



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
KOMUNIKAT PRASOWY nr 217/21
Luksemburg, 2 grudnia 2021 r.

Opinie rzecznika generalnego w sprawach C-156/21 i C-157/21
Węgry i Polska / Parlament i Rada

Rzecznik generalny Manuel Campos Sánchez-Bordona: należy oddalić skargi Węgier i Polski na system warunkowości wprowadzony w celu ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego

System ten został przyjęty na właściwej podstawie prawnej, jest zgodny z art. 7 TUE oraz z zasadą pewności prawa

W dniu 16 grudnia 2020 r. prawodawca Unii przyjął rozporządzenie¹ ustanawiające ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. W tym celu rozporządzenie dopuszcza, by na wniosek Komisji Rada przyjęła między innymi środki takie jak zawieszenie płatności mających nastąpić z budżetu Unii lub zatwierdzenia programu lub programów finansowanych z tego budżetu.

Węgry i Polska wniosły do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi z żądaniem stwierdzenia nieważności rozporządzenia. Oparte są one między innymi na zarzutach braku podstawy prawnej lub niewłaściwej podstawy prawnej rozporządzenia, jego niezgodności z art. 7 TUE² oraz naruszenia zasady pewności prawa.

W przedłożonych dzisiaj opiniach rzecznik generalny Manuel Campos Sánchez-Bordona wskazał w pierwszej kolejności, że celem tego rozporządzenia jest stworzenie **szczególnego mechanizmu służącego zapewnieniu należytego wykonywania budżetu Unii**, w sytuacji gdy państwo członkowskie popełnia naruszenia zasady państwa prawnego, które zagrażają należytemu zarządzaniu funduszami Unii lub jej interesom finansowym. Podkreślił przy tym, że **rozporządzenie nie zmierza do ochrony państwa prawnego za pomocą mechanizmu sankcyjnego podobnego do mechanizmu art. 7 TUE, tylko ustanawia instrument warunkowości finansowej w celu ochrony wspomnianej wartości Unii**. W jego ocenie przyjęcie takiego rozwiązania legislacyjnego wchodzi w zakres uprawnień dyskrecjonalnych instytucji Unii i nie można go uznać za oczywiście błędne, gdyż poszanowanie zasad państwa prawnego może mieć fundamentalne znaczenie dla należytego funkcjonowania finansów publicznych i prawidłowego wykonania budżetu Unii.

Rzecznik generalny podkreślił ponadto, że rozporządzenie wymaga **wystarczająco bezpośredniego związku** między naruszeniem państwa prawnego a **wykonywaniem budżetu**, przez co **nie ma zastosowania do każdego naruszenia państwa prawnego, lecz tylko do takich, które mają bezpośredni związek z wykonywaniem budżetu Unii**. Z kolei ochrona odbiorców końcowych programów wydatków finansowanych z budżetu Unii jest środkiem typowym i logicznym przy dzielonym zarządzaniu tymi funduszami, więc państwo członkowskie, które dopuściło się naruszenia, powinno ponosić skutki korekty finansowej zastosowanej przez instytucje Unii, a nie przerzucać je na beneficjentów funduszy, niemających nic wspólnego z tym naruszeniem. Rzecznik generalny jest zdania, że zarówno cel jak i treść **rozporządzenia** świadczą o tym, że **ustanawia ono zasady finansowe w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit a) TFUE**, a zatem

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. 2020, L 433I, s. 1).

² Postanowienie to przewiduje możliwość wszczęcia postępowania wobec państwa członkowskiego w przypadku poważnego naruszenia wartości Unii lub wyraźnego ryzyka takiego naruszenia.

postanowienie tego artykułu mogło zostać użyte jako właściwa podstawa prawna dla przyjęcia rozporządzenia.

W drugiej kolejności rzecznik generalny zauważył, że art. 7 TUE nie upoważnia prawodawcy Unii do ustanowienia innego analogicznego mechanizmu mającego ten sam cel polegający na ochronie państwa prawnego i przewidującego podobne sankcje. Jednak w jego ocenie **art. 7 TUE nie stoi na przeszkodzie temu, by taką ochronę zapewnić w drodze innych instrumentów niezwiązanych z tym postanowieniem**, pod warunkiem że ich zasadnicze cechy różnią się od cech ochrony zapewnianej przez to postanowienie. Rzecznik generalny przypominał, że Trybunał wyciągał już konsekwencje z naruszenia wartości Unii, w szczególności w dziedzinach europejskiego nakazu aresztowania i niezawisłości sędziów krajowych, choć w owych przypadkach nie używał art. 7 TUE.

