez Parlament.

⁴ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 03/2024: Praworządność w UE – Udoskonalono przepisy mające chronić interesy finansowe Unii, ale nie wyeliminowano wszystkich zagrożeń Pkt. 98-106.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

4. Prognozy co do możliwości zastosowania Rozporządzenia o Warunkowości do Polski w związku z Rozporządzeniem SAFE

4.1. Dotychczasowa praktyka stosowania Rozporządzenia o Warunkowości

33. Co zrozumiałe, na dzień sporządzania analizy nie doszło jeszcze do rozpoczęcia wypłaty środków przyznanych w związku z Rozporządzeniem SAFE, w związku z czym nie można mówić o unijnej praktyce stosowania tego aktu. Istnieje już jednak praktyka związana ze stosowaniem Rozporządzenia o Warunkowości, przy czym smą procedurę zastosowano tylko jeden raz wobec Węgier⁵. Ponadto obecnie groźba zastosowania Rozporządzenia o Warunkowości formułowana jest wobec Słowacji w związku z wprowadzeniem do konstytucji zmian chroniących rodzinę i tożsamość konstytucyjną Słowacji..

4.1.1. Postępowanie przeciwko Węgrom

34. Postępowanie wszczęto 27 kwietnia 2022 r. w związku ze stwierdzeniem przez Komisję, że na Węgrzech występują istotne deficyty w zakresie prawa zamówień publicznych. Po wymianie pism w której Węgry kwestionowały zasadność zarzutów i, ostatecznie, złożyły propozycję 17 działań, która nie została uznana przez Komisję za wystarczającą, Komisja 20 lipca poinformowała Węgry o zamiarze zastosowania środków ochrony budżetu. Po przekazaniu przez Węgry stanowiska w sierpniu 2022 r., Komisja wydała decyzję zawierającą wniosek do Rady o przyjęcie środków sankcyjnych 18 września 2022 r.⁶

⁵ Zob. Informacje dostępne na stronie https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en, dostęp 6 października 2025 r., zwłaszcza CORRIGENDUM to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget Brussels, 23.2.2024 COM(2024) 17 final/2.

⁶ Proposal for a Council Implementing Decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary Brussels, 18.9.2022 COM(2022) 485 final 2022/0295 (NLE).



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

35. Rada wydała decyzję w większości odpowiadającą wnioskowi Komisji (zmniejszyła ilość zawieszonych środków w ramach programów z 65% do 55% oraz zakazującą współpracy z osobami prawa węgierskiego w ramach pośredniego lub bezpośredniego finansowania i oddalającą propozycje strony węgierskiej co do modyfikacji sankcji już 15 grudnia 2022 r.⁷ Środki objęte decyzją miały wynosić 6,3 mld.. EUR w okresie 2021-2027.
36. Z dostępnych informacji wynika, że Komisja do chwili obecnej nie uznała, że Węgry usunęły naruszenia uzasadniające zastosowanie wobec nich środków z Rozporządzenia o Warunkowości. Co ciekawe, Komisja w swoim sprawozdaniu wskazuje samo ustanowienie 17 punktów i podjęcie działań na rzecz ich implementacji przez Węgry, pomimo, że były one niewystarczające dla zakończenia stosowania środków ochrony budżetu, jako pozytywne reformy będące skutkiem stosowania Rozporządzenia o Warunkowości. Obecnie aspekty legalności decyzji o pozbawieniu Węgier środków finansowych są przedmiotem analizy Sądu w postępowaniach w sprawie T-138/25 ze skargi wniesionej przez Węgry przeciwko Komisji 28 marca 2025 r., oraz T-570/24 *Modul University Vienna v Commission and HADEA*, zainicjowanym skargą austriackiej jednostki naukowej związanej z niemożnością wykorzystywania środków unijnych przez węgierskie podmioty. Na dzień dzisiejszy Sąd oddalił postanowieniem z 25 września 2025 skargę przeciwko Komisji jako niedopuszczalną, jednocześnie kontynuując postępowanie wobec HADEA.

