



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 rozporządzenie<sup>1</sup> 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 TUE<sup>2</sup> 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

<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 433I, s. 1).

<sup>2</sup> 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 **którejs 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**<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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 zaradzić 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.*