



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2021 m. gruodžio 2 d.¹

Byla C-157/21

Lenkijos Respublika
prieš
Europos Parlamentą

Europos Sąjungos Tarybą

„Ieškinys dėl panaikinimo – Teisingumo Teismo procedūros reglamento 151 straipsnio 1 dalis –
Atskirasis procesinis klausimas – Prašymas išimti dokumentą iš bylos medžiagos –
Teisinės nuomonės – Reglamentas (ES, Euratomas) 2020/2092 – Bendras Sąjungos biudžeto
apsaugos sąlygų režimas – Sąjungos biudžeto apsauga, kai valstybėje narėje pažeidžiami teisinės
valstybės principai – Reglamento 2020/2092 teisinis pagrindas – Tariamasis Sutarčių nuostatų
pažeidimas – Teisinio saugumo principas – Valstybių narių lygybė –
Proporcingumo principas“

1. Šiame ieškinyje², pareikštame pagal SESV 263 straipsnį, Lenkijos Respublika Teisingumo Teismo prašo panaikinti Reglamentą (ES, Euratomas) 2020/2092³.

2. Nagrinėjant ieškinį, kurio *konstitucinė* reikšmė neginčijama, sprendžiama, ar Reglamentas 2020/2092, nustatantis Sąjungos biudžeto apsaugos nuo valstybių narių daromų teisinės valstybės principų pažeidimų, susijusių su biudžeto vykdymu, mechanizmą, buvo priimtas remiantis tinkamu teisiniu pagrindu ir ar jis atitinka kelias pirminės teisės nuostatas, visų pirma ESS 7 straipsnį.

3. Teisingumo Teismas nusprendė perduoti ieškinį nagrinėti visos sudėties Teismui, nes tokia sudėtis tinkama byloms, kurios yra „ypač svarbios“, nagrinėti (Teisingumo Teismo statuto 16 straipsnis).

I. Teisinis pagrindas

4. Remiuosi Sąjungos Sutarčių ir antrinės teisės normomis, kurias pateikiau savo išvadoje byloje C-156/21.

¹ Originalo kalba: ispanų.

² Byloje *Vengrija / Parlamentas ir Taryba (C-156/21)* Vengrija pateikė tokį patį reikalavimą. Abiejose bylose išvadą teikiau tą pačią dieną.

³ 2020 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygų režimo (OL L 433 I, 2020, p. 1).

II. Procesas Teisingumo Teisme

5. Lenkijos Respublika Teisingumo Teismo prašo:

- panaikinti visą Reglamentą 2020/2092,
- priteisti iš Parlamento ir Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

6. Parlamentas ir Taryba prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį ir priteisti iš Lenkijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

7. 2021 m. gegužės 12 d. Europos Parlamentas paprašė bylą nagrinėti pagal Procedūros reglamento 133 straipsnį (pagreitinta procedūra), o 2021 m. birželio 9 d. Teisingumo Teismo pirmininkas prašymą patenkino.

8. Remdamasi Procedūros reglamento 151 straipsnio 1 dalimi 2021 m. gegužės 12 d. Taryba paprašė Teisingumo Teismo neatsižvelgti į tam tikras Lenkijos Respublikos ieškinio dalis, nes jose pateikta nepaskelbta Tarybos Teisės tarnybos nuomonė arba nuoroda į ją. 2021 m. birželio 29 d. Teisingumo Teismas pagal to straipsnio 5 dalį nusprendė, kad sprendimas dėl šio klausimo bus priimtas bylą nagrinėjant iš esmės.

9. 2021 m. spalio 11–12 d. teismo posėdyje, surengtame visos sudėties Teisingumo Teismo, dalyvavo Lenkijos Respublika, Europos Parlamentas, Taryba, Europos Komisija ir Belgijos Karalystės, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Vengrijos, Airijos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Nyderlandų Karalystės, Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės vyriausybės.

10. Šioje išvadoje laikysiuosi tos pačios tvarkos kaip ir byloje C-156/21. Visų pirma nagrinėsiu Tarybos pateiktą atskirąjį procesinį klausimą. Paskui nurodysiu teises aplinkybes, kuriomis buvo parengtas ir priimtas Reglamentas 2020/2092. Galiausiai išnagrinėsiu vienuolika panaikinimo pagrindų, kuriais remiasi Lenkijos Respublika, prašydama panaikinti Reglamentą 2020/2092.

11. Siekdamas išvengti pasikartojimų, kiek galėsiu, remsiuosi išvada byloje C-156/21 (ji buvo užregistruota anksčiau nei ši byla). Taigi šioje išvadoje nagrinėsiu tik tuos klausimus, kurie dar nebuvo nagrinėti toje byloje pateiktoje išvadoje.

III. Atskirasis procesinis klausimas: prašymas išimti Tarybos Teisės tarnybos nuomonę iš bylos medžiagos

12. Taryba prašo Teisingumo Teismą „neatsižvelgti į ieškinio ir jo priedų ištraukas, kuriose daroma nuoroda į 2018 m. spalio 25 d. Tarybos Teisės tarnybos nuomonėje (Tarybos dokumentas Nr. 13593/18) pateiktą analizę, pakartojamas tos analizės turinys arba ji perteikiama, visų pirma [75, 126, 133 ir 139 punktų] ištraukas“.

13. Lenkijos vyriausybė prašo Teisingumo Teismo atmesti Tarybos ieškinį, nes Tarybos argumentai yra nepagrįsti ir negali būti patenkinti.

14. Savo išvadoje byloje C-156/2021 nurodžiau priežastis, dėl kurių siūliau atmesti Tarybos atskirajame procesiniame klausime pateiktą prašymą, tokį patį kaip nagrinėjamą šioje byloje, išanalizavęs: a) taisykles dėl galimybės susipažinti su institucijų dokumentais ir rėmimosi jais teisme; b) jurisprudenciją, susijusią su galimybe susipažinti su institucijų teisės tarnybų nuomonėmis ir rėmimusi jomis teisme; ir c) šios jurisprudencijos taikymą nagrinėjamoje byloje.

15. Dėl tų pačių priežasčių siūliau Teisingumo Teismui ir šioje byloje atmesti Tarybos atskirajame procesiniame klausime pateiktą prašymą.

IV. Reglamentas 2020/2092: teisės aktas, kuriame suderinamos finansinės sąlygos ir teisinės valstybės užtikrinimas

16. Remiuosi išvadoje byloje C-156/21 pateiktais argumentais dėl teisėkūros procedūros, taikytos siekiant priimti Reglamentą 2020/2092, ir dėl Sąjungos teisėje numatytų finansinių sąlygų mechanizmų.

V. Pirmasis ieškinio pagrindas: Reglamento 2020/2092 galiojančio teisinio pagrindo nebuvimas

17. Lenkijos vyriausybė teigia, kad pagal SESV 322 straipsnio 1 dalies a punktą priimtame reglamente negali būti apibrėžta nei teisinės valstybės sąvoka, nei teisinės valstybės principų pažeidimus sudarantys elementai. Jame taip pat negali būti suteiktas įgaliojimas Komisijai ir Tarybai taikant šį reglamentą aiškiai nurodyti reikalavimus, susijusius su teisinės valstybės principais. Galiausiai teisės aktų leidėjas negalėjo leisti Tarybai remtis Komisijos išvadamis dėl šių principų pažeidimo, siekiant priimti prieš valstybę narę nukreiptas Sąjungos biudžeto apsaugos priemonės.