4.1.2. Groźby pod adresem Słowacji

37. We wrześniu 2025 r. Rada Narodowa Słowacji przyjęła poprawki konstytucyjne, między innymi podkreślające wyższość słowackiej konstytucji nad prawem unijnym, a także chroniące tożsamość rodziny jako związku kobiety i mężczyzny, biologiczny charakter płci, a także prawo rodziców do wyboru edukacji dla ich dzieci. Wzbudziły one

⁷ Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

zaniepokojenie Komisji Weneckiej⁸ i organów Unii Europejskiej. Jeszcze w listopadzie 2025 r. Komisja przekazała Słowacji list inicjujący postępowanie naruszeniowe⁹, zaś Agencja Praw Podstawowych przesłała wyrazy zaniepokojenia.¹⁰ Dodatkowo, w dwa miesiące po przyjęciu wspomnianych poprawek Prokuratura Europejska opublikowała na swojej stronie oświadczenie, że poinformowała Komisję Europejską w myśl motywu 16 Preambuły Rozporządzenia o Warunkowości, że procedowana przez Słowację zmiana ustawy implementującej dyrektywę o sygnalistach będzie naruszała bezpieczeństwo finansów UE, uzasadniając zastosowanie wobec Słowacji środków z Rozporządzenia o Warunkowości.¹¹ Trudno nie odnieść wrażenia, że w kontekście okoliczności sprawy (jeszcze nie zrealizowana) możliwość zastosowania wobec Słowacji środków z Rozporządzenia o Warunkowości stanowi element presji wywieranej przez organy unijne.

4.1.3. Wnioski dla Polski

38. Trudno jest powiedzieć, jakie wnioski dla Polski wynikają z postępowania węgierskiego. Przede wszystkim należy podkreślić że stwierdzone przez Komisję deficyty dotyczyły nieprawidłowości o charakterze systemowym stwierdzonym przez różnego rodzaju audyty oraz w drodze zastosowania mechanizmu państwa prawnego. Nie odnosiły się one jednak do kwestii bezpośrednio związanych z ustrojem sądownictwa czy powoływaniem sędziów. Co więcej, materiał dowodowy różnił się od materiału w sprawach polskich, ponieważ bazował głównie na dokumentach audytowych przygotowanych przez agendy unijne, a nie orzecznictwie sądów międzynarodowych i unijnych, jak miało to miejsce w odniesieniu do „polskich” spraw „praworządnościowych”. Jak się jednak wydaje, z polskiej perspektywy najbardziej

⁸ Venice Commission, Urgent Opinion no. CDL-PI(2025)011 of 24 September 2025 (hereinafter: Urgent Opinion), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2025\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2025)011-e) (dostęp 14 stycznia 2026 r.).

⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_2481, dostęp 14 stycznia 2026 r.

¹⁰ FRA statement on recent developments affecting fundamental rights in the EU, 7 October 2025, <https://fra.europa.eu/en/news/2025/fra-statement-recent-developments-affecting-fundamental-rights-eu> (dostęp 14 stycznia 2026 r.).

¹¹ <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/statement-regarding-legislative-amendments-proposed-slovak-government-whistle-blower>, dostęp 14 stycznia 2026 r.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

istotne jest, że postępowanie w sprawie węgierskiej pokazało, że od strony instytucjonalnej skorzystanie z mechanizmu ochrony praworządności stanowi realną możliwość.

39. Z tego punktu widzenia bardziej niepokojący może być przykład Słowacji, która znajduje się pod ostrzałem instytucji europejskich w związku z przyjętymi zmianami do konstytucji. Tam Rozporządzenie o Warunkowości prezentuje się jako jeden z wielu instrumentów nacisku, do uruchomienia którego wystarczą błędy w implementacji jednej z dyrektyw. Na chwilę obecną pozostaje jednak oczekiwać dalszego rozwoju sytuacji.

