



Zbiór Orzeczeń

kWYROK TRYBUNAŁU (w pełnym składzie)

z dnia 16 lutego 2022 r.*

Spis treści

I.	Ramy prawne	5
A.	Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001	5
B.	Regulamin wewnętrzny Rady	6
C.	Wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady	6
D.	Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013	7
E.	Rozporządzenie finansowe	7
II.	Zaskarżone rozporządzenie	10
III.	Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem	19
IV.	W przedmiocie wniosku o nieuwzględnienie niektórych fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej	21
A.	Argumentacja stron	21
B.	Ocena Trybunału	22
V.	W przedmiocie skargi	25
A.	W przedmiocie zarzutów pierwszego, drugiego, piątego, szóstego i jedenastego, dotyczących braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia	25
1.	Argumentacja stron	25
2.	Ocena Trybunału	33
–	W przedmiocie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia	33
–	W przedmiocie obejścia art. 7 TUE i art. 269 TFUE	46

* Język postępowania: polski.

B.	W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia Protokołu (nr 2)	52
1.	Argumentacja stron	52
2.	Ocena Trybunału	53
C.	W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE . . .	54
1.	Argumentacja stron	54
2.	Ocena Trybunału	55
D.	W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 5 ust. 2 TUE	55
1.	Argumentacja stron	55
2.	Ocena Trybunału	56
E.	W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego naruszenia przewidzianych w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE zasady równości państw członkowskich wobec traktatów oraz obowiązku poszanowania ich tożsamości narodowej	58
1.	Argumentacja stron	58
2.	Ocena Trybunału	60
F.	W przedmiocie zarzutu dziewiątego, dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa	64
1.	Argumentacja stron	64
2.	Ocena Trybunału	65
G.	W przedmiocie zarzutu dziesiątego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności . . .	69
1.	Argumentacja stron	69
2.	Ocena Trybunału	71
VI.	W przedmiocie kosztów	73

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 –
Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu Unii Europejskiej w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich –
Podstawa prawna – Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE – Artykuł 311 TFUE – Artykuł 312 TFUE –
Podnoszone obejście art. 7 TUE i art. 269 TFUE – Podnoszone naruszenia art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 2 TUE, art. 296 akapit drugi TFUE, Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zasad przyznania, pewności prawa, proporcjonalności i równości państw członkowskich wobec traktatów – Podnoszone nadużycie władzy

W sprawie C-157/21

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 11 marca 2021 r.,

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

strona skarżąca,

popierana przez:

Węgry, które reprezentują M.Z. Fehér i M.M. Tátrai, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentują R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukács i A. Pospíšilová Padowska, w charakterze pełnomocników,

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentują A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás i A. Sikora-Kaléda, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

Królestwo Belgii, które reprezentują M. Jacobs, C. Pochet i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Danii, które reprezentowali początkowo M. Søndahl Wolff i J. Nymann-Lindegren, a następnie M. Søndahl Wolff i V. Pasternak Jørgensen, w charakterze pełnomocników,

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentują J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,

Irlandię, którą reprezentują M. Browne, J. Quaney i A. Joyce, w charakterze pełnomocników, wspierani przez D. Fennelly’ego, BL,

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowali początkowo J. Rodríguez de la Rúa Puig i S. Centeno Huerta, a następnie J. Rodríguez de la Rúa Puig i A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, którą reprezentują A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant i E. Leclerc, w charakterze pełnomocników,

Wielkie Księstwo Luksemburga, które reprezentowali początkowo A. Germeaux i T. Uri, a następnie A. Germeaux, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentują M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, którą reprezentują H. Leppo i S. Hartikainen, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, które reprezentują O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder i R. Shahsavan Eriksson, w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, którą reprezentują D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz i K. Herrmann, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev (sprawozdawca), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec i Z. Csehi, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarze: M. Aleksejev, kierownik wydziału, i I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 11 i 12 października 2021 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swej skardze Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. 2020, L 433I, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2021, 373, s. 94; zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”),

I. Ramy prawne

A. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001

- 2 Artykuł 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20; Dz.U. 2013, L 333, s. 83) stanowi w ust. 1:

„Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu”.

- 3 Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia:

„[...]”

2. Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

– postępowania sądowego lub opinii prawnej,

[...]

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny.

[...]

