



Kontakty z Mediami  
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
**KOMUNIKAT PRASOWY nr 28/22**  
Luksemburg, 16 lutego 2022 r.

Wyroki w sprawach C-156/21 Węgry/Parlament i Rada  
i C-157/21 Polska/Parlament i Rada

## **Środki ochrony budżetu Unii: Trybunał Sprawiedliwości, orzekając w pełnym składzie, oddalił wniesione przez Węgry i Polskę skargi podważające mechanizm warunkowości, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego**

*Mechanizm ten został przyjęty na właściwej podstawie prawnej, zachowuje spójność z procedurą ustanowioną w art. 7 TUE i nie przekracza granic kompetencji przyznanych Unii, a także szanuje zasadę pewności prawa*

W dniu 16 grudnia 2020 r. Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie<sup>1</sup>, które ustanawia ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. Aby osiągnąć ten cel, rozporządzenie to umożliwi Radzie przyjęcie, na wniosek Komisji, środków ochrony takich jak zawieszenie płatności z budżetu Unii lub zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów finansowanych z tego budżetu<sup>2</sup>.

Zarówno Węgry, jak i Polska wniosły do Trybunału skargę, domagając się stwierdzenia nieważności tego rozporządzenia. W skargach tych Węgry i Polska powołały się w szczególności, odpowiednio, na brak w traktatach UE i FUE właściwej podstawy prawnej do jego przyjęcia, na obejście procedury ustanowionej w art. 7 TUE<sup>3</sup>, na przekroczenie przyznanych Unii kompetencji oraz na naruszenie zasady pewności prawa. Na poparcie swojej argumentacji Węgry i Polska przywołały **poufną opinię Służby Prawnej Rady**, która dotyczyła pierwotnego projektu spornego rozporządzenia, na co Trybunał wyraził zgodę, pomimo obiekcji Rady, z uwagi na **nadrzędny interes publiczny, w którym leży przejrzystość procesu stanowienia prawa**.

W tych dwóch sprawach Węgry i Polska wzajemnie się popierały, natomiast Belgia, Dania, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Niderlandy, Finlandia, Szwecja i Komisja poparły Parlament i Radę. Na wniosek Parlamentu Trybunał rozpoznał te sprawy w trybie przyspieszonym. Ponadto Trybunał rozpatrzył je w pełnym składzie z uwagi na wyjątkowe znaczenie poruszanych w nich kwestii dotyczących stwarzanych przez traktaty możliwości pozwalających Unii na ochronę jej budżetu i jej interesów finansowych przed naruszeniami zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.

W pierwszej kolejności, odnośnie do podstawy prawnej rozporządzenia, Trybunał stwierdził, że przewidzianą w tym rozporządzeniu procedurę można zainicjować tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Ponadto środki, jakie można przyjąć na podstawie owego rozporządzenia, odnoszą się wyłącznie do wykonywania

<sup>1</sup> 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 373, s. 94; sprostowanie Dz.U. 2021, 373, s. 94).

<sup>2</sup> Rozporządzenie chroni jednak w takich przypadkach uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów takich funduszy.

<sup>3</sup> Artykuł 7 TUE przewiduje, w przypadku poważnego naruszenia wartości Unii lub w przypadku wyraźnego ryzyka takiego naruszenia, możliwość wszczęcia wobec państwa członkowskiego procedury przewidzianej w tym postanowieniu.

budżetu Unii i wszystkie one mogą prowadzić do ograniczenia finansowania z tego budżetu stosownie do znaczenia, jakie dla wspomnianego budżetu mają taki wpływ lub takie poważne ryzyko wpływu. W rezultacie **celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem na niego naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia.**

W tym względzie Trybunał przypomniał, że **poszanowanie przez państwa członkowskie wspólnych wartości, na których opiera się Unia, które zostały określone i są przez te państwa podzielane, a zarazem definiują samą tożsamość Unii jako wspólnego owym państwom porządku prawnego<sup>4</sup>, a wśród nich wartości państwa prawnego i solidarności, stanowi podwaliny wzajemnego zaufania między tymi państwami. Wobec tego, że owo poszanowanie stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do danego państwa członkowskiego, Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień, bronić tych wartości.**

Trybunał uściślił w tym zakresie, po pierwsze, że **poszanowanie wspomnianych wartości nie może zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia** do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu. Po drugie, Trybunał podkreślił, że budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii podstawowej zasady solidarności między państwami członkowskimi, a urzeczywistnienie tej zasady za pomocą owego budżetu opiera się na wzajemnym zaufaniu, że wspólne zasoby zapisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny.

Tymczasem **należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii i jej interesy finansowe mogą zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim.** Takie naruszenia mogą skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki.