4.2. Tzw. „spór o praworządność” jako przesłanka Rozporządzenia o Warunkowości w kontekście Rozporządzenia SAFE

4.2.1. Decyzja w sprawie węgierskiej jako możliwe uzasadnienie dla do wydania decyzji przeciwko Polsce

40. Nie powinno ulegać wątpliwości, że omawiana wyżej decyzja miała doniosłe skutki dla wskazanego w niej państwa członkowskiego (Węgier). Jak się jednak wydaje, z polskiej perspektywy najważniejszy jest jej systemowy aspekt. Mianowicie, wpisuje się ona w schemat, gdzie organy międzynarodowe najpierw tworzą precedens dla daleko posuniętej ingerencji w kompetencje należące do „jądra” suwerenności państw na technicznym, w znacznej mierze „apolitycznym” przypadku, tylko po to, by następnie wykorzystać go jako podstawę do znacznie bardziej kontrowersyjnych działań.

41. Tak było w przypadku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który po wybuchu „sporu o praworządność”, szykując grunt pod orzeczenia w kontrowersyjnych sprawach polskich, najpierw wygenerował odpowiedni precedens na niekontrowersyjnym stanie faktycznym w islandzkiej sprawie 26374/18 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (wyrok Wielkiej Izby z 1 grudnia 2020 r.). Również TSUE przygotował sobie grunt do ingerencji w ustrój polskiego sądownictwa jako pretekstu do sformułowania odnośnych zasad wykorzystując wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Conta*.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

4.2.2. Brak perspektyw dla zakończenia „sporu o praworządność”

42. Dla potrzeb niniejszej analizy nie jest konieczne szczegółowe analizowanie historii „sporu o praworządność”. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że ostatnie orzecznictwo TSUE i sądów krajowych jasno wskazuje, że jest on daleki od zakończenia i w każdej chwili może ulec eskalacji. Ze strony TSUE kluczowe znaczenie ma wyrok z 4 września 2025 r. w sprawie C-225/22 „R” S.A. p. AW „T” sp. z o.o. W wyroku tym TSUE stwierdził, że obecność w składzie orzekającym przynajmniej jednej osoby wybranej przez Krajową Radę Sądownictwa sprawia, że skład taki nie spełnia unijnych wymogów definicji „sądu” i jego orzeczenia nie mogą stać na przeszkodzie swobodnemu stosowaniu prawa Unii przez inne składy orzekające. Orzeczenie to można odczytywać jako wejście przez TSUE na kolejny szczebel drabiny eskalacyjnej. Odczytanie takie zyskuje dodatkowe wzmocnienie w krajowej reakcji na powyższe orzeczenie. Już 24 września 2025 r., a więc w niespełna 3 tygodnie po rozstrzygnięciu TSUE, skład 7 sędziów SN wydał w sprawie I PZP 1/25 w dniu 24 września 2025 r. uchwałę stwierdzającą, że wyroki Izby Kontroli Nadzwyczajnej, gdzie w składach orzekających zasiada choćby jeden sędzia wybrany w trybie obecnie obowiązujących przepisów o KRS (tzw. „neosędzia”) jest wyrokiem nieistniejącym, jako wydany przez organ niebędący sądem. Co więcej, SN stwierdził, że Sąd, od którego rozstrzygnięcia wniesiono skargę nadzwyczajną, może rozpoznać ją samemu w miejsce Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Pominąwszy kwestię licznych wątpliwości dotyczących trafności rozstrzygnięcia SN i towarzyszących mu okoliczności, w sposób oczywisty pokazuje ono na fakt, że **orzeczenia TSUE w sposób oczywisty wpływają na pogłębienie stanu chaosu w polskim sądownictwie i istotnie oddalają perspektywy zakończenia tzw. sporu o praworządność.**

43. Oczywistym jest, że orzeczenia te stanowiły przekroczenie przez TSUE kompetencji, na co jasno wskazują wyroki TK w sprawach P 7/20 i K 3/21, jak również uchwała połączonych Izby Cywilnej i Izby Pracy SN z 3 grudnia 2025 r. w sprawie I NZP 7/25.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Co więcej, mając na uwadze zdecydowane stanowisko Prezydenta RP, zasadniczo zgodne ze stanowiskiem popierającego go obozu politycznego, co do prawidłowości powołań sędziowskich na podstawie przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o KRS i braku podstaw dla ingerencji organów ponadnarodowych w strukturę polskiego sądownictwa,¹² można rozsądnie przypuszczać, że omówione wyżej orzecznictwo będzie petryfikowało istniejący stan rozchybotania systemu prawnego.