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

6. Jeśli jakiegokolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione.

7. Wyjątki ustanowione w ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu [...].”

4 Artykuł 5 owego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie otrzyma wniosek dotyczący pochodzącego od instytucji dokumentu będącego w jego posiadaniu, państwo członkowskie konsultuje się z zainteresowaną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie zagrozi realizacji celów niniejszego rozporządzenia, chyba że nie ma wątpliwości, że dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu.

Państwo członkowskie może zamiast tego przekazać wniosek do instytucji”.

B. Regulamin wewnętrzny Rady

5 W dniu 1 grudnia 2009 r. Rada Unii Europejskiej uchwaliła decyzję 2009/937/UE, dotyczącą przyjęcia jej regulaminu wewnętrznego (Dz.U. 2009, L 325, s. 35; sprostowania: Dz.U. 2010, L 55, s. 83; Dz.U. 2015, L 64, s. 46). Artykuł 6 tego regulaminu wewnętrznego (zwanego dalej „regulaminem wewnętrznym Rady”), zatytułowany „Tajemnica służbowa i przedkładanie dokumentów w postępowaniu sądowym”, przewiduje w ust. 2:

„Rada lub [Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (Coreper)] mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów”.

6 Zgodnie z art. 10 tego regulaminu wewnętrznego, zatytułowanym „Publiczny dostęp do dokumentów Rady”:

„Przepisy szczególne dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady są zawarte w załączniku II”.

7 Załącznik II do owego regulaminu, zatytułowany „Przepisy szczegółowe dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady”, zawiera w art. 5, dotyczącym „[s]kładani[a] wniosków przez państwa członkowskie”, następujące zapisy:

„Wniosek do Rady złożony przez państwo członkowskie jest rozpatrywany zgodnie z art. 7 i 8 [rozporządzenia nr 1049/2001] i ze stosownymi przepisami niniejszego załącznika. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy dostępu informuje się wnioskodawcę, że ponowny wniosek musi być skierowany bezpośrednio do Rady”.

C. Wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady

8 W drodze noty 7695/18 z dnia 10 kwietnia 2018 r. Rada zatwierdziła wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady. Punkty 1, 2, 20 i 21 tych wytycznych brzmią następująco:

„1. Niniejszy dokument zawiera wytyczne dotyczące postępowania z dokumentami jawnymi Rady, które są dystrybuowane wewnętrznie w Radzie, wśród jej członków, w Komisji, w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ) i – w zależności od tematyki – w niektórych innych instytucjach [Unii Europejskiej] (jak Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny) i jej organach (jak Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny). Upublicznienie w nieodpowiednim czasie takich dokumentów może mieć negatywny wpływ na proces decyzyjny w Radzie.

2. Wytyczne mają bezpośredni wpływ na działanie Rady i w związku z tym państwa członkowskie muszą się do nich stosować jako członkowie Rady, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy regulującą stosunki między instytucjami [Unii] i państwami członkowskimi.

[...]

20. Dokumentów »LIMITE« nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że stosowna decyzja została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego (zob. pkt 21) lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z [rozporządzeniem nr 1049/2001] i z regulaminem wewnętrznym Rady”.

21. Pracownicy instytucji i organów [Unii] innych niż Rada nie mogą samodzielnie podejmować decyzji o podaniu do wiadomości publicznej dokumentów »LIMITE« bez uprzedniej konsultacji z Sekretariatem Generalnym Rady (SGR). Pracownicy administracji krajowej państwa członkowskiego skonsultują się z SGR przed podjęciem takiej decyzji, chyba że nie ulega wątpliwości, że dany dokument można podać do wiadomości publicznej zgodnie z art. 5 [rozporządzenia nr 1049/2001]”.

D. Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013

- 9 Artykuł 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1) definiuje na użytek tego rozporządzenia „interesy finansowe Unii” jako „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują”.

E. Rozporządzenie finansowe

- 10 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”), zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

- 7) »wykonanie budżetu« oznacza realizację działań związanych z zarządzaniem środkami budżetowymi, ich monitorowaniem, kontrolowaniem i poddawaniem ich audytowi, zgodnie z metodami przewidzianymi w art. 62;

[...]

19) »kontrola« oznacza wszelkie środki podjęte w celu uzyskania wystarczającej pewności co do skuteczności, efektywności i oszczędności operacji, wiarygodności sprawozdawczości, ochrony aktywów i informacji, zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom, ich wykrywania oraz korygowania i monitorowania, a także co do odpowiedniego zarządzania ryzykami w zakresie zgodności z prawem i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, a także charakteru danych płatności. Kontrole mogą obejmować różne weryfikacje, a także wdrażanie wszelkich polityk i procedur służących osiągnięciu celów, o których mowa w zdaniu pierwszym;

[...]

