



## Сборник съдебна практика

Дело C-157/21

Република Полша  
срещу  
Европейски парламент  
и  
Съвет на Европейския съюз

Решение на Съда (пленум) от 16 февруари 2022 година

„Жалба за отмяна — Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 — Общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Европейския съюз — Защита на бюджета на Съюза в случай на нарушение на принципите на правовата държава в държава членка — Правно основание — Член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС — Член 311 ДФЕС — Член 312 ДФЕС — Твърдяно заобикаляне на член 7 и член 269 ДФЕС — Твърдени нарушения на член 4, параграф 1, член 5, параграф 2, член 13, параграф 2, член 296, втора алинея ДФЕС, на Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, както и на принципите на предоставената компетентност, правна сигурност, пропорционалност и равенство на държавите членки пред Договорите — Твърдение за злоупотреба с власт“

1. *Съдебно производство — Бързо производство — Условия — Обстоятелства, които са основание за бързо разглеждане — Дело от основно значение за правния ред на Съюза — Дело, свързано с компетентността на Съюза да защити своя бюджет от вреди, които могат да произтекат от накърняване на ценностите, посочени в член 2 ДЕС — Допустимост на провеждането на това производство (член 2 ДЕС; член 263 ДФЕС; член 133, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда)*

(вж. т. 27 и 28)

2. *Институции на Европейския съюз — Право на публичен достъп до документи — Регламент № 1049/2001 — Изключения от правото на достъп до документи — Защита на правните становища — По-висш обществен интерес от прозрачност, обосноваващ оповестяването на документи — Понятие — Задължение на институцията да претегли наличните интереси — Оповестяване и представяне в съдебни производства на правните становища, свързани със законодателни процеси — Задължение на институцията да изложи подробни мотиви за всеки отказ за предоставяне на достъп — Личен интерес на жалбоподателя от представянето на съответното правно становище в съдебно производство — Липса на последици*

*(член 10, параграф 3 ДЕС, член 15, параграф 1 и член 298, параграф 1 ДФЕС; член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета; член 6, параграф 2 от Решение 2009/937 на Съвета)*

*(вж. т. 47—49, 52, 53, 55—57 и 59—61)*

3. *Актове на институциите — Избор на правното основание — Критерии — Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Цел — Защита на бюджета на Съюза от вреди, произтичащи от нарушения на принципите на правовата държава в държава членка — Съдържание — Механизъм за обвързаност с условия, който поставя достъпа до финансиране от бюджета на Съюза в зависимост от зачитането от държава членка на правовата държава като ценност — Приемане на основание член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС — Допустимост — Механизъм за хоризонтална обвързаност с условия, който попада в обхвата на понятието „финансови норми“ по смисъла на тази разпоредба*  
*(член 2, член 5, параграф 2 и член 49 ДЕС; членове 7, 310, 315—317 и член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС; съображения 5 и 13, член 1, член 2, буква а), член 3, член 4, параграфи 1 и 2, член 5, параграф 1 и член 6, параграф 1 от Регламент 2020/2092 на Съвета)*

*(вж. т. 112—115, 121, 122, 124, 125, 128, 130, 132—138, 140, 142—151, 157—159, 162—165, 168—189)*

4. *Бюджет на Европейския съюз — Приемане чрез регламенти от Парламента и Съвета на финансови норми, които определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета, както и за представяне и проверка на отчетите — Правно основание — Член 322, параграф 1 ДФЕС — Понятие „финансови норми“ — Норми, които определят начина на изпълнение на разходите, отразени в бюджета — Норми, които определят задълженията на държавите членки за контрол и одит при изпълнението на бюджета в сътрудничество между държавите членки и Комисията, както и произтичащите от това отговорности — Включване — Норми, предназначени да гарантират зачитането на принципа на добро финансово управление*  
*(член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС)*

*(вж. т. 119)*

5. *Право на Европейския съюз — Принципи — Принцип на солидарност между държавите членки — Бюджетна солидарност, основаваща се на взаимното доверие между държавите членки — Взаимно доверие, основаващо се на зачитането от държавите членки на ценностите, посочени в член 2 ДЕС, включително правовата държава като ценност*  
*(член 2 ДЕС; съображение 5 от Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