W rezultacie „**mechanizm warunkowości**” horyzontalnej, taki jak ustanowiony w spornym rozporządzeniu, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, **może wchodzić w zakres przyznanej Unii przez traktaty kompetencji do określania „zasad finansowych” dotyczących wykonywania budżetu Unii.**

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że **wprowadzona tym rozporządzeniem procedura nie stanowi obejścia procedury ustanowionej w art. 7 TUE i nie przekracza granic przyznanych Unii kompetencji.**

Procedura ustanowiona w art. 7 TUE ma bowiem na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń każdej ze wspólnych wartości, na których opiera się Unia i które definiują jej tożsamość, tak aby wymusić na danym państwie członkowskim położenie kresu tym naruszeniom. Natomiast omawiane rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii, i to jedynie w przypadku, gdy w państwie członkowskim dojdzie do naruszenia zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na prawidłowe wykonywanie tego budżetu. W konsekwencji **procedura ustanowiona w art. 7 TUE i procedura ustanowiona tym rozporządzeniem służą realizacji odmiennych celów i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot.**

Ponadto z uwagi na to, że sporne rozporządzenie zezwala Komisji i Radzie na badanie tylko takich sytuacji lub działań, które można przypisać organom państwa członkowskiego i które mają znaczenie dla należytego wykonywania budżetu Unii, **uprawnienia powierzone tym instytucjom owym rozporządzeniem nie wykraczają poza granice przyznanych Unii kompetencji.**

---

<sup>4</sup> Wskazane w art. 2 TUE wartości, na których opiera się Unia i wspólne dla państw członkowskich obejmują zasady poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka w społeczeństwie opartym między innymi na niedyskryminacji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

W trzeciej kolejności, odnosząc się do argumentu Węgier i Polski opartego na naruszeniu zasady **pewności prawa**, w szczególności w związku z tym, że omawiane rozporządzenie nie definiuje pojęcia „państwa prawnego” ani jego zasad, Trybunał podkreślił, że przywołane w tym rozporządzeniu zasady, jako składowe tego pojęcia<sup>5</sup>, zostały w znacznym stopniu doprecyzowane w jego orzecznictwie, że mają one swoje źródło we **wspólnych wartościach uznanych i stosowanych również przez państwa członkowskie** w ich własnych porządkach prawnych, a także że wynikają one **z koncepcji „państwa prawnego”, którą to koncepcję dzielają**, i którą godzą się uznawać za wartość wspólną ich tradycjom konstytucyjnym. W rezultacie Trybunał stwierdził, że **państwa członkowskie same są w stanie określić, z wystarczającą precyzją, istotę każdej z tych zasad oraz wynikające z nich wymagania**.

Ponadto Trybunał uściślił, że sporne rozporządzenie wymaga, dla przyjęcia przewidzianych w nim środków ochrony, ustalenia **rzeczywistego związku** między naruszeniem zasady państwa prawnego a wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na należyte zarządzanie finansami Unii lub na jej interesy finansowe, a także ustanawia warunek, że takie naruszenie musi dotyczyć **sytuacji lub działania** organu państwa członkowskiego i mieć **znaczenie dla należytego wykonania budżetu Unii**. Trybunał wskazał, że **pojęcie „poważnego ryzyka”** zostało **doprecyzowane w przepisach finansowych Unii** i podkreślił, że **środki ochrony**, jakie będzie można przyjąć, powinny być **ściśle proporcjonalne do znaczenia** stwierdzonego naruszenia dla budżetu Unii. W szczególności w ocenie Trybunału środki te mogą dotyczyć działań i programów innych niż te dotknięte takim naruszeniem jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest **ochrona tego budżetu jako całości**. Wreszcie, wskazawszy, że Komisja powinna przestrzegać – co jest poddane kontroli sądu Unii – **rygorystycznych wymogów proceduralnych**, które wiążą się między innymi z przeprowadzeniem **szeregu konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim**, Trybunał stwierdził, że sporne **rozporządzenie odpowiada standardom zasady pewności prawa**.

W tych okolicznościach **Trybunał oddalił wniesione przez Węgry i Polskę skargi w całości**.

---

**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 zaradzić ewentualnej próżni prawnej spowodowanej nieważnością tego aktu.

---

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

*Pełny tekst wyroków ([C-156/21](#) i [C-157/21](#)) i ich streszczenia są publikowane na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.*

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

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

---

<sup>5</sup> Zgodnie z omawianym rozporządzeniem pojęcie to obejmuje zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, a także zasadę pewności prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych, zasadę podziału władzy, niedyskryminację i równość wobec prawa.