5. „Praworządność” jako źródło ryzyk związanych z Warunkowością w odniesieniu do Rozporządzenia SAFE

44. Powyższa analiza w sposób jasny wskazuje, że z Rozporządzenia o Warunkowości wynikają liczne ryzyka dla wypłaty środków dla Polski w ramach SAFE. Jest tak z co najmniej kilku względów. Po pierwsze, jak ustalono w wyżej, Rozporządzenie o Warunkowości będzie miało zastosowanie do Rozporządzenia SAFE. Po drugie, jak wynika z prowadzonych rozważań, instytucje unijne już przetarły szlaki dla stosowania rzeczonoego. Rozporządzenia, zaś przykład słowacki wskazuje, że może być ono stosowane jako środek nacisku na państwa członkowskie prowadzące politykę niezależną od UE w bardzo różnych sferach. Po trzecie, ogólnikowo sformułowane postanowienia Rozporządzenia o Warunkowości tworzą dla Komisji przestrzeń do interwencji w sytuacji trwającego sporu o praworządność. Po czwarte, ostatnie orzeczenia TSUE i SN wskazują na chęć dalszej eskalacji „sporu o praworządność” po stronie krajowego i europejskiego obozu liberalnego. Po piąte, po stronie liberalnych komentatorów i, niekiedy, polityków, co i rusz pojawiają się głosy wzywające do „zagłodzenia” populistycznych rządów poprzez odcięcie im źródeł finansowania. Po szóste, wrażliwość kwestii regulowanej Rozporządzeniem SAFE (bezpieczeństwo) czyni politycznie bardzo ryzykownym sprzeciwianie się groźbom płynącym z Brukseli. Po siódme, okoliczność, że zgodnie z doniesieniami prasowymi lwia część środków

¹² Tytułem przykładu zobacz przemówienie Prezydenta z 2 października 2025 r. na Zamku Królewskim w Warszawie, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/listy/prezydent-w-najblizszych-tygodniach-powolam-rade-ds-naprawy-ustroju-panstwa,108155>, dostęp 8 października 2025 r.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

przyznanych w związku z rozporządzeniem SAFE ma trafić do dostawców z Polski, w związku z czym ewentualne zastosowanie sankcji wobec RP nie uderzałoby w zachodnioeuropejskie koncerny, zmniejszając koszt ich zastosowania.

45. Co istotne, artykuł 6 Rozporządzenia o Warunkowości daje UE dużą swobodę w ocenie materiału dowodowego mającego świadczyć o naruszeniach wartości państwa prawnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE nie tylko mogą stanowić taki środek dowodowy (art. 6 ust. 3, pkt. 14-16 Preambuły), ale w świetle Wytycznych Komisji przypada mu szczególna wartość.
46. Jak już wspomniano, zastosowanie sankcji obok stwierdzenia naruszeń wymaga ponadto istnienia wystarczającego związku pomiędzy naruszeniem a interesami finansowymi UE. Jak się wydaje, w świetle kryteriów sformułowanych przez TSUE i odzwierciedlonych w Wytycznych Komisji, w szczególności odnoszących się do przekrojowego charakteru problemów z niezależnością sądownictwa, nie nastroczałoby to większych problemów.
47. Oznacza to, że w sytuacji politycznego sporu z Brukselą RP znajdowałyby się niejako na łasce instytucji unijnych w kwestii wypłaty kwot z Rozporządzenia SAFE. To do instytucji unijnych należałoby bowiem określić, czy wystąpiły zdarzenia uzasadniające wstrzymanie wypłaty świadczenia.
48. W dalszej kolejności następowałoby wymierzenie którejś z wymienionych w Rozporządzeniu sankcji. Niestety, Rozporządzenie ani Wytyczne nie precyzuje katalogu dostępnych sankcji ograniczając się do wskazania, że sankcje muszą być *proporcjonalne* i w miarę możliwości odnosić się do dziedzin, których dotyczą stwierdzone naruszenia. Zważywszy jednak, że w przypadku Polski zastrzeżenia mogłyby odnosić się przede wszystkim do rzekomego braku niezależności sądownictwa, niejako promieniującego na wszystkie dziedziny wykorzystania środków unijnych, to nie można czynić racjonalnych przewidywań zarówno co do samej możliwości zastosowania środków ochronnych, jak i ich przewidywanej wysokości. Z całą pewnością sankcje mogłyby obejmować



