



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY  
przedstawiona w dniu 2 grudnia 2021 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-157/21

**Rzeczpospolita Polska**  
**przeciwko**  
**Parlamentowi Europejskiemu,**  
**Radzie Unii Europejskiej**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Artykuł 151 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Kwestia incydentalna – Wniosek o wycofanie dokumentu – Opinie prawne – Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 – Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w jednym z państw członkowskich – Podstawa prawna rozporządzenia 2020/2092 – Podnoszone naruszenie postanowień traktatów – Zasada pewności prawa – Równość państw członkowskich – Zasada proporcjonalności

1. W rozpatrywanej tu skardze<sup>2</sup>, wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092<sup>3</sup>.
2. W skardze, której znaczenie *ustrojowe* jest niezaprzeczone, przedmiotem dyskusji jest kwestia, czy rozporządzenie 2020/2092, które ustanawia mechanizm służący ochronie budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego związanymi z wykonywaniem budżetu, których mogą dopuścić się państwa członkowskie, zostało przyjęte na właściwej podstawie prawnej i jest zgodne z szeregiem postanowień prawa pierwotnego, w szczególności z art. 7 TUE.
3. Trybunał postanowił rozpoznać skargę w pełnym składzie, jako właściwym w sprawach o „wyjątkowym znaczeniu” (art. 16 statutu Trybunału Sprawiedliwości).

### I. Ramy prawne

4. W niniejszej sprawie odniosę się do norm traktatowych i prawa wtórnego Unii, których treść przytaczam w opinii w sprawie C-156/21.

<sup>1</sup> Język oryginału: hiszpański.

<sup>2</sup> W sprawie C-156/21, Węgry/Parlament i Rada, Węgry wysuwają identyczne żądanie. W tym samym dniu przedstawione zostaną opinie w obu tych sprawach.

<sup>3</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 4331, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2021, L 373, s. 94).

## II. Postępowanie przed Trybunałem

5. Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2020/2092 w całości;
- obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

6. Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

7. W dniu 12 maja 2021 r. Parlament Europejski wniósł o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 133 regulaminu postępowania (tryb przyspieszony), który to wniosek został uwzględniony przez prezesa Trybunału w dniu 9 czerwca 2021 r.

8. W dniu 12 maja 2021 r. Rada zwróciła się do Trybunału, zgodnie z art. 151 § 1 regulaminu postępowania, o nieuwzględnienie niektórych fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na to, że odtworzono w nich treść opinii Służby Prawnej Rady, która nie została opublikowana, lub odniesiono się w nich do jej treści. W dniu 29 czerwca 2021 r. Trybunał postanowił, na podstawie art. 151 § 5 regulaminu postępowania, że kwestia ta zostanie rozstrzygnięta wraz z meritem sprawy w wyroku.

9. Na rozprawie, która odbyła się przed Trybunałem orzekającym w pełnym składzie w dniach 11 i 12 października 2021 r., udział wzięły Rzeczpospolita Polska, Parlament Europejski i Rada, a także Komisja Europejska, rządy Królestwa Belgii, Królestwa Danii, Republiki Federalnej Niemiec, Węgier, Irlandii, Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Królestwa Niderlandów, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji.

10. W niniejszej sprawie zachowam kolejność przyjętą już w sprawie C-156/21. Zaczę od omówienia kwestii incydentalnej podniesionej przez Radę. Następnie odniosę się do kontekstu prawnego, w który wpisują się prace nad rozporządzeniem 2020/2092 i jego przyjęcie. Wreszcie przejdę do analizy jedenastu zarzutów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie żądania stwierdzenia nieważności rozporządzenia 2020/2092.

11. Aby uniknąć powtórzeń, w miarę możliwości będę czynił odesłania do opinii w sprawie C-156/21 (która została wpisana do rejestru spraw przed niniejszą sprawą). W związku z tym w niniejszej opinii odniosę się tylko do tych kwestii, które nie zostały jeszcze poruszone w opinii w tamtej sprawie.

## III. Kwestia incydentalna: wniosek o wycofanie z akt opinii Służby Prawnej Rady

12. Rada wnosi do Trybunału o „nieuwzględnianie fragmentów skargi i jej załączników, w których odniesiono się do treści opinii Służby Prawnej Rady (dokument Rady 13593/18) z dnia 25 października 2018 r., odtworzono jej treść lub odzwierciedlono dokonaną w niej analizę, a w szczególności fragmentów [pkt 53, 75, 126, 133 i 139 tej skargi]”.

13. Rząd polski wnosi do Trybunału o oddalenie wniosku Rady ze względu na to, że jej twierdzenia są bezzasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

14. W opinii w sprawie C-156/2021 przedstawiam powody, które skłaniają mnie do zaproponowania oddalenia wniosku o rozstrzygnięcie w kwestii incydentalnej złożonego przez Radę, identycznego jak w niniejszej sprawie, po przeanalizowaniu: a) uregulowań dotyczących dostępu i powoływania się przed sądem na dokumenty instytucji; b) orzecznictwa dotyczącego dostępu do opinii służb prawnych instytucji oraz powoływania się na nie przed sądem; oraz c) ich zastosowania do tego sporu.

15. Z tych samych względów proponuję, aby Trybunał również w niniejszej sprawie oddalił złożony przez Radę wniosek o rozstrzygnięcie w kwestii incydentalnej.

#### **IV. Rozporządzenie 2020/2092: regulacja osadzona między warunkowością finansową a gwarancjami państwa prawnego**

16. Pragnę tu odesłać do argumentów przedstawionych w opinii w sprawie C-156/21, a dotyczących procedury ustawodawczej zastosowanej przy przyjmowaniu rozporządzenia 2020/2092, a także istniejących w prawie Unii mechanizmów warunkowości finansowej.

#### **V. Pierwszy zarzut skargi: brak ważnej podstawy prawnej rozporządzenia 2020/2092**

17. Rząd polski podnosi, że rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie może ustanawiać definicji pojęcia „państwa prawnego” oraz określać przesłanek naruszenia składających się na to pojęcie zasad. Nie może ono również upoważnić Komisji i Rady do dalszego doprecyzowania, na etapie stosowania tego rozporządzenia, wymogów związanych z przestrzeganiem zasad państwa prawnego. Wreszcie zdaniem rządu polskiego prawodawca nie mógł także upoważnić Rady do oparcia się na stwierdzonym przez Komisję naruszeniu przez państwo członkowskie wspomnianych zasad w celu przyjęcia w akcie wykonawczym skierowanych przeciwko temu państwu środków ochrony budżetu Unii.