*(вж. т. 147)*

6. *Право на Европейския съюз — Ценности и цели на Съюза — Ценности — Зачитане на правовата държава — Обхват — Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Регламент, който оправомощава Комисията и Съвета да контролират зачитането на правовата държава от държавите членки — Контрол, ограничен до проверката на поведението на националните органи във връзка с изпълнението на бюджета на Съюза — Регламент, който позволява на Съда да контролира в рамките на жалба за отмяна законосъобразността на решенията на Съвета, взети на това основание — Заобикаляне с приемането на този регламент на предвидената в член 7 ДЕС процедура и на компетентността, предоставена на Съда с член 269 ДФЕС — Липса*

*(членове 2, 7 и 19 ДЕС; членове 8 и 10, член 19, параграф 1, член 153, параграф 1, подточка i), член 157, параграф 1 и член 269 ДФЕС; Харта на основните права на Европейския съюз, Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

*(вж. 192—204, 206—211 и 218—229)*

7. *Право на Европейския съюз — Принципи — Принцип на субсидиарност — Обхват — Приложимост в областите от изключителната компетентност на Съюза — Изключване — Регламент, съдържащ финансови норми, които определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета — Регламент от изключителната компетентност на Съюза*

*(член 5, параграф 3 ДЕС; член 322 ДФЕС; Протокол № 2, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС; Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

*(вж. т. 237, 240 и 241)*

8. *Актове на институциите — Мотивиране — Задължение — Обхват — Актове с общо приложение — Актове, срещу които е насочена жалбата за отмяна (член 296, втора алинея ДФЕС; Регламент № 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

*(вж. т. 249 и 250)*

9. *Право на Европейския съюз — Ценности и цели на Съюза — Ценности — Зачитане на правовата държава — Обхват — Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Регламент, който оправомощава Комисията и Съвета да контролират зачитането на правовата държава от държавите членки — Контрол, ограничен до проверката на поведението на националните органи във връзка с изпълнението на бюджета на Съюза — Неизпълнение на задължението за зачитане на съществените функции на държавите членки и незачитане на националната им идентичност — Липса*

*(член 2, член 4, параграфи 1 и 2 и член 5, параграф 2 ДЕС; член 2, буква а) от Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

*(вж. 263—266, 268—270 и 282—284)*

10. *Право на Европейския съюз — Принципи — Правна сигурност — Обхват — Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Условия за приемане на мерките, предприети в случай на нарушение на принципите на правовата държава — Собствена оценка на Комисията на накърняването или сериозната опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на защитата на финансовите интереси на Съюза — Отговорност на Комисията за относимостта на използваната информация и надеждността на използваните източници (член 4, член 5, параграф 3 и член 6, параграфи 1—9 от Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 285—288, 326—339, 341, 343 и 344)

11. *Право на Европейския съюз — Принципи — Правна сигурност — Правна уредба на Съюза — Обхват — Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Регламент, установяващ механизъм за обвързаност с условия, свързан със зачитането от държавите членки на правовата държава — Понятие „принципи на правовата държава“ — Позоваване на ценността на Съюза, закрепена в член 2 ДЕС — Принципи на правовата държава, които произтичат от общите за държавите членки ценности — Достатъчна точност на посочените принципи (членове 2 и 19 ДЕС; трето, осмо, девето, десето и дванадесето съображения 3, 8, 9, 10 и 12, член 2, буква а), член 3 и член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 290—292, 323—325 и 328)

12. *Право на Европейския съюз — Принципи — Правна сигурност — Правна уредба на Съюза — Изискване за яснота и предвидимост — Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Регламент, установяващ механизъм за обвързаност с условия, свързан със зачитането от държавите членки на правовата държава — Използване на понятия, определени в други разпоредби на обжалвания регламент или на правото на Съюза — Предоставяне на свобода на преценка на Комисията и Съвета относно избора на действието, към което е насочена мярката за защита на бюджета, която трябва да бъде приета — Допустимост (членове 2 и 19; член 310, параграф 5 ДФЕС, член 317, първа алинея и член 325 ДФЕС; член 2, точка 59 и член 63, параграф 2 от Регламент 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета; член 4, параграфи 1 и 2 и член 5, параграфи 1 и 3 от Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 295, 297—299, 302, 303 и 319—321)

13. *Жалба за отмяна — Искове/жалби на държавите членки — Жалба срещу регламент, който установява режим за обвързаност с условия за защитата на бюджета на Съюза — Предвидени с този регламент мерки за защита на бюджета, които могат да се приемат с квалифицирано мнозинство, с което съответната държава членка се изключва от участие в гласуването — Основания —*