18. Lenkijos vyriausybė nurodo, kad Reglamente 2020/2092 yra suteikta teisė taikyti *sankcijas* valstybėms narėms už įsipareigojimų, joms tenkančių pagal Sutartis, nevykdymą. Taigi Reglamentas 2020/2092 neatitinka reikalavimų, kuriuos turi tenkinti finansinių sąlygų mechanizmas. Dėl to jo teisinis pagrindas negali būti SESV 322 straipsnio 1 dalies a punktas, pagal kurį Sąjungos institucijoms suteikiamos tik su biudžetu susijusios funkcijos.

19. Remdamasis šių argumentų analize, pateikta atitinkamuose išvados byloje C-156/21 punktuose, siūliau atmesti pirmąjį ieškinio pagrindą.

VI. Antrasis ieškinio pagrindas: Reglamento 2020/2092 teisinio pagrindo netinkamumas

A. Šalių argumentai

20. Lenkijos vyriausybė teigia, kad jei Teisingumo Teismas pripažintų, jog Sąjunga turi kompetenciją priimti Reglamentą 2020/2092, jo teisinis pagrindas turėtų būti SESV 311 straipsnio trečia pastraipa arba, jeigu nei ji, tai SESV 312 straipsnio 2 dalis, o ne SESV 322 straipsnio 1 dalies a punktas.

21. Lenkijos vyriausybė laikosi nuomonės, kad Reglamentas 2020/2092 susijęs su nauju biudžeto ciklu, visais finansiniais išipareigojimais, priimtais pagal daugiametę finansinę programą (toliau – DFP)⁴, ir Europos Sąjungos ekonomikos gaivinimo priemone „Next Generation EU“⁵, kaip matyti iš reglamento rengimo proceso.

22. SESV 322 straipsnio 1 dalies a punktas nėra tinkamas Reglamento 2020/2092 teisinis pagrindas, nes pagal šį punktą galima priimti tik teisės aktus, kuriais remiantis vykdomas metinis Sąjungos biudžetas.

23. Taikant tokį neteisingą teisinį pagrindą buvo vykdoma netinkama teisėkūros procedūra (įprasta teisėkūros procedūra) ir taikoma netinkama balsavimo sistema (balsavimas kvalifikuotąja balsų dauguma). Taip pažeisti esminiai procedūriniai reikalavimai, nes pagal SESV 311 straipsnio trečią pastraipą ir SESV 312 straipsnio 2 dalį reikalaujama taikyti specialią teisėkūros procedūrą ir sprendimą priimti vienbalsiai.

24. Parlamentas ir Taryba su šiais argumentais nesutinka⁶.

B. Vertinimas

25. Reglamente 2020/2092 yra nustatytas *nuolatinis* finansinių sąlygų mechanizmas, nesusijęs su jokių metiniu biudžetu ar konkrečia DFP.

26. Biudžeto vykdymo taisyklės, kurias leidžiama priimti pagal SESV 322 straipsnio 1 dalies a punktą, taikomos ir daugiametėms finansinėms programoms (bei priemonei „Next Generation EU“), ir metiniams biudžetams. SESV 310 straipsnyje yra įtvirtintas metinio periodiškumo principas, kuris reiškia, kad daugiametėse finansinėse programose numatytos pajamos ir išlaidos kasmet paskirstomos ir panaudojamos pagal kiekvieną biudžetą.

27. Pirmajame iš dviejų Lenkijos vyriausybės nurodytų straipsnių (SESV 311 straipsnio trečioje pastraipoje) nustatyta, kad „Taryba, spręsdama vieningai pagal specialią teisėkūros procedūrą ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, priima sprendimą, nustatantį nuostatas, susijusias su Sąjungos nuosavų išteklių sistema. Tokiu būdu galima nustatyti naujas nuosavų išteklių kategorijas arba panaikinti esamą kategoriją. Šis sprendimas įsigalioja tik po to, kai jį pagal savo atitinkamas konstitucines nuostatas patvirtina valstybės narės“.

28. Taigi Reglamente 2020/2092 nesukurta jokios naujos ir nepanaikinta jokios esamos nuosavų išteklių rūšies, taip pat nereglamentuojama nei nuosavų išteklių rinkimo tvarka, nei šių išteklių ryšys. Reglamentas parengtas siekiant jį iš esmės taikyti Sąjungos išlaidoms, o ne pajamoms. Dėl to SESV 311 straipsnio trečia pastraipa negali būti tinkamas teisinis pagrindas šiam reglamentui priimti.

⁴ Šiuo metu galioja 2020 m. gruodžio 17 d. Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2020/2093, kuriuo nustatoma 2021–2027 m. daugiametė finansinė programa (OL L 433 I, 2020, p. 11).

⁵ 2020 m. gruodžio 14 d. Tarybos reglamentas (ES) 2020/2094, kuriuo nustatoma Europos Sąjungos ekonomikos gaivinimo priemonė atsigavimui po COVID-19 krizės paremti (OL L 433 I, 2020, p. 23; toliau – „Next Generation EU“).

⁶ Siekdamas išvengti pasikartojimų, toliau laikysiu neiginčijama pozicija, kad teismo posėdyje dalyvavusios valstybės (žinoma, išskyrus Vengriją ir Lenkijos Respubliką), taip pat Komisija pritaria Parlamento ir Tarybos argumentams.

29. Tą patį galima pasakyti apie antrąjį tariamai pažeistą straipsnį (SESV 312 straipsnio 2 dalį); toje dalyje numatyta, kad „Taryba, sprendama pagal specialią teisėkūros procedūrą, priima reglamentą, nustatantį daugiametę finansinę programą. Taryba, gavusi Europos Parlamento pritarimą, patvirtintą jį sudarančių narių dauguma, sprendžia vieningai <...>“.

30. Daugiametė finansinė programa tvirtinama ne trumpesniam kaip penkerių metų laikotarpiui ir jos tikslas – užtikrinti, kad tuo laikotarpiu išlaidos būtų planingai plėtojamos; šiuo tikslu nustatomos didžiausios metinės sumos, skirtos asignavimų išipareigojimams pagal išlaidų kategoriją vykdyti, ir didžiausios metinės sumos mokėjimų asignavimams.

31. Vis dėlto Reglamente 2020/2092 (jis galios tol, kol bus panaikintas) nenumatyta jokio Sąjungos išipareigojimų ir mokėjimų planavimo tam tikru laikotarpiu ir jis negali būti laikomas tinkamu mechanizmu siekiant gerai vykdyti metinę biudžeto procedūrą, kaip tai suprantama pagal SESV 312 straipsnio 3 dalį.

32. Dėl aplinkybės, kad Reglamentas 2020/2092 buvo priimtas kartu vykdant derybas dėl 2021–2027 m. daugiametės finansinės programos ir priemonės „Next Generation EU“ (arba yra su jomis politiškai susijęs), pažymėtina, kad šis laiko veiksnys neturi poveikio reglamento teisinio pagrindo pasirinkimui ar jo teisėtumo kontrolei.

33. Tokiomis aplinkybėmis antrasis ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

VII. Trečiasis ieškinio pagrindas: prie ESS pridėto Protokolo Nr. 2 ir SESV nuostatų dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo pažeidimas

A. Šalių argumentai

34. Lenkijos vyriausybė papildomai nurodo (tuo atveju, jei Teisingumo Teismas pripažintų Sąjungos teisės aktų leidėjo kompetenciją priimti reglamentą), kad Reglamento 2020/2092 priėmimo procedūra atlikta pažeidžiant Protokolą Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo.

35. Lenkijos vyriausybė mano, kad Sąjungos biudžeto vykdymas patenka ne į vieną iš išimtinės kompetencijos sričių, nurodytų SESV 3 straipsnio 1 dalyje, o į vieną iš pasidalijamosios kompetencijos sričių, numatytų SESV 4 straipsnio 1 dalyje, nors biudžeto vykdymas ir nėra įtrauktas į šių sričių sąrašą.