18. Rząd polski podnosi, że rozporządzenie 2020/2092 upoważnia do nakładania na państwa członkowskie *sankcji* za uchybienie zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy traktatów. Rozporządzenie 2020/2092 nie spełnia zatem wymogów, którym winien odpowiadać mechanizm warunkowości finansowej. W związku z tym nie może ono mieć za podstawę prawną art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, który powierza instytucjom Unii zadania ściśle związane z budżetem.

19. Analiza tych argumentów przeprowadzona w dotyczących tej kwestii punktach opinii w sprawie C-156/21 prowadzi mnie do opowiedzenia się za oddaleniem pierwszego zarzutu skargi.

#### **VI. Drugi zarzut skargi: niewłaściwa podstawa prawna rozporządzenia 2020/2092**

##### **A. Argumentacja stron**

20. Rząd polski utrzymuje – na wypadek, gdyby Trybunał uznał, iż Unia posiada kompetencję do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092 – że rozporządzenie to powinno zostać oparte na art. 311 akapit trzeci TFUE lub alternatywnie na art. 312 ust. 2 TFUE, a nie na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.

21. Zdaniem rządu polskiego rozporządzenie 2020/2092 dotyczy nowego cyklu budżetowego, wszystkich zobowiązań finansowych podjętych przez okres obowiązywania wieloletnich ram finansowych (zwanymi dalej „WRF”) <sup>4</sup>, a także Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy Next Generation EU <sup>5</sup>, i jest z nimi powiązane, o czym świadczy kontekst, w jakim zostało przyjęte to rozporządzenie.

22. Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie zapewnia odpowiedniej podstawy prawnej dla rozporządzenia 2020/2092, ponieważ pozwala on jedynie na przyjmowanie aktów wykonawczych do rocznego budżetu Unii.

23. Posłużenie się taką nieprawidłową podstawą prawną doprowadziło, zdaniem tego rządu, do zastosowania niewłaściwej (zwykłej) procedury ustawodawczej i nieprawidłowego systemu głosowania (kwalifikowaną większością głosów). W ten sposób naruszone zostały istotne wymogi proceduralne, ponieważ art. 311 akapit trzeci TFUE i art. 312 ust. 2 TFUE przewidują zastosowanie specjalnej procedury ustawodawczej i jednomyślne przyjęcie decyzji.

24. Parlament i Rada nie zgadzają się z tą argumentacją <sup>6</sup>.

## **B. Ocena**

25. Rozporządzenie 2020/2092 ustanawia mechanizm warunkowości finansowej o charakterze *stałym*, który nie jest powiązany z żadnym rocznym budżetem ani z określonymi WRF.

26. Zasady wykonania budżetu, których przyjęcie jest dopuszczalne na mocy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, mają zastosowanie zarówno do WFR (w tym do Next Generation EU), jak i do budżetów rocznych. Artykuł 310 TFUE ustanawia zasadę jednoroczności, co oznacza, że przychody i wydatki przewidziane w WRF są dzielone i wykonywane corocznie w ramach poszczególnych budżetów.

27. Jeżeli chodzi o dwa artykuły przywołane przez rząd polski, pierwszy z nich (art. 311 akapit trzeci TFUE) wskazuje, że „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje decyzję określającą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii. W tym kontekście można ustanawiać nowe lub uchylać istniejące kategorie zasobów własnych. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

28. Tymczasem rozporządzenie 2020/2092 nie ustanawia żadnego nowego rodzaju zasobów własnych, nie uchyla żadnego z istniejących już rodzajów zasobów własnych, nie określa zasad poboru środków własnych ani relacji między ich kategoriami. Rozporządzenie to ma znajdować zastosowanie głównie do wydatków Unii, a nie do jej przychodów. W związku z tym art. 311 TFUE nie może stanowić odpowiedniej podstawy prawnej dla jego przyjęcia.

<sup>4</sup> Obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. 2020, L 433 I, s. 11).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. 202, L 433 I, s. 23) (instrument zwany dalej „Next Generation EU”).

<sup>6</sup> W dalszej części, aby uniknąć powtórzeń, przyjmuję założenie, że państwa, które wzięły udział w rozprawie w charakterze interwenientów (z logicznym wyjątkiem Węgier i Rzeczypospolitej Polskiej) oraz Komisja podzielają stanowisko Parlamentu i Rady.

29. Powyższe odnosi się również do drugiego z artykułów, których naruszenie jest podnoszone (art. 312 ust. 2 TFUE), a zgodnie z którym „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków [...]”.

30. WRF ustala się na okres co najmniej pięciu lat, mają one na celu zapewnienie w tym okresie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w tym celu określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz rocznego pułapu środków na płatności.

31. Natomiast rozporządzenie 2020/2092 nie zawiera żadnego rozplanowania zobowiązań i płatności Unii w danym okresie (pozostaje w mocy do czasu jego uchylecia) i nie może zostać zakwalifikowane jako mechanizm właściwy dla prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej w rozumieniu art. 312 ust. 3 TFUE.

32. Co się tyczy okoliczności, że rozporządzenie 2020/2092 zostało przyjęte równoległe z negocjacjami WRF na lata 2021–2027 i Next Generation EU (lub że jest z nimi powiązane na płaszczyźnie politycznej) – ten czynnik czasowy nie ma wpływu na wybór podstawy prawnej tego rozporządzenia ani na kontrolę jego zgodności z prawem.

