



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba w składzie powiększonym)

z dnia 5 lutego 2025 r.*

Prawo instytucjonalne – Częściowe niewykonanie postanowienia Trybunału zawierającego nakaz orzeczony tytułem środka tymczasowego w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – Okresowa kara pieniężna – Odzyskiwanie należności przez potrącenie – Artykuł 101 ust. 1 i art. 102 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 – Właściwość Sądu

W sprawach T-830/22 i T-156/23

Rzeczpospolita Polska, którą reprezentowali B. Majczyna i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali O. Verheecke, J. Estrada de Solà i K. Herrmann, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (druga izba w składzie powiększonym),

w składzie: A. Marcoulli, prezes, J. Schwarcz, V. Tomljenović, W. Valasidis (sprawozdawca) i L. Spangsberg Grønfeldt, sędziowie,

sekretarz: M. Zwozdziak-Carbonne, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności, w sprawie T-156/23:

- zarzut niewłaściwości Sądu podniesiony przez Komisję w piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 czerwca 2023 r.,
- uwagi Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie zarzutu niewłaściwości Sądu złożone w sekretariacie Sądu w dniu 24 lipca 2023 r.,
- postanowienie z dnia 25 października 2023 r. o pozostawieniu zarzutu niewłaściwości Sądu do rozstrzygnięcia w wyroku,

* Język postępowania: polski.

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 lipca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skargach opartych na art. 263 TFUE Rzeczpospolita Polska wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 12 października i 23 listopada 2022 r. w sprawie T-830/22 oraz z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie T-156/23 w przedmiocie odzyskania przez potrącenie kwot należnych od niej z tytułu dziennej okresowej kary pieniężnej nałożonej przez wiceprezesa Trybunału w postanowieniu z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), w odniesieniu do okresów, po pierwsze, od dnia 15 lipca do dnia 29 sierpnia 2022 r., a po drugie, od dnia 30 sierpnia do dnia 28 października 2022 r. (zwanym dalej łącznie „zaskarżonymi decyzjami”).

Okoliczności powstania sporu

- 2 Komisja, uznawszy, że przyjmując ustawę z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190), Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy prawa Unii, w dniu 1 kwietnia 2021 r. wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 akapit drugi TFUE, którą zarejestrowano pod sygnaturą C-204/21.
- 3 Jednocześnie Komisja złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE.
- 4 Postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), wiceprezes Trybunału uwzględniła ten wniosek, nakazując Rzeczypospolitej Polskiej zawieszenie do czasu ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21 zarówno stosowania niektórych przepisów krajowych wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak i skutków uchwał Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie. Wiceprezes Trybunału nakazała Rzeczypospolitej Polskiej również powiadomienie Komisji, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), o wszystkich środkach, które przyjęła ona w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.
- 5 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 16 sierpnia 2021 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o uchylenie postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Wniosek ten został oddalony postanowieniem z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R, EU:C:2021:834).
- 6 Komisja, uznawszy, że Rzeczpospolita Polska nie przyjęła wszystkich środków wymaganych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), w dniu 7 września 2021 r. złożyła nowy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych mający na celu zasądzenie od Rzeczypospolitej Polskiej dziennej okresowej kary pieniężnej.

- 7 Postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), wiceprezes Trybunału zobowiązał Rzeczpospolitą Polską do zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie, licząc od dnia doręczenia tego postanowienia Rzeczypospolitej Polskiej do dnia, w którym to państwo członkowskie wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), lub – w braku zastosowania się do tego postanowienia – do dnia wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21.
- 8 Wobec braku informacji potwierdzających wypełnienie przez władze polskie wszystkich zobowiązań wynikających z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), Komisja zaczęła naliczać należność w wysokości 1 000 000 EUR dziennie od dnia 3 listopada 2021 r., czyli daty doręczenia postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878).
- 9 Pismem z dnia 15 czerwca 2022 r. Rzeczpospolita Polska poinformowała Komisję, że przyjęcie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1259, zwanej dalej „ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r.”) pozwoliło na wdrożenie środków nałożonych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), oraz wskazała, że w związku z tym od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli od dnia 15 lipca 2022 r., Komisja nie mogła już wymagać zapłaty dziennej okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878).
- 10 W piśmie z dnia 20 lipca 2022 r. Komisja uznała, że pomimo postępów poczynionych w niektórych konkretnych kwestiach Rzeczpospolita Polska nie wywiązała się w pełni ze zobowiązań wynikających z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

