



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MICHAŁA BOBEKA  
przedstawiona w dniu 3 grudnia 2020 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-650/18**

**Węgry  
przeciwko**

**Parlamentowi Europejskiemu**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Artykuł 7 ust. 1 TUE – Uzasadniony wniosek Parlamentu Europejskiego – Właściwość Trybunału – Artykuł 263 TFUE – Artykuł 269 TFUE – Rezolucja w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wspólnych wartości Unii – Zasady liczenia głosów zgodnie z art. 354 TFUE i art. 178 regulaminu Parlamentu Europejskiego – Pojęcie oddanego głosu – Wyłączenie wstrzymujących się od głosu

### **I. Wprowadzenie**

1. W dniu 12 września 2018 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (zwaną dalej „zaskarżoną rezolucją”)<sup>2</sup>. W niniejszej skardze Węgry wnoszą o stwierdzenie nieważności tej rezolucji na podstawie art. 263 TFUE.

2. Skarga dotyczy dwóch kluczowych kwestii prawnych. Po pierwsze, czy uzasadnione wnioski przyjęte na podstawie art. 7 ust. 1 TUE podlegają kontroli sądowej na podstawie art. 263 TFUE, w szczególności w świetle art. 269 TFUE? Po drugie, jeżeli tak jest, w jaki sposób należy liczyć w Parlamencie wstrzymujących się od głosu na potrzeby ustalenia, czy osiągnięto większość dwóch trzecich oddanych głosów, wymaganą w świetle art. 354 TFUE?

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

<sup>2</sup> Rezolucja P8\_TA-PROV (2018) 0340 [2017/2131(INL)].

## II. Ramy prawne

### A. Traktaty unijne

#### 3. Artykuł 7 TUE stanowi:

„1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia.

Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.

2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.

3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2 Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania [t]raktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Rada uwzględni przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

Obowiązki, które ciążą na tym państwie członkowskim na mocy [t]raktatów, pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego państwa.

4. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ustępu 3, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.

5. Zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, określone są w artykule 354 [TFUE]”.

4. Zgodnie z art. 263 TFUE Trybunał Sprawiedliwości kontroluje legalność aktów Parlamentu Europejskiego zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich.

#### 5. Ponadto na mocy art. 269 TFUE:

„Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 [TUE] wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady, oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule.

Wniosek taki musi być złożony w terminie miesiąca od daty tego stwierdzenia. Trybunał orzeka w terminie miesiąca od daty wniosku”.

6. Ogólna zasada głosowania w Parlamencie Europejskim, przewidziana w art. 231 TFUE, stanowi, że z zastrzeżeniem odmiennych postanowień traktatów Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów. Regulamin wewnętrzny określa kworum.

7. Artykuł 354 TFUE ma następujące brzmienie:

„Do celów artykułu 7 [TUE] dotyczącego zawieszenia niektórych praw wynikających z członkostwa w Unii, członek Rady Europejskiej lub Rady reprezentujący dane państwo członkowskie nie bierze udziału w głosowaniu, a dane państwo członkowskie nie jest uwzględniane przy obliczaniu jednej trzeciej lub czterech piątych państw członkowskich przewidzianych w ustępach 1 i 2 wspomnianego artykułu. Wstrzymanie się od głosu członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu decyzji, o których mowa w ustępie 2 wspomnianego artykułu.

Do celów przyjęcia decyzji, o których mowa w artykule 7 ustęp 3 i 4 [TUE], większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) niniejszego Traktatu.

Jeżeli w wyniku podjęcia decyzji o zawieszeniu prawa do głosowania zgodnie z artykułem 7 ustęp 3 [TUE] Rada stanowi większością kwalifikowaną na podstawie jednego z postanowień [t]raktatów, większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) niniejszego [t]raktatu, lub jeżeli Rada stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a).

Do celów artykułu 7 [TUE] Parlament Europejski stanowi większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentujących większość wchodzących w jego skład członków”.

8. Zgodnie z jedynym artykułem Protokołu nr 24 w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej:

„Z uwagi na poziom ochrony podstawowych praw i wolności przez państwa członkowskie Unii Europejskiej państwa członkowskie należy uważać za bezpieczne państwa pochodzenia w ich wzajemnych stosunkach we wszystkich aspektach prawnych czy praktycznych związanych z kwestiami azylu. W związku z tym wszelkie wnioski o przyznanie azylu składane przez obywateli państw członkowskich mogą być rozpatrywane lub uznane jako możliwe do rozpatrzenia przez inne państwo członkowskie jedynie w następujących przypadkach:

- a) jeżeli państwo członkowskie, którego obywatelem jest osoba składająca wniosek o azyl, powołując się na postanowienia artykułu 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podejmuje, po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu, środki odstępujące na jego terytorium od zobowiązań tego państwa wynikających z tej konwencji;
- b) jeżeli procedura wymieniona w artykule 7 ustęp 1 [TUE] została wszczęta w odniesieniu do państwa członkowskiego, którego obywatelem jest wnioskodawca, oraz do momentu podjęcia decyzji w tej sprawie przez Radę lub, w stosownym przypadku, Radę Europejską;
- c) jeżeli Rada przyjęła decyzję zgodnie z artykułem 7 ustęp 1 [TUE] w odniesieniu do państwa członkowskiego, którego obywatelem jest wnioskodawca lub jeżeli Rada Europejska przyjęła decyzję zgodnie z artykułem 7 ustęp 2 tego traktatu w odniesieniu do państwa członkowskiego, którego obywatelem jest wnioskodawca.

[...]”.

## B. Regulamin Parlamentu Europejskiego

9. Zgodnie z art. 83 Regulaminu Parlamentu Europejskiego (zwanym dalej „regulaminem Parlamentu”)<sup>3</sup> zatytułowanym „Naruszenie przez państwo członkowskie podstawowych zasad i wartości”:

„1. Na podstawie specjalnego sprawozdania właściwej komisji opracowanego zgodnie z art. 45 i 52 Parlament może:

- a) poddać pod głosowanie uzasadniony wniosek wzywający Radę do podjęcia działań zgodnie z art. 7 ust. 1 [TUE];
- b) poddać pod głosowanie wniosek wzywający Komisję lub państwa członkowskie do przedstawienia wniosku zgodnie z art. 7 ust. 2 [TUE];
- c) poddać pod głosowanie wniosek wzywający Radę do podjęcia działań zgodnie z art. 7 ust. 3 lub, następnie, z art. 7 ust. 4 [TUE].

2. Każdy wniosek Rady o wyrażenie zgody na propozycję przedłożoną zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 [TUE] wraz z uwagami przekazanymi przez zainteresowane państwo członkowskie, jest przedstawiany w Parlamencie i kierowany do właściwej komisji zgodnie z art. 99. Z wyjątkiem pilnych i uzasadnionych przypadków, Parlament podejmuje decyzję na podstawie propozycji właściwej komisji.

3. Zgodnie z art. 354 [TFUE] decyzje, o których mowa w ust. 1 i 2, wymagają większości dwóch trzecich oddanych głosów reprezentujących większość posłów do Parlamentu.

[...]”.

10. Zgodnie z art. 178 regulaminu Parlamentu, który dotyczył „głosowania”:

„1. Głosowanie w Parlamencie odbywa się zazwyczaj przez podniesienie ręki.

Niemniej jednak [p]rzewodniczący w każdej chwili może zdecydować o przeprowadzeniu głosowania z zastosowaniem elektronicznego systemu głosowania.

[...]

3. W przypadku przyjęcia lub odrzucenia tekstu tylko głosy »za« i »przeciw« są uwzględniane przy obliczaniu wyniku głosowania, chyba że wymagana większość została określona w traktatach.

[...]”.

11. Artykuł 226 ust. 1 regulaminu Parlamentu, dotyczący stosowania tego regulaminu, stanowił:

„W przypadku wątpliwości dotyczących stosowania lub wykładni niniejszego [r]egulaminu, [p]rzewodniczący może przekazać kwestię właściwej komisji do rozpatrzenia.

<sup>3</sup> W wersji mającej zastosowanie do kadencji 2014–2019, zmienionej decyzją Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie ogólnego przeglądu Regulaminu Parlamentu.

Przewodniczący komisji mogą postąpić w ten sam sposób w przypadku pojawienia się takich wątpliwości w trakcie prac komisji i w związku z nimi”.

### III. Okoliczności faktyczne i postępowanie przed Trybunałem

12. W dniu 17 maja 2017 r. Parlament Europejski (zwany dalej „stroną pozwaną”) przyjął rezolucję zobowiązującą Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (zwaną dalej „Komisją LIBE”) do sporządzenia specjalnego sprawozdania, by poddać pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym uzasadniony wniosek wzywający Radę do podjęcia wobec Węgier (zwaną dalej „stroną skarżącą”) działań zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE<sup>4</sup>.

13. W dniu 4 lipca 2018 r. Komisja LIBE przyjęła sprawozdanie<sup>5</sup>, znane również pod nazwą sprawozdania Sargentini.

14. W dniu 7 września 2018 r., na wniosek przewodniczącego Parlamentu, Wydział Prawny Parlamentu przedłożył mu opinię prawną mającą na celu doprecyzowanie zasad liczenia głosów mających zastosowanie do procedury określonej w art. 7 ust. 1 TUE, w szczególności doprecyzowanie, czy wstrzymanie się od głosu ma być liczone jako oddany głos na potrzeby ustalenia, czy osiągnięto wymaganą większość dwóch trzecich oddanych głosów.

15. Pismem z dnia 10 września 2018 r. stały przedstawiciel Węgier przy Unii Europejskiej poinformował sekretarza generalnego Parlamentu, że według rządu węgierskiego w przypadku głosowania nad zaskarżoną rezolucją Parlamentu należy uwzględnić wstrzymujących się od głosu.

16. Tego samego dnia zastępca sekretarza generalnego Parlamentu poinformował posłów do Parlamentu Europejskiego za pośrednictwem poczty elektronicznej, że zostaną uwzględnione jedynie głosy oddane „za” zaskarżoną rezolucją i głosy oddane „przeciw” zaskarżonej rezolucji.

17. W dniu 12 września 2018 r. Parlament Europejski przyjął zaskarżoną rezolucję. Za rezolucją oddano 448 głosów, 197 głosów oddano przeciwko niej, a 48 osób wstrzymało się od głosu.

18. W niniejszej skardze strona skarżąca wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej rezolucji i obciążenie strony pozwanej kosztami postępowania.

19. Strona pozwana wnosi do Trybunału o odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej, ewentualnie oddalenie jej jako bezzasadnej, oraz o obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

20. Postanowieniem z dnia 14 maja 2019 r. na wniosek Parlamentu Trybunał zarządził usunięcie z akt opinii Wydziału Prawnego Parlamentu, zawartej w załączniku 5 do skargi. Trybunał odrzucił jednocześnie wniosek Węgier o ujawnienie tego dokumentu<sup>6</sup>.

21. Postanowieniem Trybunału z dnia 22 maja 2019 r. Polska (zwana dalej „interwenientem”) została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego stronę skarżącą.

<sup>4</sup> P8\_TA(2017)0216.

<sup>5</sup> Sprawozdanie A8-0250/2018 w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 [TUE], istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia [2017/2131(INL)].

<sup>6</sup> Postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament (C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438).

22. Strona skarżąca, strona pozwana i interwenient wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 29 czerwca 2020 r.

#### **IV. Ocena**

23. Niniejsza opinia ma strukturę przedstawioną poniżej. W pierwszej kolejności zbadam dopuszczalność niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności. W skrócie, kwestia ta wymaga ustalenia, czy uzasadnione wnioski uruchamiające procedurę przewidzianą w art. 7 TUE podlegają kontroli na podstawie zwykłych postanowień art. 263 TFUE oraz czy art. 269 TFUE może wpływać w taki czy inny sposób na to stanowisko ogólne (zob. śródtytuł A poniżej). Następnie przejdę do istoty sprawy, skupiając się w szczególności na zarzutach pierwszym i trzecim: w jaki sposób należy uwzględnić wstrzymywanie się od głosu przez posłów do Parlamentu Europejskiego na potrzeby ustalenia, czy zaskarżona rezolucja została przyjęta większością dwóch trzecich oddanych głosów wymaganą na mocy art. 354 TFUE (zob. śródtytuł B poniżej)? Ponieważ w kontekście niniejszej sprawy nie dostrzegam nieprawidłowości w wykładni odpowiednich przepisów i praktyce Parlamentu w tym względzie w kontekście niniejszej sprawy, proponuję oddalić skargę jako bezzasadną.