42) »organizacja w państwie członkowskim« oznacza podmiot ustanowiony w państwie członkowskim jako podmiot prawa publicznego lub podmiot prawa prywatnego, któremu powierzono realizację misji publicznej i któremu dane państwo członkowskie zapewniło odpowiednie gwarancje finansowe;

[...]

59) »należyte zarządzanie finansami« oznacza wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności;

[...]”.

11 Artykuł 56 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wykonywanie budżetu zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”, stanowi:

„1. Komisja wykonuje dochody i wydatki budżetowe zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, na własną odpowiedzialność oraz w granicach zatwierdzonych środków.

2. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w taki sposób, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”.

12 Artykuł 62 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Metody wykonywania budżetu”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Komisja wykonuje budżet według którejkolwiek z następujących metod:

a) bezpośrednio (»zarządzanie bezpośrednie«), zgodnie z art. 125–153, przy pomocy swoich departamentów, w tym również swojego personelu w delegaturach Unii pod kierownictwem odpowiedniego szefa delegatury, zgodnie z art. 60 ust. 2, lub za pośrednictwem agencji wykonawczych, o których mowa w art. 69;

b) w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi (»zarządzanie dzielone«), zgodnie z art. 63 i art. 125–129;

c) pośrednio (»zarządzanie pośrednie«), zgodnie z art. 125–149 i art. 154–159, w przypadku gdy przewiduje tak akt podstawowy lub w przypadkach, o których mowa w art. 58 ust. 2 lit. a)–d), w drodze powierzenia zadań związanych z wykonaniem budżetu;

[...]”.

- 13 Artykuł 63 owego rozporządzenia, zatytułowany „Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi”, stanowi w ust. 2:

„Wypełniając zadania związane z wykonywaniem budżetu, państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki, w tym również środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, aby chronić interesy finansowe Unii, w szczególności poprzez:

- a) zapewnianie prawidłowego i skutecznego wykonywania działań finansowanych z budżetu, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi;
- b) wyznaczanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi Unii i za ich kontrolowanie, zgodnie z ust. 3, i nadzorowanie takich organów;
- c) zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywanie ich i korygowanie;
- d) współpracę, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i przepisami sektorowymi, z Komisją, [Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)], [Europejskim Trybunałem Obrachunkowym] oraz, w przypadku państw członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 [z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. 2017, L 283, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2020, L 433, s. 80)], z Prokuraturą Europejską (zwaną dalej »EPPO«).

W celu ochrony interesów finansowych Unii państwa członkowskie – przestrzegając zasady proporcjonalności oraz zgodnie z niniejszym artykułem i odpowiednimi przepisami sektorowymi – prowadzą kontrole ex ante i ex post, w tym również, w stosownych przypadkach, kontrole na miejscu na reprezentatywnych lub wybranych na podstawie analizy ryzyka próbkach transakcji. Odzyskują również nienależnie wypłacone środki finansowe, a w razie konieczności wszczynają postępowanie sądowe w tym zakresie.

Państwa członkowskie nakładają na odbiorców skuteczne, odstraszaające i proporcjonalne kary, w przypadku gdy zostały one przewidziane w przepisach sektorowych lub w szczegółowych przepisach prawa krajowego.

W ramach prowadzonej przez siebie oceny ryzyka oraz zgodnie z przepisami sektorowymi Komisja monitoruje systemy zarządzania i kontroli wprowadzone w państwach członkowskich. W prowadzonych audytach Komisja przestrzega zasady proporcjonalności i uwzględnia poziom ryzyka ocenianego zgodnie z przepisami sektorowymi”.

- 14 Artykuł 135 rozporządzenia finansowego, zatytułowany „Ochrona interesów finansowych Unii za pomocą wykrywania ryzyk, wykluczania oraz nakładania kar finansowych”, stanowi:

„1. Aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja tworzy i obsługuje system wczesnego wykrywania i wykluczania.

Celem takiego systemu jest ułatwianie:

- a) wczesnego wykrywania osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2, które stwarzają ryzyko dla interesów finansowych Unii;

[...]