*Несъобразяване с принципа на равенство на държавите членки пред Договорите — Неоснователност на твърдението за наличието на основание (член 2, член 4, параграф 2 и член 16, параграф 2 и 3 ДЕС; член 238, параграф 3 ДФЕС; член 6, параграфи 10 и 11 от Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 305—309)

14. *Право на Европейския съюз — Принципи — Пропорционалност — Обхват — Право на преценка на законодателя на Съюза — Съдебен контрол — Граници — Преценка с оглед на обстоятелствата, съществуващи към момента на приемането на акта (член 5, параграф 4 от Регламент № 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 353—362)

### Резюме

Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г.<sup>1</sup> установява „механизъм за хоризонтална обвързаност с условия“ за защита на бюджета на Европейския съюз в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки. За тази цел регламентът позволява на Съвета на Европейския съюз, по предложение на Европейската комисия, да приеме при определените в него условия подходящи мерки за защита като спиране на плащанията от бюджета на Съюза или спиране на одобрението на една или повече програми, финансирани от този бюджет. Обжалваният регламент обуславя приемането на такива мерки от представянето на конкретни доказателства, с които може да се установи не само наличието на нарушение на принципите на правовата държава, но и въздействието на това нарушение върху изпълнението на бюджета на Съюза.

Обжалваният регламент е продължение на поредица инициативи, които са насочени по-общо към защитата на правовата държава в държавите членки<sup>2</sup> и имат за цел да отговорят на равнището на Съюза на нарастващата загриженост относно зачитането от редица държави членки на общите за Съюза ценности, посочени в член 2 ДЕС<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433I, 2020 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 373, 2021 г., стр. 94, наричан по-нататък „обжалваният регламент“).

<sup>2</sup> Вж. по-специално Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 17 юли 2019 г. — „Укрепване на върховенството на закона в Съюза — План за действие“, COM(2019) 343 final, предхождано от Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 11 март 2014 г., „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ COM(2014) 158 final.

<sup>3</sup> Посочените в член 2 ДЕС основополагащи ценности на Съюза, които са общи за държавите членки, включват ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

Република Полша, подкрепяна от Унгария<sup>4</sup>, подава жалба за отмяна на обжалвания регламент. В подкрепа на исканията си тя твърди главно, че макар да е представен формално като акт, попадащ в обхвата на финансовите норми, посочени в член 322, параграф 1, буква а)ДФЕС, този регламент всъщност има за цел санкционирането на нарушенията като такива от страна на държавите членки на принципите на правовата държава, чиито изисквания във всеки случай не били достатъчно точни. Следователно Полша основава жалбата си по-специално на липсата на компетентност на Съюза да приеме такъв регламент както поради липса на правно основание, така и поради заобикаляне на предвидената в член 7 ДЕС процедура и нарушение на присъщите на компетентността на Съюза ограничения и на принципа на правна сигурност.

Така Съдът, който следва да се произнесе по компетентността на Съюза да защитава бюджета и финансовите си интереси от вредите, които могат да произтекат от накърняването на ценностите по член 2 ДЕС, приема, че това дело е от основно значение, което обосновава разпределянето му на пленума. Поради същите причини е уважено искането на Европейския парламент делото да бъде разгледано по реда на бързото производство. При тези обстоятелства Съдът отхвърля изцяло подадената от Полша жалба за отмяна.

### *Съображения на Съда*

Преди да разгледа жалбата по същество, Съдът се произнася по искането на Съвета да не се вземат предвид определени части от жалбата на Полша, тъй като те се основават на информация от поверително правно становище на правната служба на Съвета, оповестено без необходимото разрешение. В това отношение Съдът потвърждава, че съответната институция по принцип може обуслови представянето на такъв вътрешен документ в съдебно производство от предварително разрешение. При все това, ако, както в настоящия случай, съответното правно становище се отнася до законодателна процедура, следва да се вземе предвид принципът на прозрачност, доколкото оповестяването на такова становище може да повиши прозрачността и откритостта на законодателния процес. Поради това по-висшият обществен интерес, свързан с прозрачността и откритостта на законодателния процес, по принцип има предимство пред интереса на институциите по отношение на оповестяването на вътрешно правно становище. В настоящия случай, тъй като Съветът не е доказал особено чувствителния характер или особено широкия обхват на съответното становище, надхвърлящ разглеждания законодателен процес, Съдът съответно отхвърля искането на Съвета.

По съществуващото на делото, на първо място, Съдът разглежда заедно основанията, изведени от липсата на компетентност на Съюза да приеме обжалвания регламент.