#### **A. W przedmiocie dopuszczalności**

##### **1. Argumenty stron**

##### **a) Strona skarżąca**

24. Zdaniem strony skarżącej zaskarżona rezolucja może zostać poddana kontroli na podstawie art. 263 TFUE, ponieważ wywołuje istotne skutki prawne i polityczne pod trzema względami. Po pierwsze, zaskarżona rezolucja nie tylko stygmatyzuje dane państwo członkowskie, ale otwiera również możliwość dokonania przez Radę stwierdzenia wobec danego państwa członkowskiego na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Po drugie, rezolucja pociąga za sobą automatyczną utratę statusu bezpiecznego kraju pochodzenia w sprawach azylowych. Po trzecie, wpływa ona na realizację instrumentów współpracy między państwami członkowskimi, takich jak europejskie nakazy aresztowania.

25. Ponadto strona skarżąca jest zdania, że w zaskarżonej rezolucji przedstawiono ostateczne stanowisko Parlamentu. Późniejszy udział Parlamentu w przebiegu procedury przewidzianej w art. 7 TUE poprzez wyrażenie zgody na stwierdzenie dokonywane przez Radę różni się od pierwotnego wniosku. Dotyczy to innego aktu przyjętego przez inną instytucję, który ma inną treść i przedmiot. Procedury przewidzianej w art. 7 TUE nie można porównać z procedurą ustawodawczą. Zaskarżona rezolucja nie jest zatem analogiczna względem wniosków ustawodawczych Komisji. Procedura określona w art. 7 TUE jest wyjątkową procedurą sankcji, której wszystkie etapy wywołują skutki prawne, nawet jeżeli nie dochodzi do uruchomienia kolejnego etapu. Nie ma pewności, czy niezgodność z prawem stwierdzona w przyjętej zaskarżonej rezolucji mogłaby zostać usunięta na późniejszym etapie, ponieważ nie ma gwarancji, że Rada ostatecznie podejmie decyzję.

26. Artykuł 269 TFUE nie czyni niedopuszczalną skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej rezolucji. Postanowienie to ma zastosowanie wyłącznie do wymienionych w nim aktów prawnych. Nie ma ono zatem zastosowania do zaskarżonej rezolucji. Artykuł 269 TFUE zawiera

wyjątek od ogólnych zasad postępowania sądowego i w związku z tym powinien być interpretowany w sposób ścisły. Postanowienie to należy interpretować w świetle zmian konstytucyjnych wprowadzonych traktatem z Lizbony, które rozszerzyły zakres kompetencji Trybunału na wszystkie dziedziny objęte prawem Unii. Każdy etap procedury przewidzianej w art. 7 TUE musi być zgodny ze wszystkimi odpowiednimi przepisami prawa Unii. Tym samym art. 269 TFUE nie można interpretować w ten sposób, że wyłącza on Parlament z kontroli sądowej zaskarżonej rezolucji, w szczególności w ramach procedury mającej na celu ochronę praworządności, przynajmniej w odniesieniu do zasad dotyczących kompetencji i procedur.

### ***b) Strona pozwana***

27. Zdaniem strony pozwanej skarga o stwierdzenie nieważności zaskarżonej rezolucji jest niedopuszczalna. Twierdzi ona, że w niniejszej sprawie ma zastosowanie art. 269 TFUE, który stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 263 TFUE stanowiącego *lex generalis*. Artykuł 269 TFUE jest jednym z szeregu innych postanowień ograniczających właściwość Trybunału w szczególnych dziedzinach. Stoi on na przeszkodzie dokonaniu przez Trybunał kontroli sądowej zaskarżonej rezolucji. Autorzy traktatów nie przewidywali szerokiego zakresu kontroli sądowej aktów dotyczących procedury przewidzianej w art. 7 TUE.

28. Procedura określona w art. 7 TUE stanowi nadzwyczajną gwarancję polityczną, która w dużej mierze pozostaje poza właściwością Trybunału. Spośród różnych aktów, które mogą zostać przyjęte na podstawie art. 7 TUE, jedynie stwierdzenie dokonywane przez Radę Europejską lub Radę może podlegać kontroli sądowej na podstawie art. 269 TFUE. W szczególności nielogiczne byłoby przeprowadzenie pełnej kontroli sądowej aktów przygotowawczych na podstawie art. 263 TFUE, w sytuacji gdy stwierdzenia podlegają ograniczonej kontroli na podstawie art. 269 TFUE. Oznacza to, że debata polityczna, która powinna odbyć się w Radzie, odbywałaby się wówczas na sali sądowej. Trybunał może zbadać zarzucane uchybienia proceduralne popełnione w trakcie przyjmowania aktu, takiego jak zaskarżona rezolucja, lecz na późniejszym etapie, w toku kontroli sądowej stwierdzenia dokonanego przez Radę lub Radę Europejską.

29. Jeżeli Trybunał przyjmie odmienne podejście, strona pozwana podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym zaskarżona rezolucja nie podlega zaskarżeniu ze względu na brak skutków prawnych. Po pierwsze, rezolucja nie pociąga za sobą żadnej zmiany sytuacji prawnej strony skarżącej. Rada może, wedle własnego uznania, przychylić się bądź nie do wniosku Parlamentu. Po drugie, nawet jeżeli zaskarżona rezolucja mogła mieć wpływ na możliwość złożenia przez obywateli węgierskich wniosku o udzielenie azylu w innym państwie członkowskim, nie przesądza o treści ostatecznej decyzji podejmowanej w tym względzie przez dane państwo członkowskie. W każdym razie zaskarżona rezolucja stanowi środek pośredni, który nie podlega zaskarżeniu przed sądem. Nie zawiera ona ostatecznego stanowiska Parlamentu, ponieważ na dalszym etapie postępowania zatwierdza on jeszcze stwierdzenie dokonane przez Radę na podstawie art. 7 TUE. Można ją porównać do wniosków Komisji przedstawianych w zwykłej procedurze ustawodawczej.

### ***c) Interwenient***

30. Interwenient podnosi, że wniosek o kontrolę sądową zaskarżonej rezolucji jest dopuszczalny na podstawie art. 263 TFUE. Akt ten nie jest aktem przygotowawczym na potrzeby stwierdzenia dokonywanego przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. W związku z tym na nieprawidłowości proceduralne, które miały wystąpić przy przyjmowaniu zaskarżonej rezolucji, nie można powoływać się na późniejszym etapie na poparcie twierdzeń, iż Rada, dokonując stwierdzenia na

podstawie art. 7 ust. 1 TUE, naruszyła wymogi proceduralne. Uzasadnionego wniosku Parlamentu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE nie można porównywać z wnioskami Komisji przedstawianymi w ramach procesu ustawodawczego. W ramach procesu ustawodawczego wniosek Komisji ogranicza uprawnienia dyskrecyjne Rady. Nie jest tak w przypadku uzasadnionych wniosków Parlamentu przedstawianych na podstawie art. 7 TUE. Za autonomicznym charakterem uzasadnionych wniosków przemawia okoliczność, że Parlament uczestniczy również na późniejszym etapie procedury.

31. Możliwość poddania zaskarżonej rezolucji kontroli sądowej na podstawie art. 263 TFUE nie stoi w sprzeczności z historyczną ani celowościową wykładnią art. 269 TFUE. W przeciwieństwie do dawnego art. 46 TUE art. 269 TFUE nie ogranicza właściwości Trybunału do zamkniętego katalogu aktów. Celem art. 269 TFUE jest ograniczenie kontroli sądowej jedynie w odniesieniu do aktów uznaniowych o znaczeniu politycznym, takich jak stwierdzenia, o których mowa w art. 7 ust. 1 TUE. Pozostałe akty przyjęte na podstawie art. 7 TUE mogą zatem zostać poddane kontroli na podstawie art. 263 TFUE.

32. Jeżeli chodzi o uzasadnione wnioski, ze względu na znaczące skutki polityczne i prawne nie mogą one być wolne od kontroli sądowej, przynajmniej pod względem poszanowania przepisów proceduralnych. Kontrolę sądową uzasadnia również brak ograniczenia w czasie niekorzystnych skutków uzasadnionych wniosków. Jeżeli uzasadnione wnioski zostałyby wyłączone z kontroli sądowej dokonywanej na podstawie art. 263 TFUE, inne akty, takie jak decyzje Rady podejmowane na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, które powodują zawieszenie w prawach państwa członkowskiego, również nie podlegałyby kontroli. Cel procedury określonej w art. 7 TUE, jakim jest zachęcanie państw członkowskich do poszanowania wartości Unii, byłby całkowicie zagrożony, gdyby środki prowadzące do jego realizacji mogły same w sobie stanowić zagrożenie dla praw osób fizycznych, w tym praw wynikających ze statusu obywatela Unii.

## 2. Analiza

### *a) Punkt wyjścia: kompletny system środków prawnych*

33. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Unia Europejska jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności między innymi z traktatami, ogólnymi zasadami prawa oraz prawami podstawowymi<sup>7</sup>. W tym celu w traktacie FUE ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniających kontrolę sądową legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii<sup>8</sup>.

34. Oczywiście taki kompletny system środków prawnych jest do dyspozycji każdego skarżącego, niezależnie od tego, czy jest on osobą fizyczną lub prawną, instytucją czy państwem członkowskim. W związku z tym *państwa członkowskie* mogą również powoływać się, dla własnych celów, na zasadę skutecznej ochrony sądowej<sup>9</sup>. Ponadto zgodnie z art. 263 akapit drugi TFUE państwo członkowskie jako uprzywilejowany skarżący nie musi wykazywać, że

<sup>7</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja (C-336/09 P, EU:C:2012:386, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 60); z dnia 29 maja 2018 r., Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen i in. (C-426/16, EU:C:2018:335, pkt 38).

<sup>8</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91–92); z dnia 13 marca 2018 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (C-244/16 P, EU:C:2018:177, pkt 102); z dnia 5 listopada 2019 r., EBC i in./Trasta Komerbanka i in. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, pkt 54).

<sup>9</sup> Zobacz w tym względzie na przykład wyroki: z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rada (C-600/14, EU:C:2017:935, pkt 108); z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja (C-575/18 P, EU:2020:530, pkt 52).



sprawa dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie. Dopuszczalność skargi na podstawie art. 263 TFUE wymaga od państwa członkowskiego jedynie ustalenia, że akt – w niniejszej sprawie akt Parlamentu – miał wywoływać skutki prawne względem osób trzecich. Wobec tego państwo członkowskie może zaskarżyć akt Unii, nawet jeżeli akt ten nie wywołuje skutków prawnych konkretnie wobec tego państwa członkowskiego<sup>10</sup>.

35. Istnienie kompletnego systemu środków prawnych ma istotną konsekwencję. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony Trybunał jest organem *domyślnie* właściwym w odniesieniu do wszystkich aktów przyjętych przez instytucje Unii, a przynajmniej aktów, które mają wywoływać skutki prawne. Wynika z tego, że Trybunał nie jest organem właściwym jedynie wówczas, gdy traktaty przewidują wyraźne wyłączenia właściwości. Przykładowo art. 275 akapit pierwszy i art. 276 TFUE przewidują takie wyłączenia, odpowiednio, w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach członkowskich.

36. Jednakże nawet w takich sytuacjach Trybunał podkreślił, że art. 19 TUE powierzył Trybunałowi ogólną właściwość w celu zapewnienia przestrzegania prawa w odniesieniu do wykładni i stosowania traktatów. W związku z tym wszelkie odstępstwa od tej zasady ogólnej właściwości należy interpretować w sposób zawężający<sup>11</sup>.

37. Podsumowując, zgodnie z traktatem z Lizbony zasada domyślna jest bezkompromisowo prosta: o ile traktat w sposób jasny i wyraźny nie wyłącza właściwości Trybunału, Trybunał jest właściwy do orzekania w przedmiocie wszystkich aktów prawa Unii. Ponadto wszelkie tego rodzaju wyraźne wyłączenia mają być interpretowane w sposób zawężający.

#### ***b) Artykuł 7 TUE i akty przyjęte w jego ramach***

38. Artykuł 7 TUE, początkowo oznaczony jako art. F.1 TUE, wszedł w życie na mocy traktatu z Amsterdamu w 1997 r. Artykuł 7 ust. 1 TUE stanowi etap początkowy procedury uruchamianej w przypadku wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE. W art. 7 ust. 2 TUE uregulowano kolejny etap, na którym można stwierdzić poważne i trwałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. W art. 7 ust. 3 TUE przewidziano ostatecznie wydawanie sankcji przeciwko danemu państwu członkowskiemu.

39. W odniesieniu do każdego z tych etapów art. 7 TUE przewiduje przyjęcie szeregu aktów prawnych przez odpowiednią instytucję (odpowiednie instytucje). Po pierwsze, art. 7 ust. 1 TUE jest uruchamiany na *uzasadniony wniosek* jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji, w którym wzywa się Radę do podjęcia działań. Po drugie, Rada może następnie skierować *zalecenia* do danego państwa członkowskiego. Po trzecie, Rada może *stwierdzić*, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, pod warunkiem uzyskania *zgody* Parlamentu.