3. Decyzję o zarejestrowaniu informacji dotyczącej wczesnego wykrycia ryzyk, o których mowa w ust. 1 akapit drugi lit. a) niniejszego artykułu, o wykluczeniu osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2, lub o nałożeniu kary finansowej na odbiorcę podejmuje właściwy urzędnik zatwierdzający. Informacje dotyczące takich decyzji rejestrowane są w bazie danych, o której mowa w art. 142 ust. 1. W przypadku gdy decyzje takie podejmowane są na podstawie art. 136 ust. 4, informacje zarejestrowane w bazie danych obejmują informacje dotyczące osób, o których mowa w tym ustępie.

4. Decyzja o wykluczeniu osób lub podmiotów, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub o nałożeniu kar finansowych na odbiorcę musi być oparta na prawomocnym wyroku lub, w sytuacjach wykluczenia, o których mowa w art. 136 ust. 1, na ostatecznej decyzji administracyjnej, lub na wstępnej kwalifikacji prawnej dokonanej przez zespół, o którym mowa w art. 143, w sytuacjach, o których mowa w art. 136 ust. 2, aby zapewnić scentralizowaną ocenę takich sytuacji. W przypadkach, o których mowa w art. 141 ust. 1, właściwy urzędnik zatwierdzający odrzuca uczestnika z danej procedury wyboru.

Bez uszczerbku dla art. 136 ust. 5 właściwy urzędnik zatwierdzający może podjąć decyzję o wykluczeniu uczestnika lub odbiorcy lub nałożeniu kary finansowej na odbiorcę oraz decyzję o opublikowaniu informacji na ten temat na podstawie wstępnej kwalifikacji, o której mowa w art. 136 ust. 2, wyłącznie po uzyskaniu zalecenia zespołu, o którym mowa w art. 143”.

II. Zaskarżone rozporządzenie

15 Z umocowań zawartych w preambule zaskarżonego rozporządzenia wynika, że rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie „[traktatu FUE], w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a)” oraz „traktatu EWEA, w szczególności jego art. 106a”.

16 Motywy 2, 3, 5–10, 12–19 i 26 zaskarżonego rozporządzenia stanowią:

„(2) W swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska stwierdziła, że interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 [TUE]. Podkreśliła również znaczenie ochrony interesów finansowych Unii oraz znaczenie poszanowania państwa prawnego.

(3) Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej [(zwaną dalej „kartą praw podstawowych”)] oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania ([zob. komunikat Komisji pt. „Nowe ramy [Unii] na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final, załącznik I]) zasady legalności ([wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, pkt 63]), która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa ([wyrok z dnia 12 listopada 1981 r., Meridionale Industria Salumi i in., od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, pkt 10]), zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych ([wyrok z dnia 21 września 1989 r., Hoechst/Komisja,

46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 19]), zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy ([wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31, 40, 41; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 63–67]), oraz zasady podziału władz ([wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 58; z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 35; z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, pkt 36].

[...]

- (5) Gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane, i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane ([opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168]). Przepisy i praktyki państw członkowskich powinny w dalszym ciągu być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.
- (6) Chociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie.
- (7) W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 [z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. 2020, L 433I, s. 23)] oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 [TFUE].
- (8) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisłe sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- (9) Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego

sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii.

- (10) Niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

[...]

- (12) Art[ykuł] 19 TUE, w którym skonkretyzowano wartość państwa prawnego określoną w art. 2 TUE, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezależnych sądów ([wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32–36]). Zachowanie niezawisłości sądów ma zasadnicze znaczenie, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty [praw podstawowych] ([wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40, 41]). Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową.
- (13) Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.
- (14) Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, w tym wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszania zasady państwa prawnego w drodze postępowań w sprawie naruszeń oraz procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.

- (15) Naruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych naruszeń zasad państwa prawnego, a w szczególności w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym.
- (16) Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej. Ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz powinna uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania [OLAF-u], w stosownych przypadkach Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)] – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą państwa prawnego, a także europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja mogłaby konsultować się z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Komisją Wenecką, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej.
- (17) Środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Unijne ustawodawstwo finansowe oraz mające zastosowanie przepisy sektorowe i finansowe przewidują różne sposoby ochrony budżetu Unii, w tym wstrzymanie, zawieszenie lub korekty finansowe, związane z nieprawidłowościami lub poważnymi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli. Należy określić, jakie środki mają być przyjmowane w razie naruszania zasad państwa prawnego, oraz procedurę przyjmowania takich środków. Środki te powinny obejmować zawieszenie płatności i zobowiązań, zawieszenie wypłaty rat lub przedterminową spłatę pożyczek, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań wobec odbiorców lub zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.
- (18) Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii.
- (19) Niezwykle istotne jest, by przy przyjmowaniu środków w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego odpowiednio chronione były uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów. Rozpatrując przyjęcie środków, Komisja powinna uwzględnić ich możliwy wpływ na odbiorców końcowych i beneficjentów. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach zarządzania dzielonego płatności dokonywane przez Komisję na rzecz państw członkowskich są prawnie niezależne od płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów przez organy krajowe, nie należy uznawać, że odpowiednie środki na mocy niniejszego rozporządzenia wpływają na dostępność finansowania na potrzeby płatności na rzecz