Що се отнася, най-напред, до правното основание на обжалвания регламент, Съдът отбелязва, че предвидената с този регламент процедура може да започне само когато има разумни основания да се счита не само че в дадена държава членка са налице нарушения на принципите на правовата държава, но най-вече че тези нарушения накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси. Освен това мерките, които могат да бъдат приети съгласно обжалвания регламент, се отнасят само до изпълнението на бюджета на Съюза, като всички те могат да доведат до ограничаване на

<sup>4</sup> Унгария от своя страна също подава жалба за отмяна на Регламент № 2020/2092 (дело С-156/21).

финансирането от този бюджет в зависимост от въздействието върху него на такова накърняване или сериозна опасност от накърняване. Следователно целта на обжалвания регламент е защитата на бюджета на Съюза от вреди, произтичащи достатъчно пряко от нарушения на принципите на правовата държава, а не санкционирането само по себе си на такива нарушения.

В отговор на доводите на Полша, че финансова норма не може да има за предмет уточняването на обхвата на изискванията, присъщи на посочените в член 2 ДЕС ценности, Съдът припомня, че зачитането от държавите членки на общите ценности, на които се основава Съюзът, които са установени и споделени от тях и определят самата идентичност на Съюза като общ правен ред за тези държави, сред които са правовата държава и солидарността, обосновава взаимното доверие между тези държави. Следователно, тъй като това зачитане представлява условие за упражняването на всички права, произтичащи от прилагането на Договорите спрямо съответната държава членка, Съюзът трябва да е в състояние да защитава тези ценности в рамките на своите правомощия.

В тази връзка Съдът уточнява, от една страна, че зачитането на тези ценности не може да бъде сведено до задължение, което държава членка трябва да изпълни, за да се присъедини към Съюза, и от което може да се освободи след присъединяването си. От друга страна, Съдът подчертава, че бюджетът на Съюза е един от главните инструменти за конкретизиране в политиките и действията на Съюза на основния принцип на солидарност между държавите членки и че прилагането на този принцип чрез този бюджет се основава на взаимното доверие между държавите членки при отговорното използване на общите ресурси, записани в посочения бюджет.

Доброто финансово управление на бюджета на Съюза и финансовите интереси на Съюза обаче могат да бъдат сериозно застрашени от нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка. Всъщност тези нарушения могат да доведат по-специално до невъзможност да се гарантира, че покритите от бюджета на Съюза разходи отговарят на всички условия за финансиране, предвидени в правото на Съюза, и следователно че съответстват на целите, преследвани от Съюза, когато финансира такива разходи.

Следователно „механизъм за хоризонтална обвързаност с условия“ като установения с обжалвания регламент, който обуславя достъпа до финансиране от бюджета на Съюза от спазването от държавите членки на принципите на правовата държава, може да е от предоставената от Договорите компетентност на Съюза да въвежда „финансови норми“, отнасящи се до изпълнението на бюджета на Съюза. Съдът уточнява, че като негови съставни части неразделна част от такъв механизъм са разпоредбите на обжалвания регламент, които установяват тези принципи, в които се съдържа изброяване на случаите, които могат да са показателни за нарушение на посочените принципи, които уточняват ситуациите или поведението, до които трябва да се отнасят такива нарушения, и които определят естеството и обхвата на мерките, които евентуално могат да бъдат приети.

По-нататък, що се отнася до оплакването за твърдяното заобикаляне на предвидената в член 7 ДЕС процедура, Съдът отхвърля доводите на Полша, че само процедурата по член 7 ДЕС предоставя на институциите на Съюза правомощието да разглеждат, констатират и евентуално да санкционират нарушенията в дадена държава членка на посочените в член 2 ДЕС ценности. Всъщност освен процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, редица разпоредби,

често конкретизирани в различни актове на вторичното право, предоставят на институциите правомощието да проверяват, констатираат и евентуално да санкционират нарушения от държавите членки на посочените в член 2 ДЕС ценности.