Postępowanie w sprawie zapłaty należności z tytułu dziennej okresowej kary pieniężnej za okres od dnia 15 lipca do dnia 29 sierpnia 2022 r., odpowiadających długowi kwestionowanemu przez Rzeczpospolitą Polską w sprawie T-830/22

- 11 Pismami z dnia 27 lipca i 29 sierpnia 2022 r. Komisja zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o zapłatę poszczególnych kwot należnych z tytułu orzeczonej przez Trybunał dziennej okresowej kary pieniężnej i poinformowała tę ostatnią, że w przypadku braku płatności przystąpi do odzyskania tych kwot przez potrącenie na podstawie art. 101 ust. 1 i art. 102 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego 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 uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”).
- 12 Komisja wezwała następnie Rzeczpospolitą Polską do zapłaty wspomnianych kwot powiększonych o odsetki za zwłokę.
- 13 W decyzjach z dnia 12 października i 23 listopada 2022 r. Komisja poinformowała Rzeczpospolitą Polską, że zamierza dokonać potrącenia jej całkowitego długu w wysokości 63 210 000 EUR z różnymi roszczeniami przysługującymi Rzeczypospolitej Polskiej względem Unii.

Postępowanie w sprawie zapłaty należności z tytułu dziennej okresowej kary pieniężnej za okres od dnia 30 sierpnia do dnia 28 października 2022 r., odpowiadających długowi kwestionowanemu przez Rzeczpospolitą Polską w sprawie T-156/23

- 14 Pismami z dnia 30 września i 28 października 2022 r. Komisja zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o zapłatę poszczególnych kwot należnych z tytułu orzeczonej przez Trybunał dziennej okresowej kary pieniężnej.
- 15 Komisja wezwała następnie Rzeczpospolitą Polską do zapłaty wspomnianych kwot powiększonych o odsetki za zwłokę.
- 16 W decyzji z dnia 13 stycznia 2023 r. Komisja poinformowała Rzeczpospolitą Polską, że zamierza dokonać potrącenia jej długu w łącznej kwocie 60 270 027,40 EUR z roszczenia posiadanego przez Rzeczpospolitą Polską względem Unii z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG).

Okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skarg

- 17 W dniu 10 marca 2023 r., uznawszy, że wejście w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. stanowi zmianę okoliczności, Rzeczpospolita Polska wniosła do Trybunału o uchylenie lub, tytułem żądania ewentualnego, zmianę postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), na podstawie art. 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 18 Postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), wysokość okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), została obniżona do 500 000 EUR dziennie od dnia podpisania pierwszego z tych postanowień.
- 19 Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442), Trybunał uwzględnił skargę wniesioną przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE i stwierdził, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Żądania stron

- 20 Rzeczpospolita Polska wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji;
 - tytułem żądania ewentualnego, w następstwie postanowienia z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonych decyzji w zakresie, w jakim dotyczą one 50 % potrąconych należności;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 21 Komisja wnosi w istocie do Sądu o:
 - odrzucenie skarg jako wniesionych do sądu, który nie jest właściwy do ich rozpoznania;

- tytułem żądania ewentualnego – oddalenie skarg jako bezzasadnych;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

Co do prawa

- 22 Po wysłuchaniu stron w tej kwestii podczas rozprawy Sąd postanowił połączyć niniejsze sprawy do celów wydania wyroku zgodnie z art. 68 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem.