36. Tai patvirtina SESV 325 straipsnio 1 dalis, kurioje nustatyta, kad „Sąjunga ir valstybės narės Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms priešinasi taikydamos pagal šį straipsnį nustatytinas priemonės <...>“.

37. Remdamasi Komisijos pasiūlymu dėl (būsimo) Reglamento 2020/2092⁷ Lenkijos vyriausybė teigia, kad buvo pažeista Protokolo Nr. 2 4 straipsnio pirma pastraipa, 6 straipsnio pirma pastraipa ir 7 straipsnio 1 dalis, nes tas pasiūlymas neperduotas nacionaliniams parlamentams, kad jie patikrintų jo atitiktį subsidiarumo principui.

⁷ 2018 m. gegužės 2 d. Dokumentas COM(2018) 324 *final*. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų.

38. Dėl tokio neperdavimo iš esmės pažeisti procedūriniai reikalavimai, todėl Reglamentas 2020/2092 turi būti panaikintas. Teisingumo Teismas tai pripažino tais atvejais, kai nesilaikoma pareigos konsultuotis su Europos Parlamentu vykdant teisėkūros procedūrą.

39. Taryba ir Europos Parlamentas nesutinka su šiais argumentais.

B. Vertinimas

40. Biudžetas Sąjungai leidžia formuoti savo politiką ir užtikrinti Sąjungos institucijų, įstaigų ir agentūrų veiklą. Jam netaikomas vertikalus Sąjungos ir jos valstybių narių kompetencijos padalijimas (SESV 3–6 straipsniai), nes biudžetas patenka į vidaus kompetencijos sritį, o ši kompetencija susijusi su Sąjungos ir jos institucijų veikla ir panaši į kompetenciją priimti vidaus teisės aktus, kalbų vartojimą reglamentuojančias taisykles ar pareigūnų ir tarnautojų tarnybos nuostatus. Taigi Sąjungos biudžeto vykdymas yra ne sritis, kuriai taikomas kompetencijos suteikimo principas, o teisė, priklausanti išimtinai Sąjungos kompetencijai.

41. Šiems teiginiams neprieštaruoja SESV 317 straipsnis, kuriame Komisijai pavesta užduotis savo pačios atsakomybe vykdyti biudžetą „bendradarbiaujant] su valstybėmis narėmis, laik[antis] pagal [SESV] 322 straipsnį priimtų reglamentų nuostatų“.

42. Taigi valdant Sąjungos biudžetą valstybės narės gali dalyvauti pagal įgaliojimą, Komisijai atliekant kontrolę. Tai matyti iš Finansinio reglamento⁸ 63 straipsnyje⁹ numatytos „pasidalijamojo valdymo“ tvarkos. Vis dėlto toks Sąjungos ir jos valstybių narių pasidalijamasis valdymas nereiškia, kad šios valstybės gali priimti Sąjungos biudžetą reglamentuojančias taisykles¹⁰. Išimtinė kompetencija vykdyti biudžetą tenka Sąjungai; ji gali įgalioti tai daryti valstybės nars, jei mano, kad pasidalijamasis valdymas yra geriausias būdas biudžetui vykdyti. Žinoma, taikydama pasidalijamąjį valdymą Komisija ir toliau kontroliuoja valstybės institucijų veiksmus.

43. Siekiant suteikti valstybėms narėms kompetenciją tokioje srityje, kaip finansinių sąlygų mechanizmas, susijęs su Sąjungos biudžeto vykdymu, taip pat negalima remtis SESV 325 straipsniu, pateiktu skyriuje „Kova su sukčiavimu“.

44. Nustatant tokį mechanizmą, Reglamentu 2020/2092 nebuvo siekiama tiesioginio tikslo kovoti su sukčiavimu. Be to, šis finansinių sąlygų mechanizmas taikomas tik valstybėms narėms, o ne privatiems ūkio subjektams, kuriems skirtas SESV 325 straipsnis ir jį įgyvendinantys antrinės teisės aktai.

⁸ 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (OL L 193, 2018, p. 1) (toliau – Finansinis reglamentas).

⁹ Jo 1 dalyje nurodyta: „Kai Komisija vykdo biudžetą taikydama pasidalijamąjį valdymą, su biudžeto vykdymu susijusios užduotys deleguojamos valstybėms narėms“.

¹⁰ Savo pasiūlyme dėl reglamento Komisija dėl subsidarumo principo nurodė, kad „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 322 straipsnyje nustatytos finansinės taisyklės, reglamentuojančios Sąjungos biudžetą, negalėtų būti priimtoms valstybių narių lygmeniu“ (2018 m. gegužės 2 d. Dokumentas COM(2018) 324 *final*. Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų aiškinamojo memorandumo 2 punkto antra pastraipa).

45. Remiantis šia prielaida subsidiarumo principas Sąjungos biudžeto vykdymui netaikomas, nes jis įgyvendindamas tose srityse, kuriose valstybės narės ir Sąjunga dalijasi kompetencija (ESS 5 straipsnio 3 dalis). Vis dėlto net jei šis principas būtų laikomas taikytinu, manau, kad Lenkijos vyriausybės nurodytas esminis procedūrinis pažeidimas nebuvo padarytas.

46. Dėl tariamo Protokolo Nr. 2 4 straipsnio pirmos pastraipos, 6 straipsnio pirmos pastraipos ir 7 straipsnio 1 dalies pažeidimo primenu, kad reglamentus, kaip ir kitus teisės aktus, priima Sąjungos institucijos, kaip nustatyta SESV 288 straipsnio pirmoje pastraipoje. Žinoma, jeigu Sąjungos institucija nedalyvauja priimant teisės aktus, kai toks dalyvavimas Sutarčių nuostatoje numatytas kaip privalomas, toks procedūrinis pažeidimas laikomas esminiu ir dėl jo teisės aktas negalioja¹¹.

47. Vis dėlto nacionalinių parlamentų funkcijos apima tik ESS 12 straipsnyje numatytas funkcijas; kiek tai aktualu nagrinėjamoje byloje, tai yra informacijos apie Sąjungos teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus, taip pat šių projektų gavimas (a punktas) ir užtikrinimas, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo pagal Protokolo Nr. 2 nuostatas (b punktas). Pagal Protokolo Nr. 2 7 straipsnį institucijos dalyvavimas neužkerta kelio teisės akto priėmimui, bet įpareigoja Komisiją iš naujo išnagrinėti pasiūlymą ir jį atsiimti, iš dalies pakeisti arba palikti nepakeistą.

48. Lenkijos vyriausybės nurodytą procedūros pažeidimą tariamai padarė Komisija, nes ji neįvykdė pareigos perduoti teisėkūros procedūra priimamo akto projekto nacionaliniams parlamentams, kaip reikalaujama Protokolo Nr. 2 4 straipsnio pirmoje pastraipoje.

49. Dėl šio pradinio pažeidimo nesilaikyta Protokolo Nr. 2 6 straipsnio pirmos pastraipos (nacionalinio parlamento galimybė pateikti pagrįstą nuomonę, joje „nurod[ant] priežastis, dėl kurių, j[o] manymu, tas projektas neatitinka subsidiarumo principo“) ir to paties protokolo 7 straipsnio 1 dalies („[j]ei teisėkūros procedūra priimamo akto projektą siūlo [Sąjungos institucijos] <...>, j[os] atsižvelgia į pagrįstas nacionalinių parlamentų <...> nuomones“).