<sup>10</sup> Zobacz na przykład postanowienie z dnia 27 listopada 2001 r., Portugalia/Komisja (C-208/99, EU:C:2001:638, pkt 23).

<sup>11</sup> Zobacz na przykład w odniesieniu do art. 275 akapit pierwszy TFUE wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70); z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 40); z dnia 25 czerwca 2020 r., SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 66). Aby zapoznać się ze szczegółowym przeglądem zakresu właściwości Trybunału w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zob. moja opinia w sprawie SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, pkt 51–89).

40. W art. 7 ust. 2 TUE w dużej mierze zastosowano ten sam wzorzec (choć z niewielkimi różnicami), przy czym dotyczy on stwierdzenia, że doszło już do naruszenia. Na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Rada Europejska może *stwierdzić* istnienie poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Parlament ma wyrazić *zgode*, a dane państwo członkowskie jest proszone o przedstawienie uwag.

41. Wreszcie art. 7 ust. 3 TUE można postrzegać jako kulminację dwóch poprzednich etapów, co ostatecznie umożliwia przyjęcie *decyzji* o zawieszeniu niektórych praw danego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania. Artykuł 7 ust. 4 TUE stanowi uzupełnienie powyższego, zezwalając na przyjęcie *decyzji* o zmianie lub uchyleniu środków zawieszających w odpowiedzi na zmianę sytuacji.

42. Wynika z tego, że zanim potencjalnie dojdzie do przyjęcia przez Radę sankcji na podstawie art. 7 ust. 3 TUE instytucje mogą, poza uzasadnionym wnioskiem z art. 7 ust. 1 TUE, w ramach procedury określonej w art. 7 TUE przyjmować szeroki wachlarz aktów prawnych. Na pierwszy rzut oka jest raczej jasne, że procedura określona w art. 7 TUE prawdopodobnie nie będzie procedurą ani szybką, ani prostą, ale w strukturze postanowienia widać pewną logikę. W szczególności poszczególne szeregi decyzji są zgodne z określonym wzorem, który znajduje odzwierciedlenie również w wyborach terminologicznych.

#### **c) Artykuł 269 TFUE: klauzula wyłączająca właściwość?**

43. W jaki sposób art. 269 TFUE, który wraz z art. 263 TFUE stanowi podstawę niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności, wpisuje się w kompletny unijny system środków prawnych w odniesieniu do konkretnej procedury określonej w art. 7 TUE, o której mowa powyżej? Czy jest to, jak twierdzi strona pozwana, *lex specialis*, które ma zastosowanie w całej procedurze przewidzianej w art. 7 TUE i wyklucza kontrolę sądową wszelkich aktów wydanych w ramach tej procedury, z zastrzeżeniem aktów wyraźnie określonych w art. 269 TFUE? Czy raczej, jak twierdzi strona skarżąca i interwenient, jest to wyjątek od standardowych przepisów dotyczących postępowań sądowych, który uzasadnia jedynie szczególny rodzaj kontroli tej ostatniej kategorii aktów, nie wykluczając przy tym kontroli innych aktów przyjmowanych na podstawie art. 7 TUE?

44. Treść (zob. śródtytuł 1 poniżej), kontekst historyczny (zob. śródtytuł 2 poniżej), a przede wszystkim system i logika (zob. śródtytuł 3 poniżej) art. 269 TFUE pozwalają mi wysnuć wniosek, że postanowienie to nie jest w rzeczywistości klauzulą wyłączającą właściwość. W ramach systemu i logiki legitymacji procesowej na gruncie art. 263 TFUE, w szczególności w świetle wyłączenia aktów przygotowawczych z kontroli sądowej, skutek art. 269 TFUE jest raczej odwrotny: wyraźnie potwierdza on i tym samym przypisuje Trybunałowi właściwość (aczkolwiek rzeczywiście ograniczoną) w odniesieniu do określonych rodzajów aktów (w zakresie stwierdzeń dokonanych przez Radę Europejską lub Radę), które mogłyby zostać wykluczone, gdyby zastosowanie miały zasady ogólne. Wobec tego art. 269 TFUE *nie* reguluje – ani w konsekwencji nie uniemożliwia – wszczynania skarg o stwierdzenie nieważności *innych* aktów wydawanych na podstawie art. 7 TUE, a więc aktów niewymienionych w art. 269 TFUE, w tym uzasadnionego wniosku Parlamentu przedstawionego na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. W odniesieniu do tych aktów zastosowanie mają zasady zwykle przewidziane w art. 263 TFUE.

## 1) Treść

45. Brzmienie art. 269 TFUE odnosi się do kontroli sądowej „aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 7 [TUE]”. Oprócz tego instytucjonalnego ograniczenia zakresu kontrola ta jest następnie ograniczona w dwojaki sposób: po pierwsze – pod względem potencjalnej strony skarżącej (wnioski o kontrolę sądową mogą być składane wyłącznie przez zainteresowane państwo członkowskie), a po drugie – pod względem zakresu tej kontroli (która ogranicza się do kwestii proceduralnych, ponieważ od Trybunału wymaga się jedynie zbadania poszanowania postanowień proceduralnych zawartych w art. 7 TUE).

46. Co się tyczy dokładnego *pozytywnego* zakresu art. 269 TFUE, rodzaje aktów objętych tym postanowieniem są na pierwszy rzut oka raczej szerokie – „akt przyjęty przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 7 [TUE]”. Wobec tego art. 269 TFUE mógłby, w świetle zdania pierwszego tego postanowienia, obejmować *dowolny* akt instytucji przyjmowany na podstawie procedury określonej w art. 7 TUE: nie tylko stwierdzenia (dokonywane na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 TUE) i zalecenia (wydawane na podstawie art. 7 ust. 1 TUE), ale nawet akty niewymienione wprost w art. 7 TUE, które mogą być przyjmowane przez Radę Europejską lub Radę.

47. Niemniej jednak, gdy zdania pierwsze i drugie w art. 269 TFUE rozpatrywane są łącznie, staje się dość jasne, że art. 269 TFUE ma zastosowanie wyłącznie do *stwierdzeń* dokonanych przez Radę Europejską lub Radę. Postanowienie to wymaga bowiem, aby wniosek o kontrolę sądową został złożony przez „państwo członkowskie, którego dotyczy *stwierdzenie* [...]”, w terminie miesiąca od daty *tego stwierdzenia*”.

48. Natomiast, jeśli chodzi o *negatywny* zakres art. 269 TFUE, to z pewnością – zważywszy na jego treść – inne akty potencjalnie przyjmowane na podstawie art. 7 TUE *niebędące stwierdzeniami*, przyjmowane przez instytucje *inne niż Rada Europejska lub Rada*, zwyczajnie nie są objęte zakresem art. 269 TFUE. Wobec tego w art. 269 TFUE nie ma mowy o aktach Parlamentu Europejskiego ani Komisji, które mogą być przyjmowane na podstawie art. 7 TUE.

## 2) Kontekst historyczny

49. Brzmienie obecnego art. 269 TFUE w dużej mierze odzwierciedla pierwotny art. III-371 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Wydaje się jednak, że w dokumentach przygotowawczych do konwencji nie ma szczególnej dyskusji na temat tego konkretnego postanowienia<sup>12</sup>.

50. Strony przywołały również inną historyczną paralełę, na którą powołuje się w szczególności strona pozwana, aby poprzeć argument, że obecny art. 269 TFUE miał wyłączać z kontroli sądowej całą procedurę przewidzianą w art. 7 TUE. Dotyczy ona poprzednika art. 269 TFUE, dawnego art. 46 lit. e) TUE.

51. Zgodnie z traktatem z Nicei dawny art. 46 lit. e) TUE stanowił: „Postanowienia [traktatów] dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i wykonywania tych kompetencji stosuje się do [...] postanowień czysto proceduralnych określonych w artykule 7

<sup>12</sup> W szczególności grupa dyskusyjna ds. Trybunału Sprawiedliwości odniosła się jedynie do wyłączenia kontroli sądowej w związku ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (CONV 689/1/03 REV 1).

[TUE], gdy Trybunał Sprawiedliwości działa na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego w terminie jednego miesiąca od daty dokonania przez Radę stwierdzenia, przewidzianego w tym artykule”.

52. Niewątpliwie brzmienie tego artykułu wykazuje pewne podobieństwo do brzmienia art. 269 TFUE. Oba postanowienia ograniczają kontrolę sądową do postanowień proceduralnych zawartych w art. 7 TUE. Oba postanowienia wymagają, aby kontrola ta odbywała się na wniosek danego państwa członkowskiego w terminie jednego miesiąca od daty stwierdzenia. Na tym jednak podobieństwa się kończą.

53. Po pierwsze, pod względem językowym tym, co wynika jedynie jasno z treści dawnego art. 46 lit. e) TUE, jest to, że w ramach art. 7 TUE Trybunał mógł wykonywać swoje uprawnienia (a zatem w szczególności uprawnienia do kontroli sądowej i unieważnienia na mocy poprzednika art. 263 TFUE) wyłącznie w odniesieniu do postanowień czysto proceduralnych zawartych w art. 7 TUE. Zakres przedmiotowy dawnego art. 46 lit. e) TUE nie był zatem jasny, ponieważ nie precyzował w sposób jednoznaczny, *do jakich aktów dokładnie* miał on mieć zastosowanie i czy akty inne niż stwierdzenia mogły wchodzić w zakres tego postanowienia (i podlegać takiemu rodzajowi kontroli, jaki przewidziano w tym postanowieniu). Z kolei, jak wskazano powyżej<sup>13</sup>, zakres art. 269 TFUE jest nie tylko węższy, ale również klarowniejszy niż zakres dawnego art. 46 lit. e) TUE. W przeciwieństwie do tego ostatniego art. 269 TFUE milczy na temat ewentualnej kontroli (lub braku kontroli) *innych* rodzajów aktów przyjętych w ramach art. 7 TUE na innej podstawie właściwości, takiej jak art. 263 TFUE.

54. Po drugie, w traktacie z Lizbony nie zawarto uzasadnienia dla dawnego art. 46 TUE *jako całości*, pierwotnie dodanemu do traktatu z Maastricht wraz z utworzeniem *Unii Europejskiej*<sup>14</sup>. Artykuł ten był ściśle powiązany ze „strukturą filarów”: określał właściwość Trybunału i ograniczał ją w odniesieniu do spraw międzyrządowych, które były wcześniej regulowane traktatem UE, przewidując w ten sposób szereg wyjątków od właściwości Trybunału<sup>15</sup>. W tym czasie szczególny charakter *Unii Europejskiej*, w przeciwieństwie do *Wspólnoty Europejskiej*, wymagał ograniczonej właściwości Trybunału w sprawach takich jak procedura określona w art. 7, które wykraczały poza filar wspólnotowy.

55. Wejście w życie traktatu z Lizbony spowodowało zmianę paradygmatu, czyniąc zbędną jakąkolwiek dyskusję na temat potencjalnych podobieństw w treści między obecnym art. 269 TFUE a dawnym art. 46 lit. e) TUE. Nie można po prostu uznać, że art. 269 TFUE stanowi jedynie następstwo dawnego art. 46 lit. e) TUE, potencjalnie przejmującym tym samym jego zakres, cel i ducha, ponieważ zniknęły wszystkie podstawy, na których opierał się dawny art. 46 TUE. W związku z tym nie istnieje już przepis ogólny, w którym wymieniono by różne okoliczności, w których Trybunał nie jest właściwy w kontekście struktury filarów. Traktat z Lizbony wprowadził raczej zasadę ogólnej właściwości, do której mają zastosowanie jedynie szczególne i konkretnie wymienione wyłączenia<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Punkty 45–48 niniejszej opinii.

<sup>14</sup> Następnie art. L TUE.

<sup>15</sup> Nie tylko w odniesieniu do procedury określonej w art. 7 TUE, lecz również w szczególności w odniesieniu do niewspólnotowych filarów: drugiego i trzeciego (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych).

<sup>16</sup> Zobacz pkt 37 niniejszej opinii.

56. Podsumowując, argument oparty na dawnym art. 46 TUE i tym, co poprzednio było objęte zakresem równoległego wyłączenia, trudno uznać za uzasadniony. W rzeczywistości może to być argument *a contrario*, ale z pewnością nie argument *per analogiam*.

### 3) System

57. Istnieją argumenty systemowe, które wyjaśniają, dlaczego postanowienia art. 269 TFUE nie można interpretować w ten sposób, że wyłączają one jakiegokolwiek kwestie z zakresu właściwości Trybunału. Przepis ten w sposób pozytywny przyznaje raczej właściwość, wyraźnie coś włączając.