W przedmiocie właściwości Sądu

- 23 Komisja podnosi zarzut braku właściwości Sądu do rozpoznania niniejszych skarg. Twierdzi ona, że chociaż skargi o stwierdzenie nieważności są skierowane przeciwko decyzjom Komisji o potrąceniu, to nie dotyczą one formalnych warunków operacji potrącenia kwot przewidzianych w art. 101 ust. 1 i w art. 102 rozporządzenia finansowego, lecz zmierzają w rzeczywistości do ustalenia przez Sąd, czy po wejściu w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. nadal powstawał dług z tytułu dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878).
- 24 Komisja podnosi, że rozpoznanie skarg sprowadzałoby się do dokonania przez Sąd oceny, czy w drodze ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. Rzeczpospolita Polska wykonała środki tymczasowe nałożone na nią postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), w ramach postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Otóż zdaniem Komisji z postanowień traktatu FUE wynika, że wszelka ocena wykonania środków tymczasowych należy do wyłącznej właściwości sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych. Na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu, Komisja twierdziła, że odstępstwo od właściwości mające zastosowanie do skarg dotyczących niewykonania wyroku Trybunału wydanego na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE ma zastosowanie w drodze analogii w niniejszej sprawie.
- 25 Rzeczpospolita Polska nie zgadza się z argumentacją Komisji.
- 26 W tym względzie należy przypomnieć, że dziedziny objęte właściwością Sądu zostały wymienione w art. 256 TFUE, doprecyzowanym przez art. 51 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z art. 256 ust. 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze TFUE wynika, że Sąd jest właściwy do rozpoznawania w pierwszej instancji skarg określonych w szczególności w art. 263 TFUE, z wyjątkiem skarg zastrzeżonych przez statut dla Trybunału.
- 27 Ponadto zgodnie z art. 51 lit. c) statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na zasadzie odstępstwa od zasady ustanowionej w art. 256 ust. 1 TFUE, dla Trybunału zastrzeżone jest rozpoznawanie skarg o stwierdzenie nieważności, o których mowa w art. 263 TFUE, jeżeli zostały one wniesione przez państwo członkowskie na akt Komisji dotyczący niewykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie art. 260 ust. 2 akapit drugi lub art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE.
- 28 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji, w których Komisja potrąciła kwoty należne od tego państwa członkowskiego z tytułu okresowej kary pieniężnej nałożonej przez sędziego Trybunału orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych w ramach kompetencji przysługującej mu na mocy

art. 279 TFUE. Okresowa kara pieniężna została zatem nałożona w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych, które ma charakter akcesoryjny względem postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej na podstawie art. 258 TFUE.

- 29 Niniejsze skargi, wniesione na podstawie art. 263 TFUE, należą do właściwości Sądu, ponieważ odstępstwa przewidziane w art. 256 TFUE, doprecyzowanym przez art. 51 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.
- 30 W szczególności, wbrew temu, co twierdziła Komisja na rozprawie, odstępstwo dotyczące skarg o stwierdzenie nieważności aktu Komisji dotyczącego niewykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie art. 260 ust. 2 akapit drugi TFUE nie ma w niniejszej sprawie zastosowania w drodze analogii. Artykuł 51 lit. c) statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako odstępstwo od ogólnej zasady właściwości Sądu na podstawie art. 256 ust. 1 TFUE, należy bowiem interpretować ściśle.
- 31 W konsekwencji podniesiony przez Komisję zarzut niewłaściwości Sądu jest bezzasadny i należy go oddalić.

Co do istoty

W przedmiocie żądania głównego, zmierzającego do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji w całości

- 32 Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji w całości Rzeczpospolita Polska podnosi jeden zarzut, dotyczący naruszenia art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego w związku z art. 98 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim Komisja zastosowała procedurę odzyskania przez potrącenie, mimo że dług Rzeczypospolitej Polskiej nie powstał.
- 33 W celu wykazania, że jedna z przesłanek zastosowania potrącenia, a mianowicie istnienie samego długu, nie jest spełniona, Rzeczpospolita Polska przedstawia dwie grupy argumentów.
- 34 W pierwszej kolejności Rzeczpospolita Polska powołuje się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego (Polska) w sprawie P 7/20, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przyjmując na podstawie art. 279 TFUE środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed nimi i nakładając w tym zakresie zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską, Trybunał orzekł ultra vires. W konsekwencji takie środki nie są objęte zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa Unii określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- 35 Rzeczpospolita Polska podnosi w istocie, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20 postanowienie z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), jest sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym. W rezultacie Rzeczpospolita Polska nie była zobowiązana do wykonania środków tymczasowych nałożonych na nią tym postanowieniem. Dodaje ona, że wykładnia, w myśl której trybunały konstytucyjne państw członkowskich są właściwe do dokonywania kontroli aktów Unii, w tym orzeczeń Trybunału, z perspektywy doktryny ultra vires, została przyjęta przez trybunały konstytucyjne wielu państw członkowskich.