33. W tych okolicznościach drugi zarzut skargi należy oddalić.

## **VII. Trzeci zarzut skargi: naruszenie załączonego do TUE i TFUE Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności**

### ***A. Argumentacja stron***

34. Rząd polski podnosi pomocniczo (na wypadek gdyby Trybunał uznał kompetencję prawodawcy Unii do przyjęcia omawianego rozporządzenia), że procedura przyjęcia rozporządzenia 2020/2092 została przeprowadzona z naruszeniem Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

35. Zdaniem rządu polskiego wykonanie budżetu Unii nie należy do dziedzin objętych kompetencją wyłączną, o których mowa w art. 3 ust. 1 TFUE, lecz zalicza się do dziedzin, w której Unii przysługuje kompetencja dzielona na podstawie art. 4 ust. 1 TFUE, nawet jeśli nie jest wśród nich wymienione.

36. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w art. 325 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym „Unia i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem [...]”.

37. Powołując się na wniosek Komisji w sprawie (przyszłego) rozporządzenia 2020/2092<sup>7</sup>, rząd polski podnosi, że ponieważ projekt ten nie został przekazany parlamentom narodowym w celu przeanalizowania jego zgodności z zasadą pomocniczości, naruszone zostały art. 4 akapit pierwszy, art. 6 akapit pierwszy i art. 7 ust. 1 protokołu nr 2.

38. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi zdaniem rządu polskiego naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, które przesądza o nieważności rozporządzenia 2020/2092. Rząd polski wskazuje, że tak właśnie Trybunał orzekł w przedmiocie uchybienia obowiązkowi konsultacji z Parlamentem Europejskim w ramach procedury ustawodawczej.

39. Rada i Parlament nie zgadzają się z tymi argumentami.

## **B. Ocena**

40. Budżet umożliwia Unii kształtowanie jej polityki oraz zapewnienie funkcjonowania jej instytucji, organów i jednostek organizacyjnych. Nie ma do niego zastosowania wertykalny podział kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie (art. 3–6 TFUE), ponieważ mieści się on w zakresie kompetencji wewnętrznej związanej z funkcjonowaniem Unii i jej instytucji, która jest zbliżona do kompetencji posiadanych przez te instytucje do celów przyjęcia regulaminów wewnętrznych, systemu językowego lub regulaminu pracowniczego ich urzędników i pracowników. Wykonywanie budżetu Unii nie jest więc kwestią podlegającą zasadzie przyznania kompetencji, lecz stanowi uprawnienie należące wyłącznie do Unii.

41. Twierdzenia te nie są sprzeczne z art. 317 TFUE, który powierza Komisji zadanie wykonywania, na własną odpowiedzialność, budżetu „we współpracy z państwami członkowskimi zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322 [TFUE]”.

42. Współdziałanie państw członkowskich w zarządzaniu budżetem Unii, pod kontrolą Komisji, jest zatem możliwy. Wyraźnie wskazuje na to system „zarządzania dzielonego” przewidziany w art. 63<sup>8</sup> rozporządzenia finansowego<sup>9</sup>. Owo zarządzanie dzielone między Unię i jej państwa członkowskie nie oznacza jednak, że państwa te mogą przyjmować przepisy regulujące budżet Unii<sup>10</sup>. Wykonywanie jej budżetu należy wyłącznie do Unii, która może je delegować na państwa członkowskie, jeżeli uzna, że zarządzanie dzielone jest najlepszym sposobem jego realizacji. Logicznie rzecz biorąc, w ramach zarządzania dzielonego Komisja utrzymuje kontrolę nad działaniami władz państwowych.

<sup>7</sup> Dokument COM(2018) 324 final z dnia 2 maja 2018 r., wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 63 ust. 1 rozporządzenia finansowego, „[w] przypadku gdy Komisja wykonuje budżet w trybie zarządzania dzielonego, zadania związane z wykonaniem budżetu delegowane są na państwa członkowskie”.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1; zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”).

<sup>10</sup> W swoim wniosku w sprawie rozporządzenia Komisja zapewniła w świetle zasady pomocniczości, że „[n]ie istnieje możliwość przyjęcia przepisów finansowych regulujących budżet Unii na podstawie art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na szczeblu państw członkowskich” [dokument COM(2018) 324 final z dnia 2 maja 2018 r., wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, uzasadnienie, pkt 2 akapit drugi].

43. Także na art. 325 TFUE, zawarty w rozdziale poświęconym „zwalczaniu nadużyć finansowych”, nie można powoływać się w celu przyznania państwom członkowskim kompetencji w odniesieniu do mechanizmu warunkowości finansowej powiązanego z wykonywaniem budżetu Unii.

44. Rozporządzenie 2020/2092, poprzez ustanowienie tego mechanizmu, nie ma bezpośrednio na celu zwalczania nadużyć finansowych. Ponadto ów mechanizm warunkowości finansowej działa wyłącznie w odniesieniu do państw członkowskich i nie dotyczy podmiotów prywatnych, na które nakierowany jest art. 325 TFUE i wprowadzające go w życie normy prawa wtórnego.

45. W świetle powyższego założenia, ponieważ zasada pomocniczości obowiązuje w dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji dzielonych między państwa członkowskie a Unię (art. 5 ust. 3 TUE), nie ma ona zastosowania do wykonywania budżetu Unii. Niemniej jednak nawet gdyby tak było i należałoby uznać, że zasada ta znajduje zastosowanie, jestem zdania, że nie doszło do podnoszonego przez rząd polski naruszenia istotnych wymogów proceduralnych.

46. Jeśli chodzi o podnoszone naruszenie art. 4 akapit pierwszy, art. 6 akapit pierwszy i art. 7 ust. 1 protokołu nr 2, przypominam, że rozporządzenia, podobnie jak inne akty normatywne, są przyjmowane przez instytucje Unii zgodnie z art. 288 akapit pierwszy TFUE. Jeżeli instytucja Unii nie bierze udziału w przyjęciu aktu, mimo że jest to przewidziane w sposób wiążący w postanowieniach traktatów, logiczne jest, że takie uchybienie proceduralne powinno być uznane za istotne i skutkować nieważnością takiego aktu<sup>11</sup>.

47. Funkcje parlamentów narodowych ograniczają się jednak do zadań wymienionych w art. 12 TUE, które w istotnym zakresie polegają na otrzymywaniu informacji i projektów aktów ustawodawczych Unii [lit. a)] oraz na czuwaniu nad poszanowaniem zasady pomocniczości, zgodnie z procedurami przewidzianymi w protokole nr 2 [lit. b)]. Zgodnie z art. 7 protokołu nr 2 ich opinia nie blokuje przyjęcia aktu normatywnego, lecz zobowiązuje Komisję do ponownej analizy wniosku celem postanowienia o jego wycofaniu, zmianie lub podtrzymaniu.