58. Po pierwsze, art. 269 TFUE nie znajduje się wśród wyjątków od właściwości Trybunału zawartych w części szóstej tytułu I rozdział 1 sekcja 5 TFUE, obok art. 274, 275 i 276 TFUE. Artykuł 269 TFUE należy natomiast do postanowień przyznających właściwość Trybunałowi: następuje on *po* art. 268 TFUE (przyznającym Trybunałowi właściwość w zakresie odpowiedzialności pozaumownej Unii) i *przed* art. 270 TFUE (przyznającym Trybunałowi kompetencję w zakresie sporów między Unią a jej pracownikami).

59. Po drugie, takie systemowe umiejscowienie jest również potwierdzone względami językowymi. W przeciwieństwie do brzmienia użytego w rzeczywistych włączeniach („Trybunał [...] nie jest właściwy” w art. 275 TFUE lub „Trybunał [...] nie jest właściwy” w art. 276 TFUE), art. 269 TFUE jest postanowieniem, który w sposób pozytywny przypisuje właściwość („Trybunał [...] jest właściwy”)<sup>17</sup>.

60. Po trzecie i najważniejsze, rodzi to pytanie: dlaczego zatem konieczne było pozytywne przypisanie lub raczej potwierdzenie właściwości w odniesieniu do stwierdzeń Rady lub Rady Europejskiej dokonanych na podstawie art. 7 ust. 1 lub 2 TUE przy jednoczesnym ograniczeniu tej właściwości co do jej zakresu?

61. Moim zdaniem to wyraźne potwierdzenie było konieczne właśnie ze względu na bardziej tradycyjne orzecznictwo dotyczące legitymacji procesowej i dostępu do kontroli sądowej na podstawie art. 263 TFUE. Zgodnie z tym orzecznictwem<sup>18</sup> stwierdzenia dokonane na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 TUE można uznać za środki przygotowawcze do ostatecznej decyzji o zawieszeniu przyjmowanej na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. Na tej podstawie można je uznać za wyłączone z kontroli sądowej. W związku z tym, aby wyeliminować taką niepewność a fortiori w szczególnej dziedzinie politycznej, w której domyślnie Trybunał wykazywałby najprawdopodobniej pewną powściągliwość przy przeprowadzaniu kontroli<sup>19</sup>, rozsądne byłoby wyraźne przewidzenie ograniczonej kontroli aktów wybranych jako akty, które w każdym razie powinny podlegać kontroli sądowej.

<sup>17</sup> Artykuł 269 TFUE został sformułowany jako klauzula nadająca uprawnienia w większości wersji językowych, na przykład w językach czeskim, niemieckim, hiszpańskim, angielskim lub włoskim. Wersja francuska, choć sformułowana z zastosowaniem zaprzeczenia („la Cour de Justice n'est compétente ... que ...”), w żadnym wypadku nie sugeruje, że Trybunał nie jest właściwy dla aktów innych niż akty przyjęte przez Radę Europejską lub Radę. Z jego brzmienia jasno wynika jedynie, że kontrola sądowa tych ostatnich aktów jest przeprowadzana w sposób szczególnie i ograniczony, o którym mowa w art. 269 TFUE.

<sup>18</sup> Omówionym szczegółowo w tym kontekście w dalszej części, w pkt 82–102 niniejszej opinii.

<sup>19</sup> Co się tyczy – zależnej od dziedziny – intensywności kontroli sądowej, którą sprawuje Trybunał, zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 87–97). Zobacz także na przykład w odniesieniu do innego rodzaju aktu politycznego Parlamentu Europejskiego wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, pkt 24), w którym Trybunał orzekł, że w kwestii sposobu rozpatrywania takiej petycji Parlament dysponuje szerokim zakresem uznania o charakterze politycznym. W związku z tym Trybunał orzekł, że decyzja podjęta w tym względzie nie podlega kontroli sądowej.

62. Wobec powyższego art. 269 TFUE, postrzegany w takim kontekście systemowym, stanowi w istocie rodzaj *lex specialis*, jednak bardzo odmienny od sugerowanego przez stronę pozwaną. Nie jest to i logicznie nie może być to bezrefleksyjne szeroko zakrojone wykluczenie z kontroli sądowej wszelkich aktów, które nie zostały w nim wyraźnie wymienione, lecz które zostały przyjęte mimo wszystko na mocy art. 7 TUE. Jest to specjalne potwierdzenie lub przypisanie właściwości w odniesieniu do określonych rodzajów aktów tam wymienionych, które mogłyby zostać prawdopodobnie wykluczone. Oznacza to jednak również, że akty niewymienione wprost w tym postanowieniu nie są regulowane tym postanowieniem i podlegają ogólnym zasadom art. 263 TFUE.

#### 4) Ogólna logika

63. Na wzmiankę zasługuje jeszcze jeden argument systemowy. Dotyczy on (nie)logicznych konsekwencji, do których prowadziłaby wykładnia zaproponowana przez stronę pozwaną.

64. Przyjmując, że strona pozwana ma rację, a treść art. 269 TFUE należy odczytywać, wbrew jego brzmieniu, kontekstowi i logice systemowej, jako zasadniczo wskazujący, że „Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy do kontroli wszelkich aktów wydanych na podstawie art. 7 TUE, z wyjątkiem stwierdzeń dokonanych przez Radę Europejską lub Radę”. Kolejnym logicznym pytaniem, które należy zadać, jest zatem pytanie o to, co z kwestią kontroli sądowej potencjalnych decyzji o zawieszeniu wydanych przez Radę na podstawie art. 7 ust. 3 TUE?

65. Podczas rozprawy strona pozwana potwierdziła, że jej zdaniem wszelkie akty przyjęte na podstawie art. 7 TUE inne niż stwierdzenia byłyby wolne od kontroli sądowej, włączając w to decyzje o sankcjach podejmowane przez Radę na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. Strona pozwana podniosła zasadniczo, że jeżeli dane państwo członkowskie może na podstawie art. 269 TFUE zaskarżyć stwierdzenie, w tym stwierdzenie dokonane przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, to na tym etapie należy ustalić ewentualną niezgodność z prawem. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał nieważności stwierdzenia dokonanego na podstawie art. 7 ust. 2 TUE nie może dojść do podjęcia decyzji o zawieszeniu na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. Jeżeli stwierdzenie nie zostanie unieważnione, będzie ono stanowić solidną podstawę prawną dla decyzji o zawieszeniu podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, przy czym ta ostatnia jest zasadniczo jedynie decyzją polityczną, której nie można zaskarżyć.

66. Moim zdaniem taka wykładnia jest niemożliwa do przyjęcia.

67. Po pierwsze, należy ponownie przypomnieć, że Unia Europejska jest „wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat”<sup>20</sup>. W art. 7 TUE ustanowiono procedurę, która ma w szczególności zapewnić poszanowanie państwa prawa przez państwa członkowskie. Ochrona sądowa jest jedną z najważniejszych zasad państwa prawa. Jak Trybunał przypominał niedawno na podstawie art. 2 TUE, samo istnienie skutecznej kontroli sądowej mającej na celu zapewnienie zgodności z przepisami prawa Unii jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa<sup>21</sup>. Ten argument strukturalny jest szczególnie istotny w kontekście art. 7 ust. 3 TUE.

<sup>20</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23); z dnia 3 września 2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja* (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 281). Wyróżnienie moje.

<sup>21</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., *H/Rada i in.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 41); z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 72–73), w których potwierdzono właściwość Trybunału *pomimo* art. 275 ust. 1 TFUE.

68. Po drugie, nielogiczne byłoby poddanie, w myśl wykładni art. 269 TFUE zaproponowanej przez stronę pozwaną, ograniczonej kontroli sądowej stwierdzeń, które można by postrzegać jako akty przygotowawcze do zawieszenia praw, przy jednoczesnym wyłączeniu z wszelkiej kontroli aktu końcowego, a więc na przykład samej decyzji o zawieszeniu. Ponadto, w przeciwieństwie do poprzednich etapów procedury przewidzianej w art. 7 TUE, zakres uznania (politycznego) Rady jest w rzeczywistości na tym konkretnym etapie wyraźnie ograniczony [t]raktatem: przy podejmowaniu decyzji o zawieszeniu (i wyborze, które prawa wynikają ze stosowania [t]raktatów poza prawem do głosowania w Radzie) „Rada uwzględni [...] możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych”.

69. W związku z tym na etapach, na których Rada dysponuje *prima facie* nieograniczonym zakresem uznania politycznego, jej decyzje mogłyby zostać poddane kontroli. Kiedy jednak następnie swoboda decyzyjna Rady staje się precyzyjnie opisana i zaczyna mieć rzeczywisty wpływ, nie będzie żadnej kontroli. Doprowadziłoby to do odwrócenia całej (zwykle obowiązującej) logiki kontroli sądowej: akty przygotowawcze (w istocie raczej polityczne) (w formie stwierdzeń) podlegałyby kontroli, ale nie mogłyby podlegać takiej kontroli ostateczne decyzje (których treść ma bardziej prawny charakter), które mogą w rzeczywistości wyraźnie „uderzyć” w osoby trzecie i które podlegają pewnym kryteriom merytorycznym wykraczającym poza względy polityczne.

70. Po trzecie, jest całkiem jasne, że decyzje wydane na podstawie art. 7 ust. 3 TUE stanowiłyby same w sobie ostateczne akty prawne, które mogą wywoływać skutki prawne nie tylko dla danego państwa członkowskiego, lecz także dla osób trzecich, osób fizycznych i prawnych, do których wyraźnie nawiązano w tym postanowieniu. Artykuł 7 ust. 3 TUE pozostawia Radzie szeroki margines swobody w zakresie decydowania, które prawa państw członkowskich zostają zawieszone, w jaki sposób i w jakim zakresie. Po raz kolejny, nie zakładając, w jaki sposób ani w jakim zakresie taka indywidualnie zainicjowana kontrola mogłaby mieć miejsce, byłoby rzeczą dość osobliwą, gdyby na przykład zamrożenie aktywów i inne środki ograniczające zastosowane wobec danej osoby fizycznej lub prawnej podlegały kontroli na podstawie art. 275 ust. 2 TFUE, a decyzje wydawane na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, które mogłyby prowadzić do powstania równie niekorzystnych, a nawet poważniejszych skutków prawnych dla osób fizycznych i prawnych, nie mogłyby zostać poddane kontroli.

71. Z pewnością zgadzam się, że – jak twierdziła strona pozwana na rozprawie – niniejsza sprawa nie dotyczy dopuszczalności kontroli sądowej decyzji o zawieszeniu wydawanych na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. Punkt ten służy jednak podkreśleniu, że ogólne stanowisko strony pozwanej w odniesieniu do proponowanej wykładni art. 269 TFUE jest nieuzasadnione. W tym względzie zarówno los aktów przyjmowanych na podstawie art. 7 ust. 1 TUE *przed* stwierdzeniem dokonany na podstawie tego postanowienia, jak i późniejszych aktów przyjętych *po* dokonaniu stwierdzenia na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, a także ogólna logika art. 7 TUE, muszą przewidywać co najmniej pewien stopień spójnej całości.

72. Z tego względu ta sama logika musi mieć zastosowanie do relacji między art. 269 a art. 263 TFUE, który zatem musi mieć zastosowanie również do art. 7 TUE *postrzeganego jako całość*. Dochodząc do tego wniosku, nie trzeba podejmować żadnych odważnych kroków w celu ustanowienia nowych środków odwoławczych, co mógłby sugerować wielokrotnie przywoływany wyrok *Les Verts/Parlament*<sup>22</sup>. W niniejszej sprawie wystarczy po prostu nie poddawać się logice

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166).

ściśłego podziału w zakresie dostępu do kontroli, za którą opowiada się strona pozwana, co w rzeczywistości oznaczałoby rozbitcie art. 7 TUE pod względem dostępu do kontroli sądowej na niepowiązane pętle regulowane różnymi zasadami lub raczej brakiem jakichkolwiek zasad.

5) *Wniosek wstępny: art. 269 TFUE jako klauzula przypisująca (szczególny rodzaj) właściwości*

73. W następstwie wykładni językowej, historycznej, systemowej i logicznej twierdzę, że art. 269 TFUE doprecyzowuje i reguluje właściwość Trybunału wyłącznie w odniesieniu do kontroli sądowej *stwierzeń*. Wszelkie inne akty przyjmowane na podstawie art. 7 TUE, które nie zostały wyraźnie wymienione w art. 269 TFUE, wchodzą w zakres zwykłej kontroli sądowej, mianowicie art. 263 TFUE, i muszą być analizowane odpowiednio.

74. Przed dokonaniem takiej analizy w szczególnym kontekście odnośnego uzasadnionego wniosku przedstawionego na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, chciałbym zakończyć kilkoma ogólnymi uwagami na temat tego, dlaczego jest mało prawdopodobne, aby taki wniosek doprowadził do nagłego zalania Trybunału zasadniczo politycznymi sprawami, co prowadziłoby de facto do sparaliżowania procedury przewidzianej w art. 7 TUE.