- 36 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że przepisy krajowe dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich mogą być przedmiotem kontroli w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w konsekwencji także środków tymczasowych związanych zwłaszcza z zawieszeniem w tym kontekście stosowania wspomnianych przepisów, orzeczonych przez Trybunał na podstawie art. 279 TFUE (postanowienie z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:593, pkt 54). Jak zauważyła już wiceprezes Trybunału w pkt 23 postanowienia z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R, EU:C:2021:834), okoliczność, że krajowy trybunał konstytucyjny stwierdza, iż takie środki są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym danego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie zmienia tej oceny.
- 37 Z powyższego wynika, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20, nie może podważyć oceny zawartej w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), ani tym samym rzeczywistego charakteru spornych należności.
- 38 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska podnosi, że ze względu na wejście w życie w dniu 15 lipca 2022 r. ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. przepisy krajowe, o których mowa w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), przestały być stosowane, a tym samym naliczanie przez Komisję dziennej okresowej kary pieniężnej za okresy następujące po dniu 15 lipca 2022 r. nie ma podstawy w postanowieniu z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878).
- 39 Należy stwierdzić, że poprzez tę argumentację Rzeczpospolita Polska utrzymuje w istocie, iż przyjęcie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. było wystarczające do zapewnienia wykonania wszystkich środków tymczasowych określonych w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593).
- 40 Tymczasem kwestia ta została już zbadana przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334). W szczególności wiceprezes Trybunału orzekł, że środki wprowadzone przez Rzeczpospolitą Polskę po podpisaniu postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), mogły w znacznej mierze zapewnić wykonanie środków tymczasowych zarządzonych w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Doszedł on zatem do wniosku, że mimo przyjęcia ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. Rzeczpospolita Polska nie wywiązała się w pełni ze zobowiązań wynikających z tego postanowienia.
- 41 W związku z tym w świetle postanowienia z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), należy oddalić argumentację Rzeczypospolitej Polskiej opartą na ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r.
- 42 Wynika z tego, że analiza przedstawionej przez Rzeczpospolitą Polską tytułem głównym argumentacji zmierzającej do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji w całości nie wykazała jakiegokolwiek naruszenia przez Komisję art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego w związku z art. 98 tego rozporządzenia.
- 43 W konsekwencji żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji w całości należy oddalić.

W przedmiocie żądania ewentualnego, zmierzającego do stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonych decyzji

- 44 Tytułem żądania ewentualnego, w następstwie postanowienia z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), Rzeczpospolita Polska wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji w zakresie, w jakim dotyczą one 50 % potrąconych należności. Jak Rzeczpospolita Polska potwierdziła na rozprawie w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, żądanie to należy rozumieć jako żądanie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonych decyzji.
- 45 Rzeczpospolita Polska podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 279 TFUE oraz zasad proporcjonalności, równości wobec prawa i skutecznej ochrony prawnej i sądowej, a drugi – naruszenia art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego w związku z art. 98 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim Komisja zastosowała procedurę odzyskiwania należności przez potrącenie, podczas gdy działania podjęte przez Rzeczpospolitą Polską zapewniały w znacznej mierze wykonanie środków tymczasowych zarządzonych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Z uwagi na to, że te dwa zarzuty częściowo się pokrywają, należy rozpoznać je łącznie.
- 46 Rzeczpospolita Polska przypomina, że postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), wysokość okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), została obniżona do 500 000 EUR dziennie od dnia podpisania pierwszego z wymienionych postanowień, czyli od dnia 21 kwietnia 2023 r. Twierdzi ona, że okoliczności, które doprowadziły do stwierdzenia wykonania w znacznej mierze środków tymczasowych zarządzonych w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), i które uzasadniały obniżenie o połowę wysokości dziennej okresowej kary pieniężnej, zaistniały przed wydaniem postanowienia z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334). Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej egzekwowanie okresowej kary pieniężnej w pełnej wysokości za okres od dnia 15 lipca do dnia 28 października 2022 r. jest w konsekwencji niezgodne z zasadą proporcjonalności i sprzeczne z celem środków tymczasowych, jakim jest zapewnienie wykonania postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), oraz skuteczności przyszłego wyroku Trybunału.
- 47 W szczególności Rzeczpospolita Polska twierdzi, że naliczając okresową karę pieniężną w wysokości 1 000 000 EUR dziennie za okres od dnia 15 lipca do dnia 28 października 2022 r., pomimo postępów w wykonywaniu środków tymczasowych, Komisja wykroczyła poza to, co było konieczne do osiągnięcia celu w postaci zapewnienia skuteczności przyszłego wyroku Trybunału. A zatem dzienna okresowa kara pieniężna naliczona przez Komisję stała się „w połowie sankcją”, co jest sprzeczne z art. 279 TFUE. Rzeczpospolita Polska dodaje, że 50 % potrąconych należności nie stanowiło już istniejącego długu w rozumieniu art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego.
- 48 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja była zobowiązana na mocy postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), nakładającego przedmiotową okresową karę pieniężną, do stałego monitorowania stopnia wykonania środków tymczasowych i do uwzględnienia go w podejmowanych decyzjach o potrąceniu.
- 49 Komisja kwestionuje przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty.