48. Komisja miała się dopuścić uchybienia proceduralnego, na które powołuje się rząd polski, poprzez niedochowanie obowiązku przekazania parlamentom narodowym wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, tak jak tego wymaga art. 4 akapit pierwszy protokołu nr 2.

49. Z tego pierwotnego naruszenia wynika naruszenie art. 6 akapit pierwszy protokołu nr 2 (możliwość przesłania przez parlament narodowy uzasadnionej opinii „zawierającej powody, dla których uznaje on, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości”) oraz art. 7 ust. 1 tego protokołu (instytucje Unii „jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od nich, uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe”).

<sup>11</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem regularne konsultowanie się z Parlamentem Europejskim w przypadkach określonych przez traktat stanowi istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie powoduje nieważność danego aktu. Faktyczny udział Parlamentu w procesie decyzyjnym, zgodnie z procedurami przewidzianymi przez traktat, stanowi bowiem istotny element równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez traktat. Kompetencja ta stanowi wyraz fundamentalnej zasady demokratycznej, zgodnie z którą obywatele uczestniczą w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego [zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 11 listopada 1997 r., Eurotunnel i in. (C-408/95, EU:C:1997:532, pkt 45); z dnia 7 marca 2017 r., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, pkt 24, 25); z dnia 6 września 2017 r., Słowacja/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 160)].

50. Nie można jednak zapominać, że:

- preambuła rozporządzenia 2020/2092 stanowi, iż Parlament i Rada przyjęły je „po przekazaniu projektu ustawodawczego parlamentom narodowym”<sup>12</sup>;
- we wniosku Komisji stwierdza się, że projekt został przekazany parlamentom narodowym;
- rząd polski przyznaje, że niektóre parlamenty narodowe, w tym Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, przekazały Komisji swoje opinie w przedmiocie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości<sup>13</sup>.

51. Wyraźne przyznanie przez rząd polski, że projekt Komisji został przekazany parlamentom narodowym<sup>14</sup>, nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by rząd ten twierdził, że Komisja powinna była dokonać drugiego przekazania, zważywszy, że projekt ten ulegał w trakcie procedury ustawodawczej istotnym zmianom.

52. Na poparcie swojej tezy rząd polski powołuje się na orzecznictwo Trybunału<sup>15</sup>, zgodnie z którym „obowiązek [przeprowadzenia] konsultacji [z] Parlament[em] [Europejskim] w toku procedury decyzyjnej w wypadkach przewidzianych przez traktat zawiera w sobie wymóg ponownej konsultacji z Parlamentem, jeżeli ostatecznie przyjęty tekst jako całość różni się w swej istocie od tekstu, który konsultowano już z Parlamentem”.

53. Orzecznictwo to nie znajduje jednak zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ protokół nr 2 nie przewiduje drugiego (lub kolejnego) przekazania projektów aktów ustawodawczych parlamentom narodowym, w przypadku gdy w trakcie procedury toczącej się przed Radą i Parlamentem ich treść uległa zmianom. W przypadku rozporządzenia 2020/2092 Komisja nie zmieniła pierwotnego wniosku dotyczącego tego rozporządzenia, ale to Rada i Parlament wprowadziły do niego zmiany przed przyjęciem ostatecznego tekstu tego aktu.

54. W świetle powyższych rozważań należy oddalić trzeci zarzut skargi.

## **VIII. Czwarty zarzut skargi: naruszenie obowiązku uzasadnienia (art. 296 akapit drugi TFUE)**

### ***A. Argumentacja stron***

55. Rząd polski podnosi w istocie, że uzasadnienie spornego rozporządzenia dołączone do wniosku Komisji nie spełnia wymogów art. 296 akapit drugi TFUE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał.

56. W szczególności rząd ten dodaje, że we wniosku tym nie wyjaśniono ani potrzeby przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, ani wyboru art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawy prawnej.

<sup>12</sup> Artykuł 3 protokołu nr 1 stanowi: „Parlamenty narodowe mogą przesyłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

<sup>13</sup> Skarga rządu polskiego, pkt 44, 45.

<sup>14</sup> Ibidem, ostatnie zdanie w pkt 49.

<sup>15</sup> Wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 39); z dnia 6 września 2017 r., *Słowacja/Rada* (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 161).



57. Parlament i Rada nie zgadzają się z tą argumentacją.

## **B. Ocena**

58. W pierwszej kolejności – zarzut ten jest bezskuteczny, ponieważ dotyczy on wyłącznie pierwotnego wniosku Komisji, a nie ostatecznej treści rozporządzenia 2020/2092. To ten akt ustawodawczy został zaskarżony, a nie ów wniosek.

59. Chociaż teksty wykorzystane w procesie legislacyjnym dotyczącym aktu Unii mogą zostać poddane analizie w celu zbadania stojącego za nimi uzasadnienia, to jednak jedynym istotnym uzasadnieniem jest to zawarte w akcie normatywnym w jego przyjętej i opublikowanej postaci. Uzasadnieniem tego aktu będą, logicznie rzecz biorąc, względy przedstawione w jego motywach.

60. W drugiej kolejności, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE<sup>16</sup>, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli<sup>17</sup>.

61. W niniejszym przypadku prawodawca Unii wystarczająco uzasadnił, w dwudziestu dziewięciu motywach jego preambuły, przyjęcie rozporządzenia 2020/2092. W pierwszym z umocowań zawartych w tej preambule powołano się w szczególności na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.

62. W motywach tych wskazano powody, które doprowadziły do ustanowienia mechanizmu warunkowości finansowej służącego ochronie budżetu Unii przed ewentualnymi naruszeniami zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.

63. Powiązanie „między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami” jako kluczowy element rozporządzenia 2020/2092 zostało wskazane w szczególności w motywie 13 tego rozporządzenia.