50. Vis dėlto negalima pamiršti, kad:

- Reglamento 2020/2092 preambulėje nurodyta, jog Parlamentas ir Taryba jį priėmė, „teisėkūros procedūra priimamo akto projektą perdavus nacionaliniams parlamentams“¹²,
- Komisijos pasiūlyme konstatuojama, kad projektas buvo išsiųstas nacionaliniams parlamentams,
- Lenkijos vyriausybė pripažįsta, kad kai kurie nacionaliniai parlamentai, įskaitant Lenkijos Respublikos parlamentą, nusiuntė Komisijai savo nuomones dėl projekto atitikties subsidiarumo principui¹³.

¹¹ Pagal suformuotą jurisprudenciją reguliarius konsultavimasis su Europos Parlamentu Sutartyje numatytais atvejais yra esminis procedūrinis reikalavimas, kurio nesilaikymas lemia atitinkamo teisės akto negaliojimą. Veiksmingas Parlamento dalyvavimas per teisėkūros procedūrą laikantis Sutartyje nustatytų procedūrų yra šia Sutartimi siekiamos institucinės pusiausvyros esminis elementas. Ši kompetencija yra pagrindinio demokratijos principo, pagal kurį tauta valdymo funkciją atlieka per tarpininką – atstovaujamąją asamblėją, išraiška (šiuo klausimu visų pirma žr. 1997 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *Eurotunnel ir kt.* (C-408/95, EU:C:1997:532) 45 punktą; 2017 m. kovo 7 d. Sprendimo *RPO* (C-390/15, EU:C:2017:174) 24 ir 25 punktus; 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Slovakija / Taryba* (C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631) 160 punktą).

¹² Protokolo Nr. 1 3 straipsnyje nustatyta: „Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo nustatyta tvarka nacionaliniai parlamentai gali pateikti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagrįstą nuomonę dėl teisėkūros procedūra priimamo akto projekto atitikties subsidiarumo principui“.

¹³ Lenkijos vyriausybės ieškinio 44 ir 45 punktai.

51. Tai, kad Lenkijos vyriausybė aiškiai pripažino, jog Komisijos projektas buvo perduotas nacionaliniams parlamentams¹⁴, netrukdo jai teigti, kad Komisija turėjo jį perduoti antrą kartą, atsižvelgiant į tai, kad per teisėkūros procedūrą šis projektas buvo gerokai pakeistas.

52. Grįsdama savo argumentą Lenkijos vyriausybė remiasi Teisingumo Teismo jurisprudencija¹⁵, kurioje numatyta, kad „pareiga konsultuotis su [Europos] Parlamentu per teisėkūros procedūrą Sutartyje numatytais atvejais reiškia, kad su juo kiekvieną kartą turi būti konsultuojamasi iš naujo, jeigu galutinai priimtas tekstas, vertinamas kaip visuma, iš esmės skiriasi nuo to, dėl kurio buvo konsultuojamasi su Parlamentu“.

53. Vis dėlto ši jurisprudencija nagrinėjamoje byloje netaikoma atsižvelgiant į tai, kad Protokole Nr. 2 nenumatytas antras (ar paskesnis) teisėkūros procedūra priimamų aktų projektų perdavimas nacionaliniams parlamentams, kai juos nagrinėjant per Taryboje ir Parlamente vykdomą procedūrą iš dalies pakeičiamas jų turinys. Reglamento 2020/2092 atveju, kol buvo priimtas galutinis tekstas, Komisijos pirminį pasiūlymą iš dalies pakeitė ne Komisija, o Taryba ir Parlamentas.

54. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, trečiasis ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

VIII. Ketvirtasis ieškinio pagrindas: pareigos motyvuoti pažeidimas (SESV 296 straipsnio antra pastraipa)

A. Šalių argumentai

55. Iš esmės Lenkijos vyriausybė teigia, kad Komisijos pasiūlyme pateiktas reglamento motyvavimas neatitiko SESV 296 straipsnio antroje pastraipoje nustatytos pareigos, išaiškintos Teisingumo Teismo.

56. Konkrečiai kalbant, ji pažymi, kad šiame pasiūlyme nepagrįstas poreikis priimti Reglamentą 2020/2092 ir aplinkybė, kad SESV 322 straipsnio 1 dalies a punktas pasirinktas kaip teisinis pagrindas.

57. Parlamentas ir Taryba su šiais argumentais nesutinka.

B. Vertinimas

58. Pirma, šis ieškinio pagrindas yra netinkamas, nes susijęs tik su pirminiu Komisijos pasiūlymu, o ne su galutiniu Reglamento 2020/2092 turiniu. Ginčijamas yra būtent šis teisės aktas, o ne pasiūlymas.

59. Nors tekstai, kuriais remtasi per teisėkūros procedūrą priimant Sąjungos teisės aktą, gali būti vertinami siekiant išanalizuoti jo motyvus, vienintelis svarbus tekstas yra tas, kuris pateikiamas priimtame ir paskelbtame teisės akte. Logiška, kad tokio teisės akto motyvai yra išdėstomi jo preambulės konstatuojamosiose dalyse.

¹⁴ Ten pat, 49 punkto paskutinis sakiny.

¹⁵ 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *The Queen / Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391) 39 punktas ir 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Slovakija / Taryba* (C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631) 161 punktas.

60. Antra, kaip pažymėjo Teisingumo Teismas, motyvavimas, reikalaujamas SESV 296 straipsnio antroje pastraipoje¹⁶, turi atitikti teisės akto pobūdį ir aiškiai bei nedviprasmiškai parodyti institucijos, priėmusios šį aktą, argumentus, kad suinteresuotieji asmenys galėtų sužinoti priimtos priemonės motyvus, o kompetentingas teismas – vykdyti kontrolę¹⁷.

61. Taigi nagrinėjamu atveju Sąjungos teisės aktų leidėjas Reglamento 2020/2092 preambulės 29 konstatuojamosiose dalyse pateikė pakankamą pagrindimą, kodėl priimtas šis reglamentas. Pirmojoje iš toje preambulėje pateiktų „nurodomųjų dalių“ visų pirma minimas SESV 322 straipsnio 1 dalies a punktas.

62. Konstatuojamosiose dalyse išdėstytos priežastys, dėl kurių buvo nustatytas finansinių sąlygų mechanizmas, siekiant apsaugoti Sąjungos biudžetą nuo galimų valstybių narių daromų teisinės valstybės principų pažeidimų.

63. Ryšys „tarp teisinės valstybės principo laikymosi ir veiksmingo Sąjungos biudžeto vykdymo vadovaujantis patikimo finansų valdymo principais“, kaip esminė Reglamento 2020/2092 nuostata, konkrečiai nurodytas reglamento 13 konstatuojamojoje dalyje.

64. Taigi ketvirtasis ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

IX. Penktasis ieškinio pagrindas: ESS 7 straipsnio pažeidimas

65. Lenkijos vyriausybė mano, kad Reglamente 2020/2092 yra nustatytas naujas, Sutartyse nenumatytas mechanizmas, skirtas prižiūrėti, kaip valstybės narės laikosi teisinės valstybės principų. Dėl to reglamento pasekmės prilygsta Sutarčių keitimo pasekmėms, o Sutarčių keisti neįmanoma vien antrinės teisės aktu.

66. Be to, kadangi Reglamento 2020/2092 tikslas sutampa su ESS 7 straipsnyje numatytos procedūros tikslu, įgyvendinant reglamentą būtų išvengta to straipsnio, kuriame nustatytos sąlygos yra griežtesnės ir kuriame valstybėms narėms suteikiama daugiau garantijų, taikymo.

67. Remdamasis šių argumentų analize, pateikta atitinkamuose išvados byloje C-156/21 punktuose, siūlau atmesti penktąjį ieškinio pagrindą.