Rzecznik generalny stanął na stanowisku, że przepisy tworzone przez instytucje Unii, które mają na celu reagowanie w **poszczególnych dziedzinach** na określone naruszenia wartości państwa prawnego mające wpływ na zarządzanie budżetem, są **zgodne z traktatami**. Podczas gdy art. 7 TUE uzależnia przyjęcie środków od stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii, **rozporządzenie dotyczy jedynie naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego wpływającego lub stwarzającego poważne ryzyko** wpłynięcia, w sposób bezpośredni, **na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych**.

W ocenie rzecznika generalnego **mechanizm rozporządzenia jest podobny do innych instrumentów warunkowości finansowej i wykonywania budżetu istniejących w rozmaitych dziedzinach prawa Unii**, nie zaś do mechanizmu art. 7 TUE. Ponadto, w odróżnieniu od rozporządzenia, art. 7 TUE wymaga istnienia poważnego i stałego naruszenia **którejś z wartości Unii**, a nie tylko państwa prawnego. Dlatego też ograniczona właściwość Trybunału przewidziana na podstawie art. 269 TFUE w odniesieniu do art. 7 TUE nie ma zastosowania do rozporządzenia, które podlega pełnej kontroli zgodności z prawem na podstawie art. 263 TFUE. Podobnie też procedura podejmowania decyzji określona w art. 6 rozporządzenia różni się od procedury z art. 7 TUE i nie narusza równowagi instytucjonalnej, gdyż przyznanie Radzie uprawnień wykonawczych znajduje podstawę w pojęciu wykonywania budżetu sensu largo zawartym w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, i nie narusza art. 317 TFUE, który powierza Komisji uprawnienia do wykonywania budżetu sensu stricto. W związku z tym rzecznik generalny jest zdania, że **rozporządzenie jest zgodne z art. 7 TUE**.

W trzeciej kolejności rzecznik generalny stwierdził, że pojęcie państwa prawnego jako wartość Unii jest wprawdzie szerokie, jednak **prawodawca Unii jest upoważniony do tego, by je sprecyzować** w odniesieniu do konkretnego zakresu przedmiotowego, takiego jak wykonywanie budżetu, w celu ustanowienia mechanizmu warunkowości finansowej. W tym względzie rzecznik generalny przypomniał, że rozporządzenie zawiera wykaz **siedmiu zasad prawnych**³, które należy interpretować w świetle pozostałych wartości i zasad Unii wyrażonych w art. 2 TUE. Ponadto w art. 3 rozporządzenia wskazano określone przesłanki naruszenia zasad państwa prawnego, zaś art. 4 ust. 2 zawiera przykładowy wykaz elementów mogących prowadzić do naruszenia tych zasad. Wskazuje się w ten sposób naruszenia, które mogą prowadzić do przyjęcia środków dotyczących warunkowości na podstawie rozporządzenia, uzależniając je od zaistnienia bezpośredniego związku z wykonywaniem budżetu Unii. Oba te elementy pokazują, że prawodawca starał się ułatwić stosowanie zasad państwa prawnego i zwiększyć pewność prawa.

W ocenie rzecznika generalnego scharakteryzowanie państwa prawnego poprzez odniesienie do wspomnianych zasad **spełnia minimalne wymogi jasności, precyzyjności i przewidywalności, z jakimi wiąże się zasada pewności prawa**. Państwa członkowskie mają bowiem wystarczający

³ Zasada legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasada pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasada skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasada podziału władzy; zasady niedyskryminacji i równości wobec prawa.

poziom wiedzy na temat wynikających z nich zobowiązań, zwłaszcza że większość tych zasad została wypracowana w orzecznictwie Trybunału.

W tych okolicznościach rzecznik generalny zaproponował, by Trybunał **oddalił wniesione przez Węgry i Polskę skargi o stwierdzenie nieważności**.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Celem skargi o stwierdzenie nieważności jest doprowadzenie do uznania za nieważne aktów instytucji Unii, które są sprzeczne z prawem Unii. Państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe oraz jednostki mogą, pod pewnymi warunkami, wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu. Jeżeli skarga jest zasadna, stwierdza się nieważność aktu. Instytucja, której to dotyczy, powinna zarządzić ewentualnej próżni prawnej spowodowanej nieważnością tego aktu.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

Pełny tekst opinii ([C-156/21](#) i [C-157/21](#)) jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106.