64. W konsekwencji należy oddalić czwarty zarzut skargi.

## **IX. Piąty zarzut skargi: naruszenie art. 7 TUE**

65. Zdaniem rządu polskiego rozporządzenie 2020/2092 ustanawia nowy, nieprzewidziany w traktatach mechanizm kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego. Tym samym wywołuje skutki równoznaczne ze zmianą traktatów, która nie może zostać dokonana w drodze zwykłego przepisu prawa wtórnego.

<sup>16</sup> „Akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w traktatach”.

<sup>17</sup> Uzasadnienie nie musi wyszczególniać wszystkich istotnych elementów stanu faktycznego i prawnego. Uzasadnienie należy oceniać w świetle nie tylko jego brzmienia, lecz również jego kontekstu i całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę. Jest tak tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie były ściśle zaangażowane w proces powstawania spornego aktu, a zatem znają przyczyny leżące u jego podstaw. W przypadku aktów o charakterze generalnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania: po pierwsze – całokształtu sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia i – po drugie – ogólnych celów, które zamierza się osiągnąć. Wygórowane byłoby natomiast żądanie szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej, jeżeli z zaskarżonego aktu wynikają istotne cele, do których realizacji zmierza dana instytucja. Zobacz wyroki: z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego) (C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 4–42); z dnia 22 listopada 2018 r., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, pkt 79); z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 58).

66. Ponadto, jako że cel tego mechanizmu pokrywa się z celem procedury z art. 7 TUE, rozporządzenie 2020/2092 prowadzi do obejścia stosowania tego artykułu, którego przesłanki są bardziej wymagające i zapewniają państwom członkowskim większe gwarancje.

67. Analiza tych argumentów przeprowadzona w dotyczących tej kwestii punktach opinii w sprawie C-156/21 prowadzi mnie do wypowiedzenia się za oddaleniem piątego zarzutu skargi.

#### **X. Szósty zarzut skargi: naruszenie art. 269 akapit pierwszy TFUE**

68. W ocenie rządu polskiego przyjęcie rozporządzenia 2020/2092 prowadzi de facto do naruszenia art. 269 akapit pierwszy TFUE, ponieważ rozszerza właściwość Trybunału (którą artykuł ten ogranicza do kontroli postanowień proceduralnych) na każde naruszenie zasad państwa prawnego, przy czym zakres tego pojęcia został zdefiniowany, również bez żadnej podstawy, w rozporządzeniu 2020/2092.

69. Analiza tych argumentów przeprowadzona w dotyczących tej kwestii punktach opinii w sprawie C-156/21 prowadzi mnie do wypowiedzenia się za oddaleniem szóstego zarzutu skargi.

#### **XI. Siódmy zarzut skargi: naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 5 ust. 2 TUE**

##### ***A. Argumentacja stron***

70. Według rządu polskiego poprzez wprowadzenie w rozporządzeniu 2020/2092 mechanizmu warunkowości powiązanego z przestrzeganiem zasad państwa prawnego prawodawca Unii:

- naruszył zasadę przyznania kompetencji ustanowioną w art. 4 ust. 1 oraz w art. 5 ust. 2 TUE;
- naruszył obowiązek poszanowania podstawowych funkcji państwa, zwłaszcza funkcji mających na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego (art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE).

71. Parlament i Rada nie zgadzają się z tymi argumentami.

##### ***B. Ocena***

72. Jeśli chodzi o podnoszone naruszenie zasady przyznania kompetencji (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE), pragnę powtórzyć, że nie ma ono miejsca, ponieważ do celów przyjęcia rozporządzenia 2020/2092 Unia dysponuje podstawą prawną w postaci art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE. W tym zakresie odsyłam do analizy przeprowadzonej w opinii w sprawie C-156/21.

73. Co się tyczy art. 4 ust. 2 TUE, rząd polski nie podnosi w tym zarzucie<sup>18</sup> naruszenia zdania pierwszego tego artykułu (dotyczącego mianowicie tożsamości narodowej)<sup>19</sup>, lecz powołuje się wyłącznie na naruszenie jego zdania drugiego, w którym jest mowa o poszanowaniu podstawowych funkcji państwa<sup>20</sup>.

74. Wbrew temu, co twierdzi rząd polski, rozporządzenie 2020/2092 nie poddaje kontroli Komisji kluczowych obszarów suwerenności państw członkowskich, takich jak ich integralność terytorialna, utrzymanie porządku publicznego czy ochrona bezpieczeństwa narodowego.

75. Prawdą jest, że mechanizm ustanowiony w rozporządzeniu 2020/2092 może zostać uruchomiony w związku z działalnością niektórych organów krajowych (takich jak organy odpowiedzialne za kontrolę finansową i udzielanie zamówień publicznych, służby dochodzeniowo-śledcze, prokuratura i sądy), jednak tylko w zakresie, w jakim działalność ta ma wpływ na wykonywanie budżetu Unii lub narusza interesy finansowe Unii.

76. Artykuł 4 ust. 2 zdanie drugie TUE nie upoważnia państw członkowskich do odstąpienia od zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii w dziedzinach objętych kompetencją krajową, związanych z wykonywaniem podstawowych funkcji państwa.

77. Trybunał potwierdził powyższe, gdy chodzi o dziedziny objęte prawem Unii, w odniesieniu do obszarów tak newralgicznych jak bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne<sup>21</sup>, organizacja krajowego wymiaru sprawiedliwości<sup>22</sup>, czy też organizacja sił zbrojnych<sup>23</sup>. „Konieczność przestrzegania” tego prawa oznacza, że działania władz państwowych w tych dziedzinach nie są odporne na działanie aktów instytucji Unii, gdy te ostatnie wykonują swoje uprawnienia zgodnie z prawem.

78. Prawdą jest, jak twierdzi Rzeczpospolita Polska, że uregulowanie organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych wskazanych w rozporządzeniu 2020/2092 (w szczególności służb dochodzeniowo-śledczych, prokuratury lub sądów) stanowi kompetencję krajową na podstawie art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE.

<sup>18</sup> Czyni to w ósmym zarzucie skargi.