¹⁶ „Teisės aktuose nurodomi juos priimti paskatinę motyvai ir pasiūlymai, iniciatyvos, rekomendacijos, prašymai ar nuomonės, kurių reikalaujama pagal Sutartis“.

¹⁷ Nereikalaujama, kad motyvuojant būtų nurodytos visos svarbios teisinės ir faktinės aplinkybės. Motyvavimas turi būti vertinamas atsižvelgiant ne tik į jo tekstą, bet ir į kontekstą, taip pat į visas šį klausimą reglamentuojančias teisės normas. Juo labiau taip yra tuo atveju, jei valstybės narės aktyviai dalyvavo ginčijamo akto rengimo procese, todėl žino šio akto priėmimo priežastis. Jei teisės aktai yra visuotinai taikomi, gali būti nurodomi, pirma, tik motyvai, susiję su bendra padėtimi, lėmusia šio akto priėmimą, ir, antra, bendri tikslai, kurių siekiama tuo aktu. Būtų neproporcinga reikalauti konkrečiai motyvuoti pasirinktus atskirus techninius sprendimus, jei iš ginčijamo teisės akto galima nustatyti institucijos siekiamo tikslo esmę. Žr. 2019 m. balandžio 30 d. Sprendimo *Italija / Taryba (Viduržemio jūros durklažuvių žvejybos kvota)* (C-611/17, EU:C:2019:332) 4–42 punktus; 2018 m. lapkričio 22 d. Sprendimo *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938) 79 punktą ir 2011 m. kovo 17 d. Sprendimo *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153) 58 punktą.

X. Šeštasis ieškinio pagrindas: SESV 269 straipsnio pirmos pastraipos pažeidimas

68. Lenkijos vyriausybė teigia, kad priėmus Reglamentą 2020/2092 *de facto* pažeista SESV 269 straipsnio pirmą pastraipą, nes išplėsta Teisingumo Teismo jurisdikcija (pagal tą straipsnį ji apima tik procedūrinių reikalavimų laikymosi kontrolę) – Teisingumo Teismas gali nagrinėti bet kokią teisinės valstybės principų, kurių taikymo sritis apibrėžta Reglamente 2020/2092 (vėl nepateikiant jokio pagrindo), pažeidimą.

69. Remdamasis šių argumentų analize, pateikta atitinkamuose išvados byloje C-156/21 punktuose, siūlau atmesti šeštąjį ieškinio pagrindą.

XI. Septintasis ieškinio pagrindas: ESS 4 straipsnio 1 dalies bei 2 dalies antro sakinio ir 5 straipsnio 2 dalies pažeidimas

A. Šalių argumentai

70. Lenkijos vyriausybė tvirtina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, Reglamente 2020/2092 nustatydamas sąlygų mechanizmą, susijusį su teisinės valstybės principų paisymu:

- pažeidė ESS 4 straipsnio 1 dalyje ir 5 straipsnio 2 dalyje numatytą kompetencijos suteikimo principą,
- nesilaikė pareigos gerbti esmines valstybės funkcijas, įskaitant valstybės teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos ir nacionalinio saugumo užtikrinimą (ESS 4 straipsnio 2 dalies antras sakiny).

71. Parlamentas ir Taryba nesutinka su šiais argumentais.

B. Vertinimas

72. Dėl tariamo kompetencijos suteikimo principo (ESS 4 straipsnio 1 dalis ir 5 straipsnio 2 dalis) pažeidimo turiu pakartoti, kad šis principas nepažeistas, nes Sąjunga turi teisinį pagrindą priimti Reglamentą 2020/2092; šis pagrindas numatytas SESV 322 straipsnio 1 dalies a punkte. Remiuosi tyrimu, atliktu išvadoje byloje C-156/21.

73. Dėl ESS 4 straipsnio 2 dalies pažymėtina, kad pateikdama šį ieškinio pagrindą Lenkijos vyriausybė nenurodo¹⁸, kad pažeistas ESS 4 straipsnio 2 dalies pirmas sakiny (t. y. sakiny, kuriame minimas nacionalinis savitumas)¹⁹, o tik teigia, kad pažeistas antras sakiny, susijęs su esminių valstybės funkcijų paisymu²⁰.

74. Priešingai, nei teigia Lenkijos vyriausybė, pagal Reglamentą 2020/2092 Komisija nekontroliuoja pagrindinių valstybių narių suvereniteto sričių, pavyzdžiui, jų teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos ir nacionalinio saugumo užtikrinimo.

¹⁸ Ji tai padarys pateikdama aštuntąjį ieškinio pagrindą.

¹⁹ ESS 4 straipsnio 2 dalies pirmame sakinyje yra įtvirtinta nuostata dėl pagarbos nacionaliniam savitumui, neatsiejamam nuo pagrindinių politinių bei konstitucinių valstybių narių struktūrų (kurios yra savarankiškos Sąjungos teisės sąvokos), siekiant apriboti Sąjungos teisės poveikį tose srityse, kurios laikomos esminėmis valstybėms narėms. Ši nuostata taikoma vertikaliam Sąjungos ir jos valstybių narių kompetencijos atskirymui, be to, ji susijusi su lojalaus bendradarbiavimo principu, kuris įtvirtintas ESS 4 straipsnio 3 dalyje.

²⁰ „[Sąjunga] gerbia esmines valstyb[ės] funkcijas, įskaitant valstybės teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos bei nacionalinio saugumo užtikrinimą. Kiekviena valstybė narė išimtinai išlieka atsakinga visų pirma už savo nacionalinį saugumą“.

75. Žinoma, Reglamente 2020/2092 numatytas mechanizmas gali būti taikomas tam tikrų nacionalinių institucijų (pavyzdžiui, už finansų kontrolę ir viešųjų pirkimų sutarčių sudarymą atsakingų institucijų, tyrimų tarnybų, prokuratūros ir teismų) veiklai, tačiau tik tiek, kiek ta veikla daro poveikį Sąjungos biudžeto vykdymui arba Sąjungos finansiniams interesams.

76. Pagal ESS 4 straipsnio 2 dalies antrą sakinį valstybės narės negali nesilaikyti įpareigojimų, kurie Sąjungos teisėje joms nustatyti nacionalinės kompetencijos srityse, susijusiose su esminių valstybės funkcijų vykdymu.

77. Teisingumo Teismas tai patvirtino tokiose jautriose srityse, kaip vidaus ir išorės saugumas²¹, nacionalinė teismų sistema²² ir net ginkluotųjų pajėgų organizavimas²³, tuo atveju, kai atitinkami klausimai reglamentuojami Sąjungos teisėje. Šios teisės „būtinasis laikymasis“ reiškia, kad valstybės institucijų veiksmai tose srityse nėra apsaugoti nuo Sąjungos institucijų veiksmų, vykdomų teisėtai naudojantis savo kompetencija.

78. Iš tiesų, kaip teigia Lenkijos Respublika, reguliuoti Reglamente 2020/2092 nurodytų valstybės institucijų (be kita ko, tyrimo tarnybų, prokuratūros ar teismų) organizavimą ir veiklą yra nacionalinė kompetencija pagal ESS 4 straipsnio 2 dalies antrą sakinį.

79. Vis dėlto Reglamente 2020/2092 valstybėms narėms nenustatyta jokių *naujų* pareigų, susijusių su šių valstybės įstaigų organizavimu ir veikla, galinčių turėti įtakos tų įstaigų esminių funkcijų vykdymui. Akivaizdu, kad minėtų institucijų ir visų kitų įstaigų pareiga veikti vadovaujantis teisinės valstybės principais, kaip visoms valstybėms narėms bendra vertybe, atsirado dar prieš priimant Reglamentą 2020/2092 ir tiesiogiai kyla iš Sutarčių.