Освен това Съдът отбелязва, че целта на предвидената в член 7 ДЕС процедура е да позволи на Съвета да санкционира тежки и продължаващи нарушения на всяка от общите ценности, на които се основава Съюзът и които определят неговата идентичност, по-специално за да задължи съответната държава членка да прекрати тези нарушения. За разлика от това целта на обжалвания регламент е защитата на бюджета на Съюза, при това единствено в случай на нарушение на принципите на правовата държава в дадена държава членка, което накърнява или има сериозна опасност да накърни доброто финансово управление на този бюджет. Освен това процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, и процедурата, установена с обжалвания регламент, се различават по своя предмет, по условията за започването им, по условията за приемане и отмяна на предвидените мерки, както и по естеството на тези мерки. Следователно двете процедури преследват различни цели и имат напълно различен предмет. От това следва още, че не може също така да се счита, че процедурата, установена с обжалвания регламент, има за цел заобикалянето на ограничението на общата компетентност на Съда, предвидено в член 269 ДФЕС, доколкото неговият текст се отнася само до контрола на законосъобразността на акт, приет от Европейския съвет или от Съвета по силата на член 7 ДЕС.

На второ място, Съдът разглежда останалите оплаквания по същество, изтъкнати от Полша срещу обжалвания регламент.

В този контекст Съдът постановява най-напред, че твърденията на Полша за нарушение на принципа на предоставената компетентност и на задължението за зачитане на съществените функции на държавите членки са напълно неоснователни. Всъщност Съдът припомня, че държавите членки могат да упражняват свободно предоставените им правомощия във всички области от тяхната компетентност само при спазването на правото на Съюза. При все това, като изисква по този начин от държавите членки да изпълняват задълженията, произтичащи за тях от правото на Съюза, Съюзът по никакъв начин не претендира да упражнява тази компетентност, нито пък да си я присвои.

По-нататък, при разглеждането на основанията, изведени от нарушение на зачитането на националната идентичност на държавите членки, от една страна, и на нарушение на принципа на правна сигурност, от друга страна, Съдът приема също, че доводите на Полша във връзка с неопределеността, с която бил опорочен обжалваният регламент както по отношение на критериите относно условията за започване на процедурата, така и на избора и обхвата на мерките, които трябва да се приемат, са напълно неоснователни. В това отношение Съдът отбелязва най-напред, че като съставни елементи на понятието „правовата държава“<sup>5</sup> съдържащите се в обжалвания регламент принципи са подробно развити в неговата съдебна практика, че в основата на тези принципи са общите ценности, признати и прилагани еднакво от държавите членки в техния собствен правен ред, и че те произтичат от понятие за „правова държава“, което държавите членки споделят и към което се придържат като обща ценност за техните собствени конституционни традиции.

<sup>5</sup> Съгласно член 2, буква а) от обжалвания регламент понятието „принципи на правовата държава“ включва „принципите на законност, което предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правна сигурност; забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт; ефективна съдебна защита, включително достъп до правосъдие, от независими и безпристрастни съдилища, също и по отношение на основните права; разделение на властите; и недискриминация и равенство пред закона“.



Поради това Съдът счита, че държавите членки са в състояние да определят достатъчно точно основното съдържание на всеки от тези принципи, както и произтичащите от тях изисквания.

Що се отнася по-конкретно до критериите относно условията за започване на процедурата и до избора и обхвата на мерките, които да бъдат приети, Съдът посочва, че за приемането на мерките за защита, които предвижда, обжалваният регламент изисква да се установи действителна връзка между нарушение на принцип на правовата държава и накърняване или сериозна опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на неговите финансови интереси и такова нарушение да се отнася до ситуация или поведение, за които е отговорен орган на държава членка и които имат отношение към ефективното изпълнение на бюджета на Съюза. Освен това Съдът отбелязва, че понятието „сериозна опасност“ е уточнено във финансовите правила на Съюза, и посочва, че мерките за защита, които могат да бъдат приети, трябва да са строго пропорционални на въздействието на констатираното нарушение върху бюджета на Съюза. По-конкретно тези мерки могат да са насочени към действия и програми, различни от засегнатите от такова нарушение, само в рамките на строго необходимото за постигане на целта за защита на този бюджет като цяло. Накрая, като констатира, че Комисията трябва да спазва, под контрола на съда на Съюза, строги процесуални изисквания, които налагат по-специално консултации със съответната държава членка, Съдът стига до извода, че обжалваният регламент отговаря на изискванията, произтичащи от зачитането на националната идентичност на държавите членки и на принципа на правна сигурност.

Накрая, тъй като с оглед на изискванията на принципа на пропорционалност Полша оспорва самата необходимост от приемането на обжалвания регламент, Съдът отбелязва, че тя не е привела нито едно доказателство, че законодателят на Съюза е превишил широкото си право на преценка, с което разполага в това отношение. Така отхвърлянето на последното оплакване позволява на Съда да отхвърли жалбата в нейната цялост.