- 50 W swojej argumentacji Rzeczpospolita Polska zarzuca w istocie Komisji, że odzyskała całość kwot należnych z tytułu dziennej okresowej kary pieniężnej za okres od dnia 15 lipca do dnia 28 października 2022 r., podczas gdy – jak potwierdzono w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334) – Rzeczpospolita Polska w znacznej mierze wykonała, za pomocą ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., środki tymczasowe nałożone na nią postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593).
- 51 Na wstępie, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska powołuje się na postanowienie z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), które jest późniejsze od zaskarżonych decyzji, a zatem nie mogło zostać uwzględnione przy ich wydawaniu, należy przypomnieć, że wniosek złożony na podstawie art. 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem ma na celu uzyskanie ze strony sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych nie uchylenia ze skutkiem wstecznym postanowienia, w którym zarządzono dany środek tymczasowy, lecz jedynie zmiany tego postanowienia lub jego uchylenia ex nunc, z wykorzystaniem przysługującej temu sędziemu możliwości przeformułowania, jedynie ze skutkiem na przyszłość, takiego postanowienia, w ramach której może on ocenić ponownie, z uwzględnieniem okoliczności zachodzących w momencie wydawania przezeń orzeczenia, zarzuty faktyczne i prawne, które uzasadniały prima facie zastosowanie danego środka tymczasowego [zob. postanowienie z dnia 19 maja 2022 r., Republika Czeska/Polska (Kopalnia Turów), C-121/21 R, niepublikowane, EU:C:2022:408, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 52 Wynika z tego, że wniosek złożony na podstawie tego przepisu nie może mieć na celu podważenia zaistniałych w przeszłości skutków postanowienia, w którym został zarządzony dany środek tymczasowy [postanowienie z dnia 19 maja 2022 r., Republika Czeska/Polska (Kopalnia Turów), C-121/21 R, niepublikowane, EU:C:2022:408, pkt 23].
- 53 Jak przypomniano w pkt 18 powyżej, w pkt 113 postanowienia z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), wysokość okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), została obniżona do 500 000 EUR dziennie na przyszłość, począwszy od dnia 21 kwietnia 2023 r. – daty podpisania pierwszego z tych postanowień.
- 54 W niniejszej sprawie strony przyznają, że postanowienie z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), wywołuje skutek ex nunc. Obniżenie okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), miało w istocie skutek jedynie na przyszłość. Obniżenie to dotyczy zatem wyłącznie kwot należnych od dnia 21 kwietnia 2023 r., a nie kwot należnych za okres wcześniejszy.
- 55 Strony spierają się jednak co do zakresu roli Komisji, jako instytucji odpowiedzialnej za wykonanie budżetu Unii zgodnie z art. 317 TFUE, w egzekwowaniu okresowych kar pieniężnych orzekanych na podstawie art. 279 TFUE. Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja była zobowiązana, na podstawie postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), którym nałożono przedmiotową okresową karę pieniężną, do monitorowania stopnia wykonania środków tymczasowych i do uwzględnienia go w podejmowanych decyzjach o potrąceniu, natomiast według Komisji nie była ona uprawniona do jednostronnego odstąpienia od naliczania dziennej okresowej kary pieniężnej ani do jej obniżenia.