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

wstrzymanie wypłaty dalszych transz (rat) pożyczki, co byłoby dotkliwie co najmniej w dwójnasób. Po pierwsze, dotyczyłoby to projektów wrażliwych, o wysokim priorytecie politycznym. Po drugie, podobnie jak w wypadku KPO, pomimo braku wypłaty środków RP musiałaby ponosić koszty spłaty olbrzymiego zadłużenia.

49. Jak się jednak wydaje, co do zasady w takiej sytuacji byłaby możliwa kontynuacja realizacji zamówień ze środków krajowych – co do zasady decyzja wobec Państwa Członkowskiego nie powinna negatywnie wpływać na jego zobowiązania wobec odbiorców końcowych. Co jednak istotne, w indywidualnym przypadku Komisja mogłaby jednak zakazać wypłaty takich środków, zagrażając realizacji zamówienia z dziedziny obronności. Tym samym pożyczki udzielane na mocy Rozporządzenia SAFE mogą być dla instytucji europejskich znakomitym narzędziem ingerencji w polską politykę krajową, w szczególności mając na uwadze dyskrecjonalne, by nie rzecz arbitralne, władztwo Komisji Europejskiej nad prowadzonymi postępowaniami. Tym samym dla politycznych decydentów niezbędne jest powzięcie świadomości na ten temat i wynikające z niego rozsądne gospodarowanie oczekiwaniami.

50. Analizując kwestię niezbędnej większości należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 8 Regulaminu Komisji¹³ *Decyzje Komisji są przyjmowane, jeśli większość liczby członków określonej w Traktacie głosuje "za". Większość ta wymagana jest niezależnie od treści i charakteru decyzji.* W praktyce jednak zasadą, stosowaną w szczególności do wszczynania postępowań naruszeniowych, jest podejmowanie decyzji jednomyślnie. I tak, decyzja o zastosowaniu środków wobec Węgier została podjęta jednomyślnie.¹⁴ W kontekście polskim istotne jest jednak, że kadencja obecnej komisji (a więc również komisarza wskazanego przez aktualny rząd) upływa dopiero w 2029 roku. Jeżeli dodać do tego, że Rada będzie podejmowała decyzje o zastosowaniu środków większością kwalifikowaną, to należy przyjąć że Polska będzie miała co do zasady niewielkie możliwości zablokowania ewentualnej niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia.

¹³ Regulamin Komisji (C(2000) 3614).

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_5583, dostęp 7 października 2025 r.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

6. Ryzyka związane z brakiem realizacji „kamieni milowych”

51. Niezależnie od powyższych zagrożeń związanych z zasadą warunkowości, należy podkreślić, że, podobnie jak miało to miejsce w wypadku KPO, istnieje niebezpieczeństwo blokady przyznanych środków w związku z niesatysfakcjonującą Komisję i inne instytucje unijne realizacją kamieni milowych (warunków do uruchomienia kolejnych transz pożyczek). Dla prawidłowej oceny tego zagrożenia i jego skutków potrzebne jednak byłyby znajomość postanowień poszczególnych wniosków i zawartych na ich podstawie umów pożyczek. Istotna będzie również treść procedowanych przepisów krajowych i zawieranych na ich podstawie umów z poszczególnymi wykonawcami.