80. Kadangi šių institucijų veiksmai, pažeidžiantys teisinės valstybės principus, gali turėti neigiamos įtakos Sąjungos biudžeto valdymui ir jos finansinių interesų apsaugai, taisomosios priemonės, kurių leidžiama imtis Reglamente 2020/2092, vykdomos įgyvendinant pačios Sąjungos kompetenciją.

81. Iš tiesų pateikdama šį ieškinio pagrindą Lenkijos vyriausybė pakartoja argumentus, panašius į tuos, kuriuos kitose bylose (nesvarbu, ar tose bylose pareikšti tiesioginiai ieškiniai, ar pateikti prašymai priimti prejudicinį sprendimą) ji išdėstė neigdama galimybę remtis ESS 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa ir Chartijos 47 straipsniu, siekiant ginčyti Lenkijos

²¹ 2020 m. spalio 6 d. Sprendimo *La Quadrature du Net ir kt.* (C-511/18, C-512/18 ir C-520/18, EU:C:2020:791) 99 punktą ir 2020 m. balandžio 2 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija, Vengrija ir Čekijos Respublika (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)* (C-715/17, C-718/17 ir C-719/17, EU:C:2020:257) 143 ir 170 punktai.

²² Teisingumo Teismas nurodė, kad valstybių narių teisingumo sistemos organizavimas priklauso šių valstybių narių kompetencijai; vis dėlto įgyvendinamos šią kompetenciją valstybės narės turi laikytis iš Sąjungos teisės, visų pirma iš ESS 19 straipsnio 1 dalies antros pastraipos, kylančių išpareigojimų. Žr. 2019 m. birželio 24 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumas)* (C-619/18, EU:C:2019:531) 52 punktą; 2019 m. lapkričio 5 d. Sprendimo *Komisija / Taryba (Bendrosios kompetencijos teismų nepriklausomumas)* (C-192/18, EU:C:2019:924) 102 punktą; 2019 m. lapkričio 19 d. Sprendimo *A.K. (Aukščiausiojo Teismo drausmės bylų kolegijos nepriklausomumas)* (C-585/18, C-624/18 ir C-625/18, EU:C:2019:982) 75 punktą; 2021 m. kovo 2 d. Sprendimo *A.B. ir kt. (Teisėjų skyrimas į Aukščiausiąjį Teismą)* (C-824/18, EU:C:2021:153) 68 punktą ir 2018 m. vasario 27 d. Sprendimo *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117) 40 punktą.

²³ 2021 m. liepos 15 d. Sprendimo *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, ECLI:EU:C:2021:597) 40 punkte nurodyta: „<...> nors tik pačios valstybės narės turi nustatyti savo esminius saugumo interesus ir imtis priemonių vidaus ir išorės saugumui užtikrinti, įskaitant sprendimus dėl jų ginkluotųjų pajėgų organizavimo, tik ta aplinkybė, kad buvo imtasi nacionalinės priemonės, siekiant užtikrinti nacionalinį saugumą, nereiškia, jog Sąjungos teisė netaikoma ir kad valstybės narės neturi jos laikytis, kaip reikalaujama <...>. Tas pats pasakytina apie nacionalines priemones, priimtas siekiant apsaugoti valstybės narės teritorinį vientisumą“.

Respublikos teisės normas, susijusias su nacionalinių teisėjų ar teismų statusu. Teisingumo Teismas atmetė tuos argumentus, kuriuose buvo remiamasi, be kita ko, ESS 4 straipsniu, 5 straipsnio 1 ir 2 dalimis ir 13 straipsnio 2 dalimi²⁴.

82. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, septintasis ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

XII. Aštuntasis ieškinio pagrindas: vienodo požiūrio į valstybes nares principo pažeidimas (ESS 4 straipsnio 2 dalies pirmas sakiny)

A. Šalių argumentai

83. Lenkijos vyriausybė teigia, kad Reglamentas 2020/2092 ne tik pažeidžia valstybių narių lygybės principą, bet ir padeda įtvirtinti šį pažeidimą.

84. Jos manymu, taikant Reglamentą 2020/2092 neužtikrinama, kad prieš paskelbdama, jog buvo pažeisti teisinės valstybės principai, Komisija atliktų „išsamų kokybinį vertinimą“, kurį būtų galima laikyti objektyviu, nešališku ir sąžiningu.

85. Be to, ji tvirtina, kad vykdant Sąjungos biudžetui apsaugoti skirtų priemonių priėmimo procedūrą *mažos* ir *vidutinio dydžio* valstybės narės yra tiesiogiai ir akivaizdžiai diskriminuojamos, palyginti su *didelėmis* valstybėmis narėmis, nes Taryba sprendimus priima kvalifikuotąja balsų dauguma, taikydama sistemą, pagal kurią mažų ir vidutinio dydžio valstybių narių balsai yra „nevienodai svarbūs“.

86. Parlamentas ir Taryba nesutinka su šiais argumentais.

B. Vertinimas

87. Plėtojant šį ieškinio pagrindą iškelta įvairių klausimų ir ne visi jie susiję su aspektais, kurie teoriškai turėtų būti vienintelis šio pagrindo dalykas (t. y. vienodo požiūrio principo pažeidimas).

88. Jei teisingai supratau argumentus, Lenkijos vyriausybė, pirma, teigia, kad Komisija negali atlikti objektyvaus, nešališko ir sąžiningo vertinimo, nes vienas iš jos vertintinų elementų yra Venecijos komisijos²⁵ – patariamasis institucijos, kuri, vertindama teisėjų skyrimo atitiktį teisinės valstybės reikalavimams, kadaise²⁶ išskyrė *senąsias* ir *naująsias* demokratijas, – ataskaitos.

89. Pagal Reglamento 2020/2092 16 konstatuojamąją dalį Komisija turi įvertinti „atitinkamą informaciją iš turimų šaltinių ir pripažintų institucijų“. Šie šaltiniai ir institucijos, be kita ko, apima Europos Tarybos įstaigas, kaip antai Kovos su korupcija valstybių grupę (GRECO) ir Venecijos komisiją.

²⁴ Žr. šios išvados 22 išnašoje nurodytus sprendimus.

²⁵ Europos Tarybos Europos demokratijos per teisę komisija (Venecijos komisija).

²⁶ 2007 m. kovo 16–17 d. Dokumentas Nr. CDL-AD(2007)028-f, *Nominations judiciaires - Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70ème session plénière*.

90. Vis dėlto toje pačioje konstatuojamojoje dalyje pažymima, kad Komisija turi atlikti išsamų, „objektyv[ų], nešališk[ą] ir sąžining[ą] <...>“ vertinimą. Komisija, atlikdama vertinimą, neprivalo vadovautis Venecijos komisijos dokumentais ir neturėtų į juos atsižvelgti, jei dėl jų įgyvendinant Reglamentą 2020/2092 būtų taikomas nevienodas požiūris į valstybes nares²⁷.

91. Be to, Reglamento 2020/2092 26 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „taikant <...> procedūrą turėtų būti atsižvelgiama į objektyvumo, nediskriminavimo ir vienodo požiūrio į valstybes nares principus ir ji turėtų būti vykdoma laikantis nešališko ir įrodymais grindžiamo požiūrio“.

92. Man atrodo logiška, kad šiuo tikslu Komisija gali rinkti informaciją iš visų turimų šaltinių, kaip nurodyta Reglamento 2020/2092 6 straipsnio 3 dalyje. Jeigu pažeidimą padariusi valstybė mano, kad ta informacija nėra tiksli, per du konsultacijų etapus ji gali ją užginčyti Komisijoje, prieš tai, kai Komisija pasiūlo priemones Tarybai.