- 56 W tym względzie, co się tyczy obowiązków Komisji, należy podkreślić, że traktat FUE nie określa sposobu egzekwowania zapłaty okresowych kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 279 TFUE.
- 57 Niemniej jednak w zakresie, w jakim na podstawie art. 279 TFUE sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych nakazuje państwu członkowskiemu zapłatę na rzecz Komisji dziennej okresowej kary pieniężnej, a na podstawie art. 317 TFUE Komisja wykonuje budżet Unii, do Komisji należy wyegzekwowanie kwot należnych budżetowi Unii z tytułu wykonania postanowienia nakazującego zapłatę tej okresowej kary pieniężnej, zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322 TFUE.
- 58 W niniejszej sprawie w postanowieniu z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), określono wysokość dziennej okresowej kary pieniężnej, która pozostała niezmienną do dnia 21 kwietnia 2023 r., a także okres, przez który kara ta miała być naliczana. W szczególności w postanowieniu tym określono, jako początek naliczania tej okresowej kary pieniężnej, dzień doręczenia tego postanowienia, a jako koniec jej obowiązywania – dzień, w którym Rzeczpospolita Polska w pełni zastosuje się do zobowiązań wynikających z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), lub – w braku zastosowania się do tego postanowienia – dzień wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21.
- 59 Z postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), wynika zatem, że okresowa kara pieniężna jest należna i że w związku z tym Komisja jest zobowiązana zapewniać jej egzekwowanie tak długo, jak długo Rzeczpospolita Polska nie wykona w pełni zobowiązań wymienionych w pkt 1 lit. a)–e) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593).
- 60 Natomiast z postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), nie wynika, by Komisja była uprawniona do obniżenia wysokości dziennej okresowej kary pieniężnej w przypadku częściowego wykonania tych zobowiązań. Ponadto przyznanie Komisji uprawnienia, czy wręcz zobligowanie jej do dostosowania wysokości dziennej okresowej kary pieniężnej w zależności od stopnia wykonania przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), podważyłoby moc postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), w którym wiceprezes Trybunału ustalił wysokość dziennej okresowej kary pieniężnej na 1 000 000 EUR.
- 61 Jak przypomniano w pkt 10 powyżej, w piśmie z dnia 20 lipca 2022 r. Komisja uznała, że mimo poczynionych postępów ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. nie zapewnia pełnego wykonania zobowiązań wynikających z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), co zostało zresztą potwierdzone przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334). Wobec braku stwierdzenia pełnego wykonania wyżej wymienionych zobowiązań Komisja słusznie przystąpiła do wyegzekwowania okresowej kary pieniężnej w pełnej wysokości za okres od dnia 15 lipca do dnia 28 października 2022 r.
- 62 Ponadto należy również oddalić argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą wyegzekwowanie okresowej kary pieniężnej w pełnej wysokości za okres od dnia 15 lipca do dnia 28 października 2022 r. było sprzeczne z zasadami proporcjonalności i równości wobec prawa.

Taka argumentacja sugeruje bowiem, że Komisja była uprawniona do przeprowadzenia kontroli proporcjonalności postanowienia wiceprezesa Trybunału w przedmiocie środków tymczasowych i do dostosowania wysokości nałożonej okresowej kary pieniężnej, skutkującego tym samym podważeniem mocy takiego postanowienia. Tymczasem żadne postanowienie traktatu lub prawa wtórnego nie może być interpretowane jako przyznające Komisji takie uprawnienie.

- 63 Co więcej, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska podnosi naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy przypomnieć, że od dnia 15 lipca 2022 r., czyli daty wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., dysponowała ona środkiem prawnym umożliwiającym wystąpienie do sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych o uchylenie lub obniżenie dziennej okresowej kary pieniężnej na podstawie art. 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Tymczasem Rzeczpospolita Polska złożyła wniosek o uchylenie lub zmianę postanowienia z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), na podstawie tego przepisu, nie bezpośrednio po wejściu w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., lecz dopiero w dniu 10 marca 2023 r.
- 64 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że analiza zarzutów przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polskę na poparcie podniesionego przez nią tytułem ewentualnym żądania stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonych decyzji nie wykazała jakiegokolwiek naruszenia art. 279 TFUE lub art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego w związku z art. 98 tego rozporządzenia, ani też zasad proporcjonalności, równości wobec prawa lub skutecznej ochrony prawnej i sądowej.
- 65 W konsekwencji należy oddalić żądanie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonych decyzji, a także oddalić skargi w całości.

W przedmiocie kosztów

- 66 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 67 Ponieważ Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Sprawy T-830/22 i T-156/23 zostają połączone do celów wydania wyroku.**
- 2) Skargi zostają oddalone.**
- 3) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Marcoulli

Schwarcz

Tomljenović

Valasidis

Spangsberg Grønfeldt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 lutego 2025 r.

Sekretarz
V. Di Bucci

Prezes
M. van der Woude