75. Po pierwsze, zgodnie z art. 263 TFUE szereg „innych aktów” niewymienionych w art. 269 TFUE można uznać za akty przygotowawcze w rozumieniu klasycznego orzecznictwa dotyczącego art. 263 TFUE. Akty te zostaną zatem całkowicie wyłączone spod kontroli sądowej.

76. Po drugie, aby móc zaskarżyć te akty, o ile nie są to jedynie akty przygotowawcze, każdy nieuprzywilejowany skarżący na podstawie art. 263 TFUE będzie musiał wykazać, że akty te dotyczą go indywidualnie i bezpośrednio. Trudno jest raczej wyobrazić sobie, by kryteria te, w szczególności kryterium bezpośredniego oddziaływania, były spełnione przez poszczególnych skarżących w odniesieniu do aktów innych niż ewentualna ostateczna decyzja o zawieszeniu wydawana na podstawie art. 7 ust. 3 TUE.

77. Po trzecie, kontrola sądowa niekoniecznie oznacza pogłębioną kontrolę. Jest tak nie tylko w świetle czterech przesłanek wymienionych w art. 263 ust. 2 TFUE, które określają potencjalny zasięg skargi, ale również w świetle szczególnego, politycznego charakteru art. 7 TUE. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że instytucjom Unii należy przyznać szeroki zakres uznania przy przyjmowaniu środków w dziedzinach, w których dokonują one samodzielnie wyborów, w szczególności o charakterze politycznym, i złożonych ocen<sup>23</sup>.

78. Podsumowując, powyższe rozważania skłaniają mnie do wniosku, że mało prawdopodobne jest, aby zaproponowana tu wykładnia relacji między art. 263 i 269 TFUE stwarzała zarzucane ryzyko przeniesienia zasadniczo politycznej debaty z forum Rady na salę sądową, a tym samym ryzyko zakłócenia sprawnego funkcjonowania i skuteczności całej procedury przewidzianej w art. 7 TUE.

<sup>23</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 123–124 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 95).



***d) Kontrola sądowa uzasadnionych wniosków w rozumieniu art. 7 ust. 1 TUE na podstawie art. 263 TFUE***

79. Zaskarżona rezolucja stanowi uzasadniony wniosek w rozumieniu art. 7 ust. 1 TUE, który został przyjęty przez stronę pozwaną w dniu 12 września 2018 r. W drodze tego wniosku uruchomiono wstępny etap procedury z art. 7 TUE, co potencjalnie umożliwia Radzie stwierdzenie na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, którym można by potwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii. Jednakże na dzień wniesienia niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności, jak również według mojej wiedzy na dzień wydania niniejszej opinii, Rada nie podjęła w związku z tym uzasadnionym wnioskiem żadnych działań.

80. Uzasadniony wniosek przedstawiony na podstawie art. 7 ust. 1 TUE należy do etapu wstępnego procedury z art. 7 TUE. Od decyzji o zawieszeniu dokonywanej na podstawie art. 7 ust. 3 TUE dzieli go kilka kroków i jest to etap jeszcze wcześniejszy niż stwierdzenie ryzyka dokonywane na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Czy zatem uzasadnionego wniosku z art. 7 ust. 1 TUE nie należy uznawać za zwykły akt wstępny, niepodlegający kontroli sądowej na gruncie art. 263 TFUE?

81. Moim zdaniem tak nie jest. Uzasadniony wniosek z art. 7 ust. 1 TUE nie jest ani zwykłym aktem przygotowawczym, ani nie jest pozbawiony (własnych, niezależnych) skutków prawnych. Nie tylko ostatecznie określa on stanowisko Parlamentu (zob. śródtytuł 1 poniżej), ale wszelkie ewentualne uchybienia w ramach tej procedury nie mogą zostać usunięte na późniejszych etapach (zob. śródtytuł 2 poniżej). Przede wszystkim jednak uzasadniony wniosek rzeczywiście nie tylko ma na celu wywołanie, ale faktycznie i wyraźnie wywołuje (niezależne) skutki prawne (wobec osób trzecich) w rozumieniu art. 263 ust. 1 TFUE (zob. śródtytuł 3 poniżej).

***1) Ostateczne określenie stanowiska Parlamentu***

82. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w przypadku aktów lub decyzji wydanych w ramach procedury składającej się z kilku etapów dany akt podlega kontroli jedynie wówczas, gdy ostatecznie określa stanowisko instytucji, która go przyjęła<sup>24</sup>. Chociaż strona skarżąca i interwenient uważają, że tak jest, strona pozwana wyraża odmienne stanowisko. Jej zdaniem zaskarżoną rezolucję można porównać do wniosku ustawodawczego Komisji.

83. Nie zgadzam się ze stroną pozwaną.

84. Na wstępie należy zauważyć, że przytoczone wyżej orzecznictwo zostało w pierwszej kolejności sformułowane w sprawach złożonych postępowań administracyjnych, w szczególności gospodarczych, obejmujących ocenę techniczną, dokonywaną w szczególności przez Komisję. Nie od razu zatem staje się jasne, że te same zasady miałyby mieć zastosowanie do procedur ustawodawczych, a tym bardziej konstytucyjnych. Ponieważ jednak ta linia orzecznictwa została przywołana i omówiona szerzej na rozprawie, można by uznać za punkt wyjścia i ogólną zasadę mającą zastosowanie we wszystkich rodzajach procedur, że akt podlega kontroli sądowej jedynie wówczas, gdy określa ostateczne stanowisko instytucji, która go przyjęła<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 22 czerwca 2000 r., *Niderlandy/Komisja* (C-147/96, EU:C:2000:335, pkt 26); z dnia 17 lipca 2008 r., *Athinaiki Techniki/Komisja* (C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 42).

<sup>25</sup> Zobacz w tym względzie przykładowo w odniesieniu do procedury budżetowej wyrok z dnia 27 września 1988 r., *Parlament/Rada* (302/87, EU:C:1988:461, pkt 23, 24).

85. Na poziomie formalnym zaskarżona rezolucja mogłaby przypominać jeden z wniosków ustawodawczych Komisji, które – przynajmniej zdaniem Sądu – nie podlegają kontroli sądowej<sup>26</sup>. Załącznik do zaskarżonej rezolucji zawiera bowiem projekt „wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej, na podstawie art. 7 ust. 1 [TUE], istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia”.

86. Na tym jednak kończy się analogia do wniosków ustawodawczych Komisji. Po pierwsze, uzasadnione wnioski nie muszą mieć postaci zaskarżonej rezolucji, a załącznik do niej nie musi zawierać rozwiniętego projektu stwierdzenia Rady. Uzasadniony wniosek mógłby po prostu przyjąć formę rezolucji bez załączonego projektu, a jedynie zawierać uzasadnienie<sup>27</sup>: w art. 7 ust. 1 TUE mowa jest o przedstawieniu uzasadnionego wniosku, a niekoniecznie –projektu stwierdzenia.

87. Po drugie, w ujęciu bardziej strukturalnym, zaskarżonej rezolucji po prostu nie można porównywać z projektem wniosku ustawodawczego Komisji. Artykuł 7 TUE określa bowiem procedurę sankcji o charakterze *konstytucyjnym* nakładanych na dane państwo członkowskie. Jest to bardzo odmienne od ogólnej procedury *ustawodawczej*, która ma na celu nadanie kształtu polityce<sup>28</sup>. Co ważniejsze, jasne jest, że wnioski ustawodawcze Komisji nie określają ostatecznego stanowiska Komisji. Mają one raczej stanowić podstawę dla całej dyskusji ustawodawczej między kilkoma instytucjami, w tym Komisją.

88. Uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE jest bardzo odmiennym przypadkiem. Nie stanowi zaproszenia do negocjacji, do zbiorowej refleksji nad tekstem i jego poszczególnymi przepisami, które uosabiają typowe przepychanki w procedurze ustawodawczej. Uzasadniony wniosek przedstawiany na podstawie art. 7 ust. 1 TUE odzwierciedla ostateczne stanowisko jego autora: jest to metaforyczna pałeczka w sztafecie wieloetapowej procedury na podstawie art. 7 TUE, przekazywana z jednej instytucji do drugiej. Jest to ostateczne (i w ten sposób także nieodwołalne) stanowisko jednego z uczestników tej sztafety. Procedura została uruchomiona (i nie tylko tymczasowo).

89. Jednakże w przeciwieństwie do uzasadnionego wniosku Komisji przedstawianego na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, w przypadku którego Komisja nie uczestniczy, a przynajmniej nie w sposób wyraźny, w kolejnych etapach procedury, Parlament ma ze swej strony wyrazić zgodę na każde potencjalne stwierdzenie dokonywane na podstawie zarówno art. 7 ust. 1, jak i art. 7 ust. 2 TUE.

90. Moim zdaniem wymóg tej dalszej zgody nie zmienia niczego w odniesieniu do ostateczności początkowego uzasadnionego wniosku Parlamentu. Przede wszystkim w przypadku żadnej z tych zgód Parlament nie jest proszony o ponowne rozpatrzenie swojego uzasadnionego wniosku, jeżeli rzeczywiście go przedstawił. Przedmiot obu aktów jest odmienny: chociaż uzasadniony wniosek dotyczy uruchomienia art. 7 ust. 1 TUE, wymagana zgoda dotyczy rozważanej treści stwierdzenia Rady i ustalenia przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka lub istnienia poważnego naruszenia wartości Unii przez państwo członkowskie.

<sup>26</sup> Zobacz w odniesieniu do wniosku dotyczącego rozporządzenia przedłożonego Radzie przez Komisję postanowienie z dnia 15 maja 1997 r., Berthu/Komisja (T-175/96, EU:T:1997:72, pkt 21).

<sup>27</sup> Na przykład uzasadniony wniosek Komisji dotyczący praworządności w Polsce zawierał bardzo długie uzasadnienie, a następnie bardzo zwięzły projekt wniosku [COM(2017) 835 final].

<sup>28</sup> Sytuacja ta różni się a fortiori od postępowania *administracyjnego*. W rezultacie uważam przykładowo, że orzecznictwo dotyczące pomocy państwa (na przykład wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja (C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 62–63) ma w tym względzie ograniczone znaczenie.

91. Ponadto Parlament jest tylko jednym z trzech podmiotów działających na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, które poprzez przyjęcie uzasadnionego wniosku mogą wszcząć procedurę przewidzianą w art. 7 TUE. Rozsądne jest przyjęcie, że uzasadniony wniosek z art. 7 ust. 1 TUE powinien mieć taką samą wartość, niezależnie od organu, który go przyjął. W związku z tym nie powinien mieć znaczenia fakt, że jeden z trzech organów, które mogą zainicjować tę procedurę, ma do odegrania na późniejszym etapie określoną rolę polegającą na wyrażeniu zgody. Raczej nielogiczne byłoby opieranie się na dość przypadkowym fakcie, że w niniejszej sprawie to Parlament uruchomił procedurę, a nie uczyniła tego Komisja czy jedna trzecia państw członkowskich, i połączenie tego z rzekomą intencją autora traktatu, by przypisać Parlamentowi szczególne miejsce w całej procedurze, aby ostatecznie osiągnąć cel dokładnie odwrotny niż zamierzony: zamiast wzmocnić rolę Parlamentu w procedurze – skutecznie ją ograniczyć. Tymczasem taki właśnie byłby rezultat, gdyby przyjąć, że uzasadniony wniosek Parlamentu jest nieco „mniej wartościowy” lub „mniej ostateczny” niż wniosek Komisji lub jednej trzeciej państw członkowskich i może zostać pośrednio ponownie rozpatrzony czy nawet unieważniony w drodze zgody wymaganej od tej instytucji w odniesieniu do innego wniosku na dalszym etapie procedury.

92. Jest to zresztą ponadto mało prawdopodobne: założmy, czysto hipotetycznie, że Parlament miałby przedstawić uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, w którym wezwałby Radę do stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie. Jednakże następnie, poproszony o wyrażenie zgody na mocy tego samego przepisu, z jakiegoś powodu odmówiłby jej udzielenia: Parlament może nie zgodzić się z tekstem proponowanego stwierdzenia; po uzyskaniu dalszych informacji lub być może, również po wysłuchaniu danego państwa członkowskiego w Radzie, może nie być już przekonany, że ryzyko faktycznie istnieje; lub większość w Parlamencie może sądzić, że zestaw zaleceń sugerowanych przez Radę jest wystarczający, aby na dany moment zaradzić sytuacji. Czy w każdym z tych przypadków, a być może również w innych przypadkach, odmowa wyrażenia zgody miałaby jakikolwiek wpływ na ostateczność wcześniej przedstawionego uzasadnionego wniosku? Czy uczyniłoby to poprzednie stanowisko Parlamentu „mniej ostatecznym”? Nie sądzę.