93. Antra, Lenkijos vyriausybės argumentuose dėl valstybių narių lygybės principo pažeidimo tiksliai nenurodyta, kodėl taikant Reglamentą 2020/2092 vienos valstybės būtų diskriminuojamos, palyginti su kitomis. Minėto reglamento 6 straipsnio 6 ir 9 dalyse joms visoms be išimties suteikiama galimybė pateikti Komisijai pastabų dėl jos atliekamo vertinimo ir Tarybos siūlomų priemonių.

94. Atrodo, kad Lenkijos vyriausybė kaip diskriminacinį aspektą nurodo aplinkybę, jog *mažos* ir *vidutinio dydžio* valstybės narės Taryboje neturi „tokios įtakos priimant ar atmetant sprendimus“, kokią turi *didelės* valstybės pagal kvalifikuotosios daugumos balsavimo sistemą²⁸.

95. Žinoma, šis prieštaravimas negali būti susijęs su pačia balsavimo sistema, kuri yra numatyta Sutartyse ir kurios Teisingumo Teismas negali panaikinti. Jeigu teisingai suprantu Lenkijos vyriausybės poziciją, jos prieštaravimas susijęs su šios balsavimo sistemos taikymu siekiant kvalifikuotąją Tarybos balsų daugumą patvirtinti sprendimus, kuriais įgyvendinamas Reglamentas 2020/2092 (6 straipsnio 10 ir 11 dalys).

96. Vis dėlto, kaip primena Taryba, pagal ESS 16 straipsnio 3 dalį, „išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip, Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma“. Nerandu jokios Sąjungos pirminės teisės normos, kurią taikant nagrinėjamu atveju būtų galima pasiekti kitokį rezultatą.

97. Be to, kadangi pateikdama šį ieškinio pagrindą Lenkijos vyriausybė pakartoja argumentus, susijusius su Reglamente 2020/2092 numatytų priemonių, kuriomis siekiama ne apsaugoti Sąjungos biudžetą, o tiesiogiai apsaugoti teisinę valstybę, baudžiamuoju pobūdžiu, remiuosi išvada byloje C-156/21: joje paaiškinau, kodėl nepritariu šiems argumentams.

98. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, aštuntasis ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

²⁷ Dėl šių dokumentų svarbos žr. generalinio advokato M. Bobek išvados byloje *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” ir kt.* (C-83/19, C-291/19 ir C-355/19, EU:C:2020:746) 170 punktą ir generalinio advokato G. Hogan išvados byloje *Repubblica* (C-896/19, EU:C:2020:1055) 88 punktą.

²⁸ Balsavimą kvalifikuotąją balsų dauguma reglamentuojančios taisyklės nustatytos ESS 16 straipsnio 4 dalyje ir joje nurodytoje SESV 238 straipsnio 2 dalyje.

XIII. Devintasis ieškinio pagrindas: teisinio saugumo principo pažeidimas

99. Lenkijos vyriausybė teigia, kad Reglamentas 2020/2092, konkrečiai kalbant, jo 3 straipsnis ir 4 straipsnio 2 dalis, neatitinka su teisinio saugumo principu susijusių aiškumo ir tikslumo reikalavimų.

100. Dar kartą pažymiu, kad atsižvelgdamas į šio argumento analizę, pateiktą atitinkamuose išvados byloje C-156/21 punktuose, siūlau atmesti argumentą.

XIV. Dešimtas ieškinio pagrindas: proporcingumo principo pažeidimas (ESS 5 straipsnio 4 dalis)

A. Šalių argumentai

101. Lenkijos vyriausybė tvirtina, kad taikant Reglamentą 2020/2092 pažeidžiamas ESS 5 straipsnio 4 dalyje įtvirtintas proporcingumo principas, nes reglamente nėra pagrįstas Sąjungos biudžeto apsaugos ir teisinės valstybės principų pažeidimų ryšys.

102. Ji teigia, kad teisės aktų leidėjas neįrodė Reglamente 2020/2092 nustatyto mechanizmo pridėtinės vertės, palyginti su jau galiojančiomis Sąjungos finansinėmis taisyklėmis.

103. Lenkijos vyriausybė mano, kad „praktiškai neįmanoma“ paisyti Reglamente 2020/2092 numatytų priemonių proporcingumo, atsižvelgiant į jame nustatytus tų priemonių priėmimo aspektus.

104. Parlamentas ir Taryba nesutinka su šiais argumentais.

B. Vertinimas

105. Pagal ESS 5 straipsnio 4 dalį „Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant Sutarčių tikslų“.

106. Atsižvelgdamas į Parlamento ir Tarybos poziciją manau, kad taikant Reglamentą 2020/2092 ši nuostata nepažeidžiama, t. y. nepažeidžiamas proporcingumo principas²⁹. Yra kelios priežastys, dėl kurių laikausi tokios nuomonės.

²⁹ Kaip nurodyta suformuotoje jurisprudencijoje, pagal proporcingumo principą reikalaujama, kad „Sąjungos teisės nuostatos būtų tinkamos atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti“. Žr. 2020 m. gruodžio 8 d. Sprendimo *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-620/18, EU:C:2020:1001) 111 punktą; 2019 m. gruodžio 3 d. Sprendimo *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* (C-482/17, EU:C:2019:1035) 76 punktą ir 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400) 67 punktą.

107. Pirma, teisės aktų leidėjas turi plačią diskreciją naudodamasis savo įgaliojimais³⁰ ir nemanau, kad Reglamentas 2020/2092 yra akivaizdžiai netinkamas teisės aktas norint įgyvendinti tikslą, kurio juo siekiama, t. y. sukurti finansinių sąlygų mechanizmą, skirtą kovoti su teisinės valstybės principų pažeidimais, tiesiogiai susijusiais su Sąjungos biudžeto vykdymu.

108. Antra, manau, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas pakankamai pagrindė Reglamento 2020/2092 poreikį ir jo pridėtinę vertę, palyginti su jau galiojančiomis Sąjungos finansinėmis taisyklėmis. Remiuosi prielaida, kad Sąjungos biudžeto apsaugos ir teisinės valstybės principų pažeidimų ryšys yra įrodytas, kaip pažymėjau kituose šios išvados punktuose, taip pat išvadoje byloje C-156/21.

109. Ta pridėtinė vertė paaiškinta Reglamento 2020/2092 17 konstatuojamojoje dalyje; joje nurodyta, kad priemonės pagal šį reglamentą „yra būtinos visų pirma tais atvejais, kai taikant kitas Sąjungos teisės aktuose nustatytas procedūras nebūtų įmanoma Sąjungos biudžetą apsaugoti veiksmingiau“.

110. Taigi Reglamente 2020/2092 numatyta procedūra, taikoma tuo atveju, kai padaryta teisinės valstybės principų pažeidimų, turinčių poveikį biudžeto vykdymui, papildo ankstesnes Sąjungos finansines taisykles, kuriose numatyti sąlygų mechanizmai, susiję su programose įtvirtintais įsipareigojimais perduoti lėšų valstybėms narėms.

111. Reglamento 2020/2092 ir jo horizontaliojo pobūdžio naujovė, palyginti su ankstesnėmis taisyklėmis, yra ta, kad reglamente leidžiama atsižvelgti į teisinės valstybės principų pažeidimus, turinčius pakankamai tiesioginį poveikį Sąjungos biudžeto vykdymui, kai šis poveikis atsiranda dėl nacionalinių institucijų veiksmų.