<sup>19</sup> Klauzula poszanowania tożsamości narodowej, nierozdzielnie związana z podstawowymi strukturami politycznymi i ustrojowymi państw członkowskich (które są autonomicznymi pojęciami prawa Unii), znajduje swój wyraz w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE w celu ograniczenia wpływu prawa Unii w dziedzinach, które są uznawane za zasadnicze dla państw członkowskich. Dotyczy ona wertykalnego rozgraniczenia kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi, a ponadto jest powiązana z zasadą lojalnej współpracy, która towarzyszy jej w art. 4 ust. 3 TUE.

<sup>20</sup> „[Unia] [s]zanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”.

<sup>21</sup> Wyroki: z dnia 6 października 2020 r., *La Quadrature du Net i in.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt 99); z dnia 2 kwietnia 2020 r., *Komisja/Polska i in.* (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 143, 170).

<sup>22</sup> Trybunał stoi na stanowisku, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)* (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52); z dnia 5 listopada 2019 r. *Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych)* (C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 102); z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in.* (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 74); z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in.* (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 68); z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40).

<sup>23</sup> Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 40): „[...] mimo iż tylko do państw członkowskich należy określenie ich podstawowych interesów bezpieczeństwa i podjęcie środków zmierzających do zagwarantowania bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, w tym decyzji dotyczących organizacji ich sił zbrojnych, sam tylko fakt, że środek krajowy został podjęty w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, nie może powodować niemożności stosowania prawa Unii i zwolnienia państw członkowskich z konieczności przestrzegania tego prawa [...]. Podobnie powinno być w przypadku środków krajowych podejmowanych w celu ochrony integralności terytorialnej państwa członkowskiego”.

79. Niemniej jednak rozporządzenie 2020/2092 nie nakłada na państwa członkowskie żadnego *nowego* obowiązku w zakresie organizacji i funkcjonowania tych organów państwowych, który mógłby mieć wpływ na pełnienie przez nie ich podstawowych funkcji. Ciążący na tych i wszelkich innych organach obowiązek działania zgodnie z zasadami państwa prawnego, jako wartości wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, istniał w sposób oczywisty przed przyjęciem rozporządzenia 2020/2092 i wynika bezpośrednio z traktatów.

80. W zakresie, w jakim naruszające zasady państwa prawnego zachowania tych organów mogą mieć niekorzystny wpływ na zarządzanie budżetem Unii i ochronę jej interesów finansowych, środki zaradcze dopuszczone rozporządzeniem 2020/2092 stanowią wykonywanie kompetencji przysługującej samej Unii.

81. W rzeczywistości rząd polski powtarza w ramach tego zarzutu argumenty analogiczne do tych, które podnosił w innych sporach (niezależnie od tego, czy były one zainicjowane skargą bezpośrednią, czy wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym) w odniesieniu do braku możliwości powołania się na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w celu podważenia przepisów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących statusu sędziów krajowych lub sądów tego państwa. Trybunał oddalił te argumenty, w których rząd ten przywoływał na swoją korzyść w szczególności art. 4, art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 2 TUE<sup>24</sup>.

82. W świetle powyższych rozważań siódmy zarzut skargi należy oddalić.

## **XII. Ósmy zarzut skargi: naruszenie zasady równego traktowania państw członkowskich (art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE)**

### **A. Argumentacja stron**

83. Rząd polski utrzymuje, że rozporządzenie 2020/2092 nie tylko narusza zasadę równości państw członkowskich, lecz również może przyczynić się do utrwalenia przejawów jej naruszeń.

84. Jego zdaniem rozporządzenie 2020/2092 nie gwarantuje, że stwierdzenie naruszenia zasad państwa prawnego zostanie poprzedzone przeprowadzeniem przez Komisję „dogłębnej oceny jakościowej”, która będzie mogła zostać uznana za obiektywną, bezstronną i uczciwą.

85. Ponadto rząd polski twierdzi, że procedura przyjmowania środków ochrony budżetu Unii prowadzi do bezpośredniej i jednoznacznej dyskryminacji *mniejszych* i *średnich* państw członkowskich względem państw dużych, ponieważ Rada ma przyjmować decyzje większością kwalifikowaną zgodnie z systemem, w ramach którego głosy tych ostatnich państw mają „niewspółmiernie większy wpływ”.

86. Parlament i Rada nie zgadzają się z powyższymi argumentami.

<sup>24</sup> Zobacz wyroki przywołane w pkt 22 niniejszej opinii.

## B. Ocena

87. W rozwinięciu tego zarzutu poruszono wiele niejednorodnych kwestii, z których nie wszystkie dotyczą tego, co teoretycznie powinno być jego jedynym przedmiotem (czyli naruszenia zasady równego traktowania).

88. Jeśli dobrze zrozumiałem argumentację rządu polskiego, podnosi on, po pierwsze, że Komisja nie może przeprowadzić obiektywnej, bezstronnej i uczciwej oceny, ponieważ jednym z elementów, które należy wyważyć, są sprawozdania Komisji Weneckiej<sup>25</sup>, organu doradczego, który przy jednej z okazji<sup>26</sup> dokonał rozróżnienia między *starszymi* a *nowymi* demokracjami przy ocenie zgodności powoływania sędziów z wymogami państwa prawnego.

89. Zgodnie z motywem 16 rozporządzenia 2020/2092 Komisja uwzględnia „stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji”. Wśród tych źródeł i instytucji figurują między innymi organy Rady Europy takie jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i Komisja Wenecka.

90. W tym samym motywie stwierdza się jednak, że dokonywana przez Komisję ocena powinna być dogłębna, „obiektywna, bezstronna i uczciwa [...]”. Komisja nie jest związana w swej ocenie dokumentami Komisji Weneckiej i nie powinna brać ich pod uwagę, jeżeli prowadziłyby to do nierównego traktowania państw członkowskich przy stosowaniu rozporządzenia 2020/2092<sup>27</sup>.

91. Ponadto w motywie 26 rozporządzenia 2020/2092 wskazano, że „[p]rocedura [...] powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody”.

92. Wydaje mi się logiczne, że w tym celu Komisja powinna mieć możliwość gromadzenia informacji ze wszystkich dostępnych źródeł, jak przewidziano w art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2020/2092. Jeżeli państwo naruszające uważa, że informacje te nie są prawidłowe, można wykorzystać dwa cykle konsultacji w celu ich zakwestionowania przed Komisją, zanim Komisja zaproponuje Radzie środki.