93. Z powyższego wynika, że przyjmując uzasadniony wniosek w rozumieniu art. 7 ust. 1 TUE, Parlament określa swoje *ostateczne* stanowisko w odniesieniu do uruchomienia procedury określonej w art. 7 TUE.

## 2) Czy można usunąć uchybienia na późniejszym etapie?

94. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednocześnie, że nie można zaskarżyć aktu pośredniego, jeżeli zostanie wykazane, że bezprawność, jaką jest on dotknięty, może być przywołana także na poparcie skargi przeciwko decyzji końcowej, względem której akt ten ma charakter aktu przygotowawczego. W tych okolicznościach wystarczającą ochronę sądową zapewni skarga na decyzję kończącą postępowanie. Jeżeli jednak ten ostatni warunek nie jest spełniony, uznaje się, że środek pośredni – niezależnie od tego, czy jest on wyrazem tymczasowej opinii zainteresowanej instytucji – wywołuje niezależne skutki prawne, a zatem musi istnieć możliwość, aby był on przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności<sup>29</sup>.

95. Ta linia orzecznictwa, przywoływana również w kontekście (gospodarczych) procedur administracyjnych stanowi wewnętrzny wyjątek od sytuacji opisanej w poprzedniej części niniejszej opinii. Stwarza ona możliwości kontroli sądowej aktów, które *nie* określają ostatecznego

<sup>29</sup> Zobacz na przykład wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 53–54).

stanowiska, ale mimo to wywołują *niezależne* skutki prawne. Ponieważ zasugerowałem w poprzednim punkcie, że zaskarżona rezolucja określa ostateczne stanowisko Parlamentu, a zatem nie jest jedynie aktem przygotowawczym, podnoszę tę kwestię jedynie tytułem uzupełnienia, ponieważ została ona poruszona i omówiona przez strony.

96. W ramach wieloetapowej procedury konstytucyjnej, jaką jest procedura określona w art. 7 TUE, zasadne może bowiem okazać się, z pewnością w sposób ogólny i abstrakcyjny, oczekiwanie na wydanie decyzji kończącej tę procedurę w celu zakwestionowania wszelkich wcześniejszych nieprawidłowości popełnionych w toku tej procedury.

97. Jednakże po bliższej analizie takie twierdzenie staje się w niniejszej sprawie nie do obrony.

98. Po pierwsze, trudno wyobrazić sobie, w jaki sposób można podnieść niezgodność z prawem *wobec* podmiotów konstytucyjnych, stawiając in casu zarzuty Radzie Europejskiej lub Radzie dotyczące nieprawidłowości proceduralnych zarzucanych Parlamentowi, których miał on dopuścić się przy przyjmowaniu uzasadnionego wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, a następnie dążyć do stwierdzenia nieważności, przykładowo, decyzji o zawieszeniu podjętej przez Radę na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, powołując się na wcześniejszą nieprawidłowość, której dopuścił się Parlament. Świadczy to jedynie o tym, że podejście zakładające „całościową kontrolę” w kontekście kontroli sądowej może dobrze funkcjonować w odniesieniu do złożonych procedur w ramach jednej i tej samej instytucji lub w ramach tego samego rodzaju instytucji, takich jak różne indywidualne decyzje administracji publicznej składające się łącznie na jedną ostateczną, zintegrowaną decyzję. Logiki tej nie można jednak po prostu zastosować do szeregu odrębnych, niezależnych i odmiennych co do charakteru decyzji różnych podmiotów konstytucyjnych.

99. Po drugie, nie jest jasne, czym jest „decyzja kończąca postępowanie” w kontekście art. 7 TUE. Z jednej strony, rozpatrując art. 7 TUE *jako całość*, decyzją kończącą postępowanie, które rozpoczęło się od uzasadnionego wniosku, mogłoby być – jak sugeruje strona pozwana (krąg wewnętrzny) – stwierdzenie dokonane na podstawie art. 7 ust. 1 lub 2 TUE. Z drugiej strony może to być również ostateczna decyzja o nałożeniu sankcji – co można by uznać nawet za rozsądniejsze – przyjęta na podstawie art. 7 ust. 3 TUE (krąg zewnętrzny)<sup>30</sup>. Ponadto w zależności od tego, które z nich określa się jako decyzję kończącą postępowanie, stopień kontroli sądowej może być różny. Gdyby bowiem właściwą „decyzją” było stwierdzenie dokonane na podstawie art. 7 ust. 1 lub 2 TUE, wówczas zastosowanie znalazłby art. 269 TFUE i zostałyby uruchomiona kontrola przewidziana w tym postanowieniu. Natomiast w przypadku decyzji przyjętej na podstawie art. 7 ust. 3 TUE zostałyby przeprowadzona normalna kontrola na podstawie art. 263 TFUE.

100. Po trzecie i być może najważniejsze, „decyzja kończąca postępowanie” może w ogóle nie istnieć, niezależnie od tego, o którym postanowieniu mowa. W art. 7 ust. 1 i 2 TUE, przynajmniej na poziomie treści, nie przewidziano obowiązku podjęcia przez Radę działań w odpowiedzi na uzasadniony wniosek. Podobnie nie przewidziano również wygaśnięcia skutków uzasadnionego wniosku po upływie rozsądnego terminu w przypadku braku działań. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak jasno, że wymóg pewności prawa oznacza, że instytucje Unii muszą wykonywać swoje uprawnienia w rozsądnym terminie<sup>31</sup>. Z pewnością nie podejmę się poruszania

<sup>30</sup> Zobacz nazwę nadaną tej procedurze w art. 354 akapit pierwszy TFUE: „artykułu 7 [TUE] dotyczącego zawieszenia niektórych praw wynikających z członkostwa w Unii”. Z brzmienia tego wyrażenie wynika, że sankcje stanowią zwięźcenie art. 7 TUE.

<sup>31</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 13 listopada 2014 r., Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, pkt 48); z dnia 14 czerwca 2016 r., Marchiani/Parlament (C-566/14 P, EU:C:2016:437, pkt 96).

problematicznej kwestii, czy można uznać, że na Radzie ciąży ewentualny obowiązek dokonania stwierdzenia w rozsądnym terminie (lub wyrażnej odmowy) oraz tego, czy taki obowiązek wynika z zasady lojalnej współpracy<sup>32</sup>.

101. Na potrzeby niniejszej opinii wystarczy po prostu zauważyć, że rozwiązaniem rodem z Kafki byłoby uzależnienie dostępu do kontroli sądowej od tego, co pewnego dnia może stać się ostateczną decyzją o nieznanym charakterze, gdy w międzyczasie przez czas nieokreślony zostają utrzymane skutki uzasadnionego wniosku. Taki scenariusz nie pasuje do stosowanego przez Unię opisu prawa, w którym „samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa”<sup>33</sup>.

102. Muszę zatem stwierdzić, że skuteczna ochrona sądowa wymaga, aby uzasadnione wnioski mogły podlegać kontroli na podstawie art. 263 TFUE, o ile wywołują one (niezależne) skutki prawne, do której to kwestii teraz przejdę.

### 3) (Niezależne) skutki prawne

103. Moim zdaniem przedstawieniem uzasadnionego wniosku rozpatrywanego w niniejszej sprawie uruchomiono procedurę z art. 7 TUE i z tej perspektywy analizowany wniosek wywołał już pewne skutki prawne lub z pewnością miał je wywołać. Jednakże dla celów wymogu określonego w art. 263 ust. 1 TFUE zaskarżona rezolucja *wywołuje* co najmniej dwa kolejne rodzaje skutków prawnych podobne w charakterze do uzasadnionego wniosku w rozumieniu art. 7 ust. 1 TUE.

104. Po pierwsze, zgodnie z jedynym artykułem lit. b) Protokołu nr 24 w sprawie azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadzonego traktatem z Amsterdamu, gdy wszczęto procedurę określoną w art. 7 ust. 1 TUE, do czasu podjęcia przez Radę decyzji w tej sprawie w odniesieniu do państwa członkowskiego, którego wnioskodawca jest obywatelem, państwo to nie może być dłużej uznawane przez inne państwa członkowskie za bezpieczny kraj pochodzenia do wszelkich celów prawnych i praktycznych związanych z kwestiami azylowymi. W związku z tym wniosek o udzielenie azylu złożony przez obywatela tego państwa członkowskiego może zostać następnie rozpatrzony merytorycznie przez inne państwo członkowskie Unii.

105. Nie ulega wątpliwości, że taka konsekwencja stanowi (wiązący) skutek prawny uzasadnionych wniosków nie tylko dla danego państwa członkowskiego, ale również dla wszystkich pozostałych państw członkowskich, instytucji Unii i obywateli tego państwa. W przypadku uruchomienia protokołu nr 24 państwo członkowskie traci status bezpiecznego kraju wobec innych państw członkowskich (a potencjalnie w równym stopniu wobec państw trzecich). Skutek ten jest całkowicie niezależny od możliwości zajęcia przez Radę stanowiska w odniesieniu do uzasadnionego wniosku.

<sup>32</sup> Zobacz na przykład analogicznie wyroki: z dnia 12 lutego 2015 r., Parlament/Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, pkt 57, 58); z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 90). Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Mengozzi w sprawie Komisja/Niderlandy (C-523/04, EU:C:2006:717, pkt 52–126) dotyczącą zarzutu podniesionego przez Niderlandy, w odniesieniu do lojalnej współpracy, co do spóźnionej decyzji Komisji o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko temu państwu członkowskiemu.

<sup>33</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 41); z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 72, 73).

106. Można oczywiście zastanawiać się, czy uzasadniony wniosek uruchamiający art. 7 ust. 1 TUE powinien powodować *już* tak daleko idący skutek. Można by nawet próbować umniejszać znaczenie tzw. protokołu z Aznar, sugerując, że przyjęto go w innych czasach i w innych celach.

107. Moim zdaniem takie umniejszanie byłoby niewłaściwe dla sądu ze względu na bardzo jasną literę prawa. Autorzy protokołu, który ma taką samą wartość prawną jak traktaty<sup>34</sup>, wyraźnie wyrazili swój zamiar. Postanowienie to i jego zastosowanie zostały obecnie skutecznie uruchomione przyjęciem uzasadnionego wniosku Parlamentu.

108. Ponadto uważam za nietrafny argument strony pozwanej, sugerujący w istocie, że uruchomienie protokołu nr 24 nie może powodować przyznania osobom fizycznym żadnych bezpośrednio wykonalnych praw lub że organy publiczne w innych państwach członkowskich nadal będą dysponować swobodą uznania w kwestii ostatecznego przyznania ochrony międzynarodowej osobom z Węgry, które o taką ochronę się ubiegają.

109. Moim zdaniem taki argument wynika z pomylenia legitymacji procesowej osób fizycznych (a w szczególności przesłanki bezpośredniego oddziaływania) z interesami państwa członkowskiego. Po pierwsze, państwo członkowskie jest uprzywilejowanym skarżącym. Nie ma obowiązku wykazania, że sprawa dotyczy go bezpośrednio. Po drugie, nawet gdyby tak nie było, *quod non*, to stanowiłoby to zagadnienie będące przedmiotem zainteresowania *tego państwa*, nie jego obywateli czy też organów administracyjnych w innych państwach. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że Węgry są zaniepokojone pozbawieniem ich statusu bezpiecznego kraju, co wyraźnie oznacza, że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone przez obywateli Węgier w innych państwach członkowskich mogą być rozpatrywane pod względem merytorycznym. Zupełnie inną kwestią jest, czy wniosek zostanie ostatecznie rozpatrzony pozytywnie. Posługując się w tym miejscu analogią ze świata obligacji skarbowych, to tak jakby zmienić z dnia na dzień rating kredytowy państwa z AAA na B, a następnie sugerować, że obniżenie ratingu nie dotyczy tego państwa, ponieważ część obywateli wciąż dysponuje pewnymi środkami pieniężnymi. Podczas gdy sugestia ta – technicznie rzecz biorąc – może być również prawdziwa, to jest ona nieistotna, uwzględniając przedmiot skargi.

110. Po drugie, z orzecznictwa Trybunału wynika inny rodzaj skutków prawnych związany z uzasadnionymi wnioskami z art. 7 ust. 1 TUE. Istnienie uzasadnionego wniosku może bowiem mieć wpływ na wzajemne zaufanie i wzajemne uznawanie w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności w kontekście wykonywania europejskich nakazów aresztowania, ale z pewnością nie ogranicza się jedynie do tej dziedziny prawa.