112. Kiek tai susiję su tuo, kad tokie veiksmai, prieštaraujantys teisinės valstybės principams, gali turėti įtakos patikimam Sąjungos biudžeto valdymui, ankstesnėse finansinėse taisyklėse nebuvo konkrečiai numatyta panašaus lygio reagavimo mechanizmų kaip Reglamente 2020/2092.

113. Taigi Reglamente 2020/2092 laikomasi proporcingumo principo, nes, kaip teigia teisės aktų leidėjas, taikytinas jame nustatytas sąlygų mechanizmas, „nebent <...> kitos <...> procedūros leistų <...> veiksmingiau apsaugoti Sąjungos biudžetą“ (6 straipsnio 1 dalis).

114. Trečia, nekyla jokių kliūčių užtikrinti, kad būsimos taisomosios Sąjungos biudžeto apsaugos priemonės, numatytos Reglamente 2020/2092, atitiktų proporcingumo principo reikalavimus. Be to, iš tiesų jos privalo atitikti tuos reikalavimus pagal 5 straipsnio 3 dalį ir 18 konstatuojamąją dalį.

115. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, dešimtasias ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

³⁰ „Teisingumo Teismas pripažino, kad srityse, kuriose būtina priimti politinius, ekonominius ar socialinius sprendimus ir privaloma atlikti kompleksinius vertinimus, Sąjungos teisės aktų leidėjas, naudodamasis priskirta kompetencija, turi plačią diskreciją. Vadinasi, nereikia aiškintis, ar tokioje srityje priimta priemonė buvo vienintelė arba geriausia iš galimų, nes tik akivaizdžiai netinkamas tokios priemonės pobūdis kompetentingų institucijų siekiamo tikslo atžvilgiu gali turėti įtakos tokios priemonės teisėtumui“ (2020 m. gruodžio 8 d. Sprendimo *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-620/18, EU:C:2020:1001) 112 punktą ir 2019 m. gruodžio 3 d. Sprendimo *Čekijos Respublika / Parlamentas ir Taryba* (C-482/17, EU:C:2019:1035) 77 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

XV. Vienuoliktasis ieškinio pagrindas: piktnaudžiavimas įgaliojimais

A. Šalių argumentai

116. Lenkijos vyriausybė mano, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, priimdamas Reglamentą 2020/2092, piktnaudžiavo įgaliojimais. Šį prieštaravimą ji pateikia atsižvelgdama į du aspektus:

- *nurodytas* Reglamento 2020/2092 tikslas skiriasi nuo jo *faktinio* tikslo. Reglamento faktinis tikslas yra apsaugoti ne Sąjungos biudžetą (nors tai minima paties reglamento pavadinime), o teisinės valstybės principus,
- Reglamente 2020/2092 nustatytu mechanizmu siekiama apeiti ESS 7 straipsnyje numatytą sankcijų skyrimo už teisinės valstybės principų pažeidimus procedūrą, pagal kurią taikomi griežtesni reikalavimai.

117. Parlamentas ir Taryba nesutinka su šiais argumentais.

B. Vertinimas

118. Lenkijos vyriausybė šį ieškinio pagrindą plėtoja remdamasi jau pateiktais ankstesniais argumentais. Konkrečiai kalbant, kaip pati pripažįsta, su Reglamento 2020/2092 tikslu susijusius klausimus ji nagrinėja pirmajame ieškinio pagrinde³¹.

119. Iš tiesų jos argumentuose nėra jokių naujų pastabų, kurios nebūtų pateiktos jau išnagrinėtuose pirmajame, antrajame, septintajame, aštuntajame ir devintajame ieškinio pagrinduose. Tai pasakytina ne tik apie Reglamento 2020/2092 tikslą, bet ir apie jame nustatytą procedūrą, susijusią su ESS 7 straipsniu.

120. Kaip nurodė Teisingumo Teismas, „teisės aktas laikomas priimtu piktnaudžiaujant įgaliojimais tik tada, jei remiantis objektyviais, tinkamais ir neprieštariniais įrodymais paaiškėja, kad jis priimtas tik ar bent jau iš esmės siekiant kitų tikslų nei tie, kuriems pasiekti buvo suteikti atitinkami įgaliojimai, arba norint išvengti SESV specialiai numatytos procedūros, taikomos atitinkamu atveju“³².

121. Kaip jau ne kartą minėjau, Reglamento 2020/2092 tikslas yra sukurti finansinių sąlygų mechanizmą, kurį taikant būtų lengviau priimti priemones, skirtas Sąjungos biudžetui apsaugoti tuo atveju, kai padaryta teisinės valstybės principų pažeidimų, tiesiogiai susijusių su Sąjungos biudžeto vykdymu.

122. SESV 322 straipsnio 1 dalies a punkte Sąjungos teisės aktų leidėjui suteikiami įgaliojimai nustatyti tokios rūšies sąlygų mechanizmus (Reglamente 2020/2092 nurodytas mechanizmas yra tokių mechanizmų pavyzdys), siekiant apsaugoti Sąjungos biudžetą.

³¹ Ieškinio 123 punktą, kuriame daroma nuoroda į 28–33 punktus.

³² 2020 m. gruodžio 8 d. Sprendimo *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-620/18, EU:C:2020:1001) 82 punktą; 2015 m. gegužės 5 d. Sprendimo *Ispanija / Parlamentas ir Taryba* (C-146/13, EU:C:2015:298) 56 punktą ir 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Fedesa ir kt.* (C-331/88, EU:C:1990:391) 24 punktą.

123. Reglamente 2020/2092 nenumatyta panašios sankcijų už teisinės valstybės principų pažeidimus skyrimo procedūros kaip ESS 7 straipsnyje (net jei apribojimai pagal šią procedūrą mažesni). Pabrėžiu, kad tai yra skirtingos teisinės priemonės.

124. Tokiomis aplinkybėmis vienuoliktasis ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

XVI. Bylinėjimosi išlaidos

125. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Parlamentas ir Taryba reikalavo priteisti iš Lenkijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas ir Lenkijos Respublika pralaimėjo bylą, iš jos priteisiamos bylinėjimosi išlaidos.

126. Pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį Europos Komisija, Belgijos Karalystė, Danijos Karalystė, Vokietijos Federacinė Respublika, Vengrija, Airija, Ispanijos Karalystė, Prancūzijos Respublika, Liuksemburgo Didžioji Hercogystė, Nyderlandų Karalystė, Suomijos Respublika ir Švedijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

XVII. Išvada

127. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

- 1) atmesti atskirajame procesiniame klausime Tarybos pateiktą prašymą neatsižvelgti į Lenkijos Respublikos ieškinio ir jo priedų ištraukas, kuriose daroma nuoroda į 2018 m. spalio 25 d. Tarybos Teisės tarnybos nuomonėje (Tarybos dokumentas Nr. 13593/18) pateiktą analizę, pakartojamas tos analizės turinys arba ji perteikiama;
- 2) atmesti Lenkijos Respublikos pareikštą ieškinį dėl 2020 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) 2020/2092 dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygų režimo panaikinimo;
- 3) priteisti iš Lenkijos Respublikos ne tik jos, bet ir Europos Parlamento bei Tarybos bylinėjimosi išlaidas;
- 4) nurodyti, kad Europos Komisija, Belgijos Karalystė, Danijos Karalystė, Vokietijos Federacinė Respublika, Vengrija, Airija, Ispanijos Karalystė, Prancūzijos Respublika, Liuksemburgo Didžioji Hercogystė, Nyderlandų Karalystė, Suomijos Respublika ir Švedijos Karalystė padengtų savo bylinėjimosi išlaidas.