93. Po drugie, argumenty rządu polskiego dotyczące naruszenia zasady równości państw członkowskich nie pozwalają dokładnie ustalić, dlaczego rozporządzenie 2020/2092 miałyby dyskryminować jedne państwa członkowskie względem drugich. W art. 6 ust. 6 i 9 tego rozporządzenia wszystkim państwom członkowskim, bez rozróżnienia, stworzono możliwość przedstawienia Komisji uwag w przedmiocie dokonanej przez nią oceny oraz środków, które planuje zaproponować Radzie.

94. Rząd polski wydaje się dostrzegać element dyskryminacyjny w tym, że *mniejsze i średnie* państwa członkowskie nie dysponują w Radzie takim „wpływem na przyjęcie lub odrzucenie decyzji”, jaki w ramach systemu liczenia głosów potrzebnych do uzyskania większości kwalifikowanej mają duże państwa<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), organ doradczy Rady Europy.

<sup>26</sup> Dokument CDL-AD(2007)028-f z dnia 16–17 marca 2007 r., Powołania sędziowskie – raport przyjęty przez Komisję Wenecką na jej 70. sesji plenarnej.

<sup>27</sup> W przedmiocie wartości tych dokumentów zob. opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in. (C-83/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 170); opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, pkt 88).

<sup>28</sup> Zasady regulujące głosowanie większością kwalifikowaną określa art. 16 ust. 4 TUE i – w drodze odesłania – art. 238 ust. 2 TFUE.

95. Powyższa krytyka nie może w logiczny sposób dotyczyć samego systemu głosowania, który jest przewidziany w traktatach i nie może być przedmiotem stwierdzenia nieważności przez Trybunał. Jeśli dobrze rozumiem stanowisko rządu polskiego, jego zastrzeżenia dotyczą zastosowania tego systemu głosowania przy przyjmowaniu, większością kwalifikowaną Rady, decyzji wykonawczych do rozporządzenia 2020/2092 (art. 6 ust. 10 i 11).

96. Niemniej jednak, jak przypomina Rada, na mocy art. 16 ust. 3 TUE „[o] ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”. Nie dostrzegam żadnego przepisu prawa pierwotnego Unii, który w niniejszym przypadku prowadziłby do odmiennego rozwiązania.

97. Ponadto w zakresie, w jakim rząd polski powtarza w ramach tego zarzutu argumenty dotyczące sankcyjnego charakteru środków przewidzianych w rozporządzeniu 2020/2092, które miałyby być ukierunkowane nie na ochronę budżetu Unii, lecz bezpośrednio na ochronę praworządności, odsyłam do opinii w sprawie C-156/21, w której wyjaśnię, dlaczego nie podzielam tych argumentów.

98. W świetle powyższych rozważań ósmy zarzut skargi należy oddalić.

### **XIII. Dziewiąty zarzut skargi: naruszenie zasady pewności prawa**

99. Rząd polski twierdzi, że rozporządzenie 2020/2092, a w szczególności jego art. 3 i art. 4 ust. 2, nie spełnia wymogów jasności i precyzji nieodłącznie związanych z zasadą pewności prawa.

100. Również w tym wypadku analiza powyższej tezy przeprowadzona w dotyczących jej punktach opinii w sprawie C-156/21 prowadzi mnie do odrzucenia takiego stanowiska.

### **XIV. Dziesiąty zarzut skargi: naruszenie zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE)**

#### **A. Argumentacja stron**

101. Zdaniem rządu polskiego rozporządzenie 2020/2092 narusza zasadę proporcjonalności określoną w art. 5 ust. 4 TUE, ponieważ nie wyjaśnia powiązania między ochroną budżetu Unii a naruszeniami zasad państwa prawnego.

102. Rząd polski twierdzi, że ustawodawca nie wykazał wartości dodanej mechanizmu ustanowionego rozporządzeniem 2020/2092 w stosunku do obowiązujących już przepisów finansowych Unii.

103. Według rządu polskiego wymóg proporcjonalności środków przewidzianych w rozporządzeniu 2020/2092 „będzie w praktyce niemożliwy do spełnienia” w świetle określonych w nim przesłanek ich przyjęcia.

104. Parlament i Rada nie zgadzają się z powyższymi argumentami.

## **B. Ocena**

105. Zgodnie z art. 5 ust. 4 TUE „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów”.

106. Podzielając stanowisko Parlamentu i Rady, uważam, że rozporządzenie 2020/2092 nie narusza tego postanowienia, czyli nie godzi w zasadę proporcjonalności<sup>29</sup>. Jest kilka powodów, które skłaniają mnie do przyjęcia takiego wniosku.

107. Po pierwsze, prawodawca dysponuje szerokim zakresem uznania przy wykonywaniu swoich kompetencji<sup>30</sup> i nie uważam, by rozporządzenie 2020/2092 było uregulowaniem ewidentnie nieodpowiednim do osiągnięcia zamierzonego w nim celu, a mianowicie ustanowienia mechanizmu warunkowości finansowej, za pomocą którego można przeciwdziałać naruszeniom zasad państwa prawnego powiązanym bezpośrednio z wykonywaniem budżetu Unii.

108. Po drugie, w moim przekonaniu prawodawca Unii wystarczająco uzasadnił konieczność przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, a także wartość dodaną, jaką stanowi ono w stosunku do istniejących już uregulowań finansowych Unii. Wychodzę z założenia, że powiązanie między ochroną budżetu Unii a naruszeniami zasad państwa prawnego zostało wykazane, co wyjaśniam w innych częściach niniejszej opinii oraz w opinii w sprawie C-156/21.

109. Wyjaśnienie tej wartości dodanej znajduje się w motywie 17 rozporządzenia 2020/2092, w którym stwierdza się, że przewidziane w nim środki „są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii”.

110. Ustanowioną w rozporządzeniu 2020/2092 procedurę, mającą zastosowanie w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego mających wpływ na wykonywanie budżetu, należy zatem dodać do wcześniejszych przepisów finansowych Unii przewidujących mechanizmy warunkowości związane z obowiązkami wprowadzonymi w ramach programów przekazywania środków do państw członkowskich.