111. W wyroku LM<sup>35</sup> Trybunał orzekł, że w przypadkach, w których istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego z powodu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w odniesieniu do niezależności władzy sądowniczej państwa członkowskiego wydającego nakaz, organ wykonujący nakaz może w następstwie dokonania indywidualnej oceny, odmówić przekazania osoby, jeżeli ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie jej przekazania do tego państwa. Podejmując tego rodzaju decyzję, organ wykonujący może odmówić przekazania, jeżeli „posiada

<sup>34</sup> Zobacz na przykład opinia 2/13 (przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 161); wyrok z dnia 10 maja 2017 r., *de Lobkowicz* (C-690/15, EU:C:2017:355, pkt 40).

<sup>35</sup> Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality* (nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), zwany dalej „wyrokiem LM”.

informacje, takie jak te zawarte w *przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji*, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego”<sup>36</sup>.

112. Z pewnością jakakolwiek decyzja o odmowie wykonania europejskiego nakazu aresztowania nie będzie automatyczna. Uzasadniony wniosek jest tylko jednym z dokumentów, które sąd krajowy może wziąć pod uwagę przy dokonywaniu własnej oceny<sup>37</sup>. W pkt 61 wyroku LM podkreślono jednak, że uzasadniony wniosek z art. 7 ust. 1 TUE jest dokumentem *szczególnie istotnym*<sup>38</sup>. Prawdą jest, że w wyroku LM odwoływano się do uzasadnionego wniosku Komisji. Jednakże moim zdaniem twierdzenie to zostało po prostu sformułowane w faktycznym kontekście tego wyroku. Z pewnością nie interpretuje tego jako wskazówki zamiaru odróżnienia uzasadnionego wniosku Komisji ze szkodą dla wniosków, które mogą być przyjęte przez dwa inne podmioty przewidziane w art. 7 ust. 1 TUE<sup>39</sup>.

113. W związku z tym istnienie uzasadnionego wniosku w tej dziedzinie nie pociąga za sobą żadnych automatycznych konsekwencji. Niemniej jednak trudno jest utrzymywać, że coś, co w autorytatywnym orzeczeniu Trybunału może służyć jako podstawa odmowy wzajemnego zaufania i zawieszenia wzajemnego uznawania, nie ma skutków prawnych. Czy niewątpliwie prawny dokument, a nie jedynie fakt, który zgodnie z prawem może być wykorzystywany do obalenia szeregu kluczowych zobowiązań wynikających z prawa pierwotnego i wtórnego państw członkowskich na mocy prawa Unii, jest pozbawiony skutków prawnych?

114. Uważam taką sugestię za niemożliwą do przyjęcia. Pod względem pragmatycznym nie można bowiem bagatelizować znaczenia takich autorytatywnych stwierdzeń pochodzących ze szczebla europejskiego. Jest mało prawdopodobne, aby jurysdykcja karna w państwie członkowskim, a więc zwykle sąd karny pierwszej instancji właściwy do rozpoznawania wniosków o przekazanie, była zdolna albo czułaby się upoważniona do przeprowadzenia pełnej kontroli jakości praworządności w innym państwie członkowskim. W związku z tym, jeżeli takie podmioty są wyraźnie zachęcane, by polegać na stwierdzeniu instytucji europejskich, wówczas gdy mowa o obronie takich stwierdzeń i zaakceptowaniu ich koniecznych konsekwencji na szczeblu unijnym, co obejmuje umożliwienie rozsądnego dostępu do sądu<sup>40</sup>, realizowane uprawnienie, które zaczyna wywoływać skutki prawne, nie może nagle zniknąć w „mgłę zakrywającej wszelkie poznanie” niczym w odcinku serialu *Z archiwum X*.

115. Węgry mają zatem wyraźny interes prawny w zakwestionowaniu zaskarżonej rezolucji. Rezolucja ta nie tylko powoduje uruchomienie art. 7 ust. 1 TUE, tym samym upoważniając Radę do stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii przez państwo członkowskie. Sama w sobie wywołuje ona również skutki prawne dla tego państwa członkowskiego.

<sup>36</sup> Ibidem, pkt 79. Wyróżnienie moje.

<sup>37</sup> Jednakże wskazany przez Trybunał scenariusz nie pozostaje już w sferze hipotez. Zobacz na przykład orzeczenie Oberlandesgericht Karlsruhe (wyższego sądu krajowego w Karlsruhe, Niemcy) z dnia 17 lutego 2020 r. (301 AR 156/19) oraz postanowienie odsyłające Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie, Niderlandy) z dnia 3 września 2020 r., skierowane w ramach sprawy zawisłej przed Trybunałem jako sprawa C-412/20 PPU.

<sup>38</sup> „Informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym niedawno przez Komisję do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE są szczególnie istotne w kontekście tej oceny” (pkt 61 tego wyroku). Wyróżnienie moje.

<sup>39</sup> Podobnie jak powyżej, pkt 91 niniejszej opinii. Zgodnie z logiką art. 7 ust. 1 TUE uzasadniony wniosek jest uzasadnionym wnioskiem niezależnie od tego, przez który z trzech podmiotów został przyjęty.

<sup>40</sup> Podobnie w kwestii koniecznej korelacji między działaniem Unii z jednej strony a koniecznym dostępem do sądu w celu zaskarżenia tego działania z drugiej strony – zob. moja opinia w sprawie Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:588, pkt 80, 126–136).

116. Skarga o stwierdzenie nieważności zaskarżonej rezolucji wniesiona przez stronę skarżącą na podstawie art. 263 TFUE jest zatem dopuszczalna.

## **B. Co do istoty sprawy**

117. Strona skarżąca podniosła przeciwko zaskarżonej rezolucji cztery merytoryczne zarzuty. W pierwszej kolejności odniósł się (łącznie) do dwóch zarzutów zasadniczo sugerujących, że dokonując liczenia oddanych głosów, strona pozwana w celu ustalenia, czy osiągnięto wymaganą większość, powinna była wziąć pod uwagę wstrzymujących się od głosu. Przejdę następnie pokrótce do dwóch pozostałych zarzutów.

### **1. W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego**

#### **a) Argumenty stron**

118. W ramach zarzutu pierwszego strona skarżąca jest zdania, że zaskarżona rezolucja nie zostałaby przyjęta, gdyby prawidłowo uwzględniono wstrzymujących się od głosu. Artykuł 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu przewiduje, że tylko głosy „za” i „przeciw” są uwzględniane przy obliczaniu wyniku głosowania, przy czym w 2016 r. dodano zastrzeżenie o treści: „chyba że wymagana większość została określona w traktatach”. Artykuł 354 TFUE, który ma zastosowanie do aktów przyjętych przez Parlament na podstawie art. 7 TUE, przewiduje taką szczególną większość w postaci dwóch trzecich oddanych głosów i większości posłów do Parlamentu Europejskiego. Wykładnia art. 178 ust. 3 w związku z art. 354 TFUE wymaga uwzględnienia w systemie liczenia głosów liczby wstrzymujących się od głosu.

119. Zdaniem strony pozwanej nieuwzględnienie wstrzymujących się od głosu nie stanowi naruszenia art. 354 TFUE ani art. 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu. Zgromadzenia na całym świecie stosują różne zasady dotyczące uwzględniania wstrzymujących się od głosu. Zgodnie z art. 232 TFUE Parlament może decydować w sprawie własnej organizacji i funkcjonowania. Ponieważ art. 354 TFUE nie określa, w jaki sposób należy traktować wstrzymanie się od głosu, decyzja w tej sprawie należy do Parlamentu. W tym względzie Parlament zawsze stosował spójną praktykę polegającą na nieuwzględnieniu wstrzymujących się od głosu jako głosów oddanych. Celem przeglądu regulaminu Parlamentu dokonanego w 2016 r. nie było wprowadzenie wyjątku od ogólnej zasady, zgodnie z którą wstrzymanie się od głosu nie jest brane pod uwagę.

120. Zdaniem interwenienta art. 354 akapit czwarty TFUE należy interpretować w ten sposób, że ustanawia on obowiązek uwzględnienia wstrzymujących się od głosu w świetle art. 354 akapit pierwszy TFUE. Ponieważ w tym ostatnim wyraźnie stwierdzono, że wstrzymanie się od głosu w Radzie lub Radzie Europejskiej nie stanowi przeszkody w przyjęciu decyzji, brak takiego zastrzeżenia w art. 354 akapit czwarty TFUE sugeruje, że wstrzymanie się od głosu należy uwzględnić.

121. W ramach zarzutu trzeciego strona skarżąca podnosi, że za sprawą nieuwzględnienia wstrzymujących się od głosu posłowie do Parlamentu Europejskiego nie mogli wykonywać swoich uprawnień niezbędnych do pełnienia funkcji przedstawicielskich, czym naruszono zasady demokratyczne i zasadę równego traktowania posłów. Posłowie do Parlamentu Europejskiego powinni mieć możliwość wyrażania swoich poglądów politycznych na różne sposoby. Ponadto



posłowie do Parlamentu Europejskiego nie zostali prawidłowo poinformowani o zasadach głosowania, ponieważ informacje te zostały przekazane zwykłą pocztą elektroniczną zaledwie na półtora dnia przed głosowaniem.

122. Zdaniem strony pozwanej zarzut trzeci należy uznać za oczywiście bezzasadny. Brak uwzględnienia wstrzymujących się od głosu nie świadczy o nierówności w traktowaniu posłów do Parlamentu Europejskiego. Wszyscy posłowie do Parlamentu Europejskiego mają to samo prawo głosu i mogą głosować zgodnie ze swoimi poglądami politycznymi oraz z pełną świadomością wpływu, jaki sposób ich głosowania będzie miał na wynik końcowy. Ponadto w niniejszej sprawie posłowie do Parlamentu Europejskiego mogli dokonać świadomego wyboru, ponieważ przed głosowaniem wiedzieli dokładnie, w jaki sposób głosy będą liczone.

### **b) Analiza**

123. Podczas gdy w zarzucie pierwszym strona skarżąca podnosi, że zaskarżona rezolucja narusza art. 354 TFUE i art. 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu, zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasad demokracji i równości, odpowiednio na mocy art. 2 TUE i art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Oba zarzuty dotyczą jednak zasadniczo tej samej kwestii: czy nieuwzględnienie wstrzymujących się od głosu przy liczeniu głosów jest zgodne z różnymi przepisami prawa Unii. W związku z tym właściwsze będzie dokonanie ich łącznej oceny.

124. Zgodnie z art. 231 TFUE „z zastrzeżeniem odmiennych postanowień traktatów, Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów”. Artykuł 7 TUE przewiduje wyjątek od tej zasady. Zgodnie z art. 7 ust. 5 TUE „zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, [...] określone są w artykule 354 [TFUE]”.

125. Na mocy art. 354 akapit czwarty TFUE „do celów artykułu 7 [TUE] Parlament Europejski stanowi większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentujących większość wchodzących w jego skład członków”. Wynika z tego, że art. 354 TFUE wymaga dwóch *rodzajów większości głosów* na potrzeby przyjęcia uzasadnionych wniosków wzywających Radę do działania zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE: większości dwóch trzecich oddanych głosów *i* większości wchodzących w jego skład członków<sup>41</sup>.

126. W niniejszej sprawie chodzi tylko o pierwszy rodzaj większości. Rozbieżność między stronami postępowania tkwi w definicji „oddanych głosów”. Podczas gdy strona skarżąca i interwenient uważają, że „oddane głosy” obejmują wstrzymujących się od głosu, strona pozwana twierdzi, że pojęcie to odnosi się jedynie do głosów oddanych „za” lub „przeciw” wnioskowi.

127. Moim zdaniem rację w tym względzie ma strona pozwana.

128. Po pierwsze, na poziomie języka potocznego „wstrzymanie się” pochodzi od łacińskiego słowa *abstinere*, co oznacza trzymanie się z dala, wycofanie lub utrzymanie odległości bądź też wstrzymanie się/powstrzymanie się od czegoś. Podobnie w słowniku *Oxford English Dictionary* zdefiniowano „abstentions” (wstrzymywanie się) jako „to formally decline to vote either for or against a proposal or motion” (formalną odmowę głosowania za wnioskiem lub przeciwko niemu). W związku z tym osoba wstrzymująca się od głosu nie chce być uznawana ani za

<sup>41</sup> Zobacz także art. 83 ust. 3 regulaminu Parlamentu, cytowany w pkt 9 niniejszej opinii.

opowiadającą się za wnioskiem, ani za przeciwną wnioskowi. Po prostu chce (lub zachowuje się tak, jak gdyby chciała), aby jej obecność nie była zauważona. Osoba ta odmawia oddania głosu i zwraca się o potraktowanie jej tak, jakby wcale nie głosowała.