111. Nowością rozporządzenia 2020/2092 i jego horyzontalnego charakteru w porównaniu z poprzednimi przepisami jest to, że umożliwia ono uwzględnienie naruszeń zasad państwa prawnego mających wyraźny i wystarczająco bezpośredni wpływ na wykonywanie budżetu Unii, gdy wpływ ten wynika z działań organów krajowych.

<sup>29</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności wymaga, „by środki prawne wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji zasługujących na ochronę celów wytyczonych przez daną regulację i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia”. Zobacz wyroki: z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 111); z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 76); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 67).

<sup>30</sup> „Trybunał stwierdził, że prawodawcy Unii przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej oraz złożonych ocen i analiz. Tym samym nie chodzi tu o ustalenie, czy przepis przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym możliwym lub najlepszym z możliwych, gdyż jedynie jego oczywiście niewłaściwy charakter w stosunku do zamierzonego przez właściwe instytucje celu może mieć wpływ na zgodność z prawem tego przepisu” [wyroki: z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 112); z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo)].

112. W zakresie, w jakim takie działania, sprzeczne z zasadami państwa prawnego, mogłyby wpływać na należyte zarządzanie budżetem Unii, wcześniejsze przepisy finansowe nie przewidywały konkretnie mechanizmów reakcji o natężeniu podobnym do tego, jakim charakteryzuje się rozporządzenie 2020/2092.

113. Rozporządzenie 2020/2092 jest zatem zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ zgodnie z zamiarem prawodawcy mechanizm warunkowości, który rozporządzenie to ustanawia, może być stosowany „[chyba że] inne procedury [...] umożliwiłyby [...] skuteczniejszą ochronę budżetu Unii” (art. 6 ust. 1).

114. Po trzecie, nic nie stoi na przeszkodzie, aby przyszłe środki korygujące służące ochronie budżetu Unii przewidziane w rozporządzeniu 2020/2092 odpowiadały wymogom zasady proporcjonalności. Powiem więcej, zgodnie z tym, co stanowi art. 5 ust. 3 i motyw 18 tego rozporządzenia, powinno tak być.

115. W świetle powyższych rozważań dziesiąty zarzut skargi należy oddalić.

## **XV. Jedenasty zarzut skargi: nadużycie władzy**

### **A. Argumentacja stron**

116. Zdaniem rządu polskiego prawodawca Unii poprzez przyjęcie rozporządzenia 2020/2092 dopuścił się nadużycia władzy. Rząd polski formułuje ten zarzut, podchodząc do niego z dwóch różnych perspektyw:

- *Deklarowany* cel rozporządzenia 2020/2092 różni się od jego rzeczywistego celu. Tym ostatnim jest, zdaniem tego rządu, nie ochrona budżetu Unii, mimo że proklamuje go sam tytuł rozporządzenia, lecz ochrona praworządności.
- Mechanizm ustanowiony w rozporządzeniu 2020/2092 ma na celu obejście procedury z art. 7 TUE, którego wymogi są bardziej rygorystyczne, w celu karania naruszeń zasad państwa prawnego.

117. Parlament i Rada nie zgadzają się z tymi twierdzeniami.

### **B. Ocena**

118. Rząd polski rozwija ten zarzut w zgodzie z tym, co przedstawił w swoich wcześniejszych twierdzeniach. W szczególności, jak sam przyznaje, kwestie dotyczące celu rozporządzenia 2020/2092 zostały poruszone także w ramach pierwszego zarzutu skargi<sup>31</sup>.

119. W rzeczywistości argumentacja ta nie zawiera żadnych nowych elementów, które nie zostałyby już omówione w ramach zarzutów pierwszego, drugiego, siódmego, ósmego i dziewiątego. Dotyczy to nie tylko celu rozporządzenia 2020/2092, ale również relacji między ustanowioną w nim procedurą a procedurą określoną w art. 7 TUE.

<sup>31</sup> Punkt 123 skargi, w którym zawarto odesłanie do jej pkt 28–33.



120. W ocenie Trybunału „akt prawny jest dotknięty wadą nadużycia władzy tylko wtedy, jeżeli z obiektywnych, istotnych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż ten, dla którego ustanowione zostało dane uprawnienie, albo w celu obejścia procedury specjalnie przewidzianej w traktacie FUE dla okoliczności danej sprawy”<sup>32</sup>.

121. Celem rozporządzenia 2020/2092, jak już powiedziałem, jest stworzenie mechanizmu warunkowości finansowej, który ma ułatwić przyjmowanie środków służących ochronie budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego bezpośrednio związanych z wykonywaniem tego budżetu.

122. Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE przyznaje prawodawcy Unii uprawnienie do ustanowienia tego rodzaju mechanizmów warunkowości, których rozporządzenie 2020/2092 jest przykładem, w celu ochrony budżetu Unii.

123. Rozporządzenie 2020/2092 nie ustanawia, w celu karania naruszeń zasad państwa prawnego, procedury analogicznej (choć obwarowanej niższymi wymogami) do procedury określonej w art. 7 TUE. Są to, podkreślam, różne instrumenty prawne.

124. W tych okolicznościach jedenasty zarzut skargi należy oddalić.

## **XVI. W przedmiocie kosztów**

125. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a żądania Rzeczypospolitej Polskiej powinny zostać oddalone, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

126. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Komisja Europejska, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Węgry, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji powinny pokryć własne koszty.

## **XVII. Wnioski**

127. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał orzekł, że:

- 1) Złożony przez Radę wniosek o rozstrzygnięcie w kwestii incydentalnej dotyczący nieuwzględnienia fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej i załączników do niej, w których odniesiono się do treści opinii Służby Prawnej Rady (dokument Rady 13593/18) z dnia 25 października 2018 r., odtworzono jej treść lub odzwierciedlono dokonaną w niej analizę, zostaje oddalony.

<sup>32</sup> Wyroki: z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 82); z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Parlament i Rada (C-146/13, EU:C:2015:298, pkt 56); z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in. (C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 24).

- 2) Wniesiona przez Rzeczpospolitą Polską skarga o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii zostaje oddalona.
- 3) Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Parlament Europejski i Radę.
- 4) Komisja Europejska, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Węgry, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.