129. Naturalnym znaczeniem terminu „oddany głos” jest to, że dana osoba aktywnie wyraziła swoją opinię poprzez głosowanie, wybierając spośród różnych alternatywnych możliwości. Wybór ten może wówczas przybrać formę głosowania „za” lub „przeciw” komuś lub czemuś, niezależnie od tego, czy jest to rezolucja, statut czy sprawozdanie.

130. Z łącznego znaczenia „wstrzymujących się od głosu” i „oddanego głosu” wynika, że zazwyczaj wzajemnie się one wykluczają. Tego podstawowego wniosku logicznego nie podważają inne szczególne zasady stworzone w innych celach, w ramach których od posłów do Parlamentu Europejskiego można wymagać aktywnego wyrażenia wstrzymania się od głosu<sup>42</sup>. Zasady te wyraźnie dotyczą bardzo odmiennej kwestii. Jakiegokolwiek rozumowanie „przez analogię” do tych szczególnych zasad przy interpretacji ogólnych zasad dotyczących głosowania jest po prostu niemożliwe.

131. Po drugie, w myśl wersji obowiązującej w chwili przyjęcia zaskarżonej rezolucji, art. 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu, który stanowi przepis ogólny dotyczący głosowania, stanowił, że tylko głosy „za” i „przeciw” są uwzględniane przy obliczaniu wyniku głosowania, chyba że wymagana większość została określona w traktatach. Przepis ten automatycznie wyklucza co do zasady wstrzymujących się od głosu. Przyjmując taki zapis, Parlament wykonał swoje uprawnienia do decydowania o własnej organizacji i funkcjonowaniu, co w rzeczy samej dopuszcza art. 232 TFUE.

132. Niczego nie zmienia w tym względzie fakt, że w przeglądzie regulaminu Parlamentu dokonany w 2016 r. dodano w art. 178 ust. 3 zastrzeżenie o treści „chyba że wymagana większość została określona w traktatach”. Brzmienie tego przepisu jest otwarte i zawiera po prostu ustawodawcze otwarcie i odesłanie do innych przepisów.

133. Jednakże żaden z przepisów prawa pierwotnego przedstawionych przez stronę skarżącą nie prowadzi do wniosku, że art. 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu należy interpretować w świetle tych przepisów prawa pierwotnego jako *zobowiązujący* Parlament do uwzględnienia wstrzymujących się od głosu w celu obliczenia większości dwóch trzecich oddanych głosów wymaganych do przyjęcia uzasadnionego wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, takiego jak zaskarżona rezolucja.

134. Strona skarżąca, zapytana o tę konkretną kwestię podczas rozprawy, ograniczyła się jedynie do powołania się na art. 354 TFUE. Przepis ten przewiduje szczególną większość głosów (dwie trzecie oddanych głosów, reprezentujących większość ogólnej liczby posłów do Parlamentu Europejskiego), ale nie zawiera on żadnych konkretnych, stanowiących odstępstwo zasad dotyczących sposobu liczenia „oddanych głosów”. Na tym etapie tok rozumowania strony skarżącej staje się błędnym kołem i wpisuje się we wzajemne odwoływanie do tych samych przepisów, z których żaden w rzeczywistości nie stanowi inaczej. Podsumowując, art. 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu stanowi punkt wyjścia do czegoś, co nigdy nie miało miejsca.

<sup>42</sup> Takie jak art. 180 ust. 3 regulaminu Parlamentu regulujący głosowanie imienne w przypadku awarii elektronicznego systemu głosowania, który wówczas logicznie przewiduje wyrażanie trzech opcji („tak”, „nie” lub „wstrzymuję się”); lub też szczególne zasady dotyczące wynagrodzenia posłów do Parlamentu Europejskiego, wymagające uwzględnienia ich fizycznej obecności w Parlamencie, która to obecność będzie uznana nawet wówczas, gdy ich głosy w poszczególnych głosowaniach nie są rejestrowane jako „za” lub „przeciw”.

135. Po trzecie, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi strona skarżąca, trudno wyobrazić sobie, w jaki sposób, dokonując we własnym zakresie swobodnego i suwerennego wyboru wstrzymania się od głosu, posłowie do Parlamentu Europejskiego mieliby być pozbawieni możliwości pełnienia swoich funkcji przedstawicielskich. Decyzja o wstrzymaniu się od głosu była przecież ich (politycznym) wyborem. Ponadto wstrzymanie się od głosu posłów do Parlamentu Europejskiego samo w sobie stanowi sposób wyrażenia opinii politycznej. Nawet jeżeli nie liczy się ich głosów jako oddanych, zazwyczaj mają one bezpośrednie znaczenie dla obliczenia liczby głosów potrzebnych do osiągnięcia odpowiedniej większości głosów<sup>43</sup>. Mają one również znaczenie na poziomie legitymacji politycznej. Zazwyczaj im wyższy wskaźnik wstrzymania się od głosu, tym bardziej ograniczona legitymacja polityczna decyzji, nawet jeżeli decyzja ostatecznie została podjęta.

136. Po czwarte i ostatnie, w odniesieniu konkretnie do trzeciego zarzutu strony skarżącej można by rzeczywiście uznać, że zasada demokracji z *perspektywy prawnej* wymaga *przewidywalności* obowiązujących zasad głosowania. Głosując, posłowie do Parlamentu Europejskiego muszą znać zasady mające zastosowanie do procesu głosowania. Na przykład z pewnością powinni wiedzieć *przed głosowaniem* według jakich zasad będzie się ono odbywać.

137. Jednakże w niniejszej sprawie nie dostrzegam, w jaki sposób wymogi te jakoby nie zostały spełnione. Nie ulega wątpliwości, że posłowie do Parlamentu Europejskiego zostali poinformowani na półtora dnia przed głosowaniem o fakcie, że wstrzymanie się od głosu nie zostanie uwzględnione w głosowaniu jako głos oddany. Nie wdając się w polemikę na temat tego, co oznacza wystarczający czas w polityce, z pewnością informacje na temat sposobu zorganizowania faktycznego głosowania przekazano na czas. Podobnie nie dostrzegam, w jaki sposób decyzja o przekazaniu tych informacji pocztą elektroniczną skierowaną do posłów miałyby nie być w pełni odpowiednia, zważywszy na charakter i funkcję tej informacji w XXI wieku.

138. Moim zdaniem zarzuty pierwszy i trzeci są zatem bezzasadne.

## **2. W przedmiocie zarzutu drugiego**

139. Strona skarżąca podnosi, że niezwrócenie się przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego do Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (zwanej dalej „Komisją AFCO”) o opinię w sprawie wykładni regulaminu Parlamentu stanowiło naruszenie pewności prawa, ponieważ wykładnia tych przepisów budziła wątpliwości zarówno przed głosowaniem jak i po nim. Nie zwracając się do Komisji AFCO o opinię w sprawie metody głosowania, przewodniczący Parlamentu nie dopełnił obowiązku rozwiania wątpliwości. W rezultacie przewodniczący Parlamentu poważnie podważył możliwość wykonywania przez posłów do Parlamentu Europejskiego ich funkcji przedstawicielskich w związku z głosowaniem.

140. Zdaniem strony pozwanej zarzut drugi należy uznać za oczywiście bezzasadny. Strona skarżąca nie twierdzi, że doszło do naruszenia pewności prawa. Nie jest jasne, czy zarzut drugi dotyczy nieważności art. 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu w odniesieniu do pewności prawa czy też decyzji przewodniczącego o zasięgnięciu opinii Wydziału Prawnego Parlamentu, a nie Komisji

<sup>43</sup> Wstrzymanie się od głosu zazwyczaj zmniejsza liczbę głosów potrzebnych do przegłosowania aktu zwykłą większością głosów obecnych posłów. Z tego też względu na potrzeby szczególnych rodzajów głosowań ustala się szczególną większość, która wymaga nie tylko pewnej liczby obecnych i głosujących członków, ale również osiągnięcia pewnego progu względem pełnego składu zgromadzenia ustawodawczego.

AFCO, czy też naruszenia istotnych form w ramach przyjmowania rezolucji. W każdym razie przewodniczący nie musi konsultować się z Komisją AFCO w sprawie wykładni art. 178 ust. 3 regulaminu Parlamentu.

141. Zarzut drugi jest oczywiście bezzasadny.

142. Regulamin Parlamentu Europejskiego nie przewiduje obowiązku konsultacji z Komisją AFCO w celu dokonania wykładni zasad głosowania w sytuacji takiej jak występująca w niniejszej sprawie. Artykuł 226 ust. 1 regulaminu Parlamentu przewiduje bowiem, że „w przypadku wątpliwości dotyczących stosowania lub wykładni niniejszego [r]egulaminu, [p]rzewodniczący może przekazać kwestię właściwej komisji do rozpatrzenia”<sup>44</sup>. W rezultacie głosowanie nad zaskarżoną rezolucją mogło odbyć się bez uprzedniego angażowania Komisji AFCO w kwestię wykładni.

143. Wobec tego przewodniczący Parlamentu po prostu nie ma obowiązku działania w sposób wskazany przez stronę skarżącą. Odniesienie się w tym kontekście do zasady pewności prawa nie zmienia niczego w tej konstatacji. Ponadto, jeżeli chodzi o zapewnienie pewności prawa, przewodniczący nie tylko zwrócił się do Wydziału Prawnego Parlamentu o opinię<sup>45</sup> mimo że nie był do tego zobowiązany, ale również wszyscy posłowie do Parlamentu Europejskiego zostali przed głosowaniem poinformowani o sposobie liczenia głosów<sup>46</sup>.

### 3. W przedmiocie zarzutu czwartego

144. Zdaniem strony skarżącej zaskarżona rezolucja narusza zasady lojalnej współpracy, dobrej wiary, pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań. Przy opracowywaniu projektu rezolucji strona pozwana nie powinna była powoływać się na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przeciwko stronie skarżącej, które Komisja prowadzi lub które zakończyła. Ponieważ Komisja, jako strażniczka traktatów, nie uznała za uzasadnione wszczęcie postępowania z art. 7 TUE, inna instytucja Unii nie mogła powoływać się na zakończone postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu wszczęcia procedury przewidzianej w art. 7 TUE.

145. Strona pozwana jest zdania, że zarzut ten należy uznać za oczywiście bezzasadny. Brak jest podstawy prawnej pozwalającej stwierdzić, że prowadzone lub zakończone postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego uniemożliwiają wszczęcie procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE Parlament ma swobodę uznania w ustalaniu, na jakich faktach opiera swoje stanowisko.

146. Również zarzut czwarty jest oczywiście bezzasadny.

147. Artykuł 7 ust. 1 TUE nie ogranicza podstaw przyjęcia uzasadnionego wniosku. Nie można również poważnie twierdzić, że istnieje inny przepis prawa Unii, w tym obowiązek lojalnej współpracy, który w pewnym sensie ogranicza pulę źródeł, na których może opierać się

<sup>44</sup> Wyróżnienie moje. Szerzej rzecz ujmując, art. 83 ust. 1 regulaminu Parlamentu, określający procedurę, którą powinien stosować Parlament przy przyjmowaniu uzasadnionego wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, przewiduje jedynie obowiązek sporządzenia przed głosowaniem specjalnego sprawozdania przez właściwą komisję (w tym przypadku Komisję LIBE, a nie Komisję AFCO). Formalne zaangażowanie właściwej komisji przewidziano dopiero później, na etapie zgody Parlamentu na stwierdzenie dokonane przez Radę oraz w kontekście działań następczych w związku z taką zgodą (zob. art. 83 ust. 2, 4 i 5 regulaminu Parlamentu).

<sup>45</sup> Zobacz pkt 14 niniejszej opinii.

<sup>46</sup> Zobacz pkt 16, 137 niniejszej opinii.

uzasadniony wniosek przedstawiany na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Ze względu na konieczność uzasadnienia tego wniosku Parlament musi opierać się na obiektywnych przesłankach wskazujących na istnienie ryzyka. Takimi przesłankami mogą bez wątpienia być wcześniejsze ustalenia dotyczące naruszeń, przyczyniając się tym samym do wszczęcia przeciwko danemu państwu członkowskiemu procedury na podstawie art. 7 TUE w zakresie, w jakim naruszenia te stanowią naruszenie wartości Unii. W związku z tym zaskarżona rezolucja nie powoduje naruszenia żadnej z zasad przedstawionych przez skarżącą w ramach zarzutu czwartego z powodu powołania się w niej na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy zostało ono zakończone, czy nadal jest prowadzone.

## **V. W przedmiocie kosztów**

148. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona strona przegrywająca sprawę. Ponieważ strona skarżąca przegrała sprawę, a strona pozwana zażądała zwrotu kosztów, stronę skarżącą należy obciążyć kosztami postępowania. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem interwenienta pokrywa własne koszty.

## **VI. Wnioski**

149. Proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę;
- obciążył Węgry kosztami postępowania oraz
- orzekł, że Polska pokrywa własne koszty.