beneficjentów zgodnie z terminami płatności określonymi w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych. Decyzje przyjmowane na mocy niniejszego rozporządzenia i obowiązki wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów określone w niniejszym rozporządzeniu stanowią część mającego zastosowanie prawa Unii w odniesieniu do wdrażania finansowania w ramach zarządzania dzielonego. Państwa członkowskie, których dotyczą środki, powinny regularnie składać Komisji sprawozdania na temat wywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów. Sprawozdawczość w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań płatniczych wobec beneficjentów, które to zobowiązania określono w mających zastosowanie przepisach sektorowych i finansowych, powinna umożliwić Komisji sprawdzenie, czy decyzje podejmowane na mocy niniejszego rozporządzenia nie mają w żaden sposób bezpośredniego lub pośredniego wpływu na płatności dokonywane na podstawie mających zastosowanie przepisów sektorowych i finansowych.

W celu wzmocnienia ochrony odbiorców końcowych lub beneficjentów Komisja powinna przedstawić informacje i wskazówki za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego, wraz z odpowiednimi narzędziami do informowania jej o naruszeniach prawnego obowiązku jednostek rządowych i państw członkowskich do dalszego dokonywania płatności po przyjęciu środków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. Komisja powinna podjąć działania następcze w związku z takimi informacjami w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są mające zastosowanie przepisy, w szczególności art. [69, art. 74 ust. 1 lit. b) i art. 104] rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 [z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. 2021, L 231, s. 159)]. W razie potrzeby, w celu zapewnienia, by kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich zostały faktycznie wypłacone odbiorcom końcowym lub beneficjentom, Komisja powinna odzyskać dokonane płatności lub, stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia Unii na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i finansowymi.

[...]

- (26) Procedura przyjmowania i uchylania środków powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody. Jeżeli, wyjątkowo, dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję”.

- 17 Artykuł 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”.

18 Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) »państwo prawne« odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE;
- b) »jednostka rządowa« oznacza organ publiczny na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje w państwie członkowskim w rozumieniu art. 2 pkt 42 rozporządzenia [finansowego].

19 Artykuł 3 zaskarżonego rozporządzenia, zatytułowany „Naruszenia zasad państwa prawnego”, stanowi:

„Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar”.

20 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Warunki przyjmowania środków”, stanowi:

„1. Odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.

2. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:

- a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;

- b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;
 - c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
 - d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezależne sądy;
 - e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstraszaających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
 - f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
 - g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF[-em] oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;
 - h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii”.
- 21 Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Środki ochrony budżetu Unii”, stanowi w ust. 1–4:
- „1. Jeżeli warunki przewidziane w art. 4 niniejszego rozporządzenia zostaną spełnione, przyjęty może zostać co najmniej jeden z następujących odpowiednich środków zgodnie z procedurą określoną w art. 6 niniejszego rozporządzenia:
- a) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:
 - (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego;
 - (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
 - (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii;
 - (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
 - (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii;
 - b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego:
 - (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub zmiana takiego zawieszenia;

- (ii) zawieszenie zobowiązań;
- (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
- (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;
- (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
- (vi) zawieszenie płatności.

2. O ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych, o których mowa w ust. 1 lit. a), lub państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 lit. b), w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkiem, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów, w tym na obowiązek dokonania płatności na mocy niniejszego rozporządzenia oraz mających zastosowanie przepisów sektorowych lub finansowych. Wykonując środki finansowe Unii w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie, których dotyczą środki przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składają Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Komisja sprawdza, czy mające zastosowanie przepisy są przestrzegane, i w razie potrzeby podejmuje wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony budżetu Unii, zgodnie z przepisami sektorowymi i finansowymi.

3. Podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia.

4. Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, o których mowa w ust. 2. Na tej samej stronie internetowej lub portalu internetowego Komisja udostępnia również odpowiednie narzędzia dla odbiorców końcowych lub beneficjentów umożliwiające im informowanie jej o naruszeniach tych obowiązków, które w opinii tych odbiorców końcowych lub beneficjentów mają na nich bezpośredni wpływ. Niniejszy ustęp stosuje się w sposób zapewniający ochronę osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 [z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. 2019, L 305, s. 17)]. Do informacji przekazywanych przez odbiorców końcowych lub beneficjentów zgodnie z niniejszym ustępem dołączony musi być dowód, że dany odbiorca końcowy lub beneficjent wniósł formalną skargę do odpowiedniego organu danego państwa członkowskiego”.

22 Zgodnie z art. 6 tego samego rozporządzenia, zatytułowanym „Procedura”:

„1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że warunki określone w art. 4 zostały spełnione, przesyła ona danemu państwu członkowskiemu – o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii – pisemne powiadomienie, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści.

2. W świetle informacji otrzymanych zgodnie z ust. 1 Parlament Europejski może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym dialogu na temat jej ustaleń.
3. Oceniając, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione, Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.
4. Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny, o której mowa w ust. 3, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia na podstawie ust. 1, jak i po jego przesłaniu.
5. Dane państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji.
6. Przy podejmowaniu decyzji o tym, czy przedłożyć wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków, Komisja uwzględnia otrzymane informacje i uwagi przedstawione przez dane państwo członkowskie, a także bierze pod uwagę adekwatność ewentualnych proponowanych środków zaradczych. Komisja przeprowadza ocenę w orientacyjnym terminie miesiąca od daty otrzymania od danego państwa członkowskiego informacji lub jego uwag lub, w przypadku gdy nie otrzyma informacji ani uwag, od daty upływu terminu określonego zgodnie z ust. 5, a w każdym razie w rozsądnym terminie.
7. Jeżeli Komisja zamierza przedstawić wniosek zgodnie z ust. 9, zapewnia uprzednio państwu członkowskiemu możliwość przedłożenia w terminie miesiąca uwag, w szczególności na temat proporcjonalności przewidywanych środków.
8. Dokonując oceny proporcjonalności środków, które mają zostać nałożone, Komisja uwzględnia informacje i wskazówki, o których mowa w ust. 3.
9. Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 są spełnione, a ewentualne środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 5 nie są adekwatne w odniesieniu do ustaleń zawartych w powiadomieniu Komisji, przedkłada ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie miesiąca od upływu terminu określonego w ust. 7. We wniosku przedstawiane są konkretne powody i dowody stanowiące podstawę ustaleń Komisji.
10. Rada przyjmuje decyzję wykonawczą, o której mowa w ust. 9 niniejszego artykułu, w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności okres na przyjęcie tej decyzji wykonawczej może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące. Z myślą o zapewnieniu terminowości decyzji Komisja korzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TFUE, jeżeli uzna to za stosowne.
11. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej”.

- 23 Artykuł 7 zaskarżonego rozporządzenia, zatytułowany „Uchylenie środków”, stanowi w ust. 1 i 2:
- „1. Dane państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć nowe środki zaradcze i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane.
2. Na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy i najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez dane państwo członkowskie, a także adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez dane państwo członkowskie.
- Jeżeli Komisja uzna, że warunki określone w art. 4 przestały być spełniane, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylenia przyjętych środków.
- Jeżeli Komisja uzna, że częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki.
- Jeżeli Komisja uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.
- W przypadku gdy dane państwo członkowskie przedłoży pisemnie powiadomienie zgodnie z ust. 1, Komisja przedkłada wniosek lub przyjmuje decyzję w terminie miesiąca od otrzymania tego powiadomienia. Termin ten może zostać przedłużony w należycie uzasadnionych okolicznościach, w którym to przypadku Komisja niezwłocznie informuje dane państwo członkowskie o powodach przedłużenia terminu.
- Stosownie do sytuacji analogiczne zastosowanie ma procedura określona w art. 6 ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10 i 11”.

III. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

- 24 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia i o obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.
- 25 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.
- 26 Pismem z dnia 12 maja 2021 r. Parlament wniósł o zastosowanie w niniejszej sprawie trybu przyspieszonego przewidzianego w art. 133 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Na poparcie tego wniosku Parlament podnosi, że przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia stanowiło na gruncie politycznym warunek wstępny zaakceptowania przez niego rozporządzenia Rady (EU, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. 2020, L 433I, s. 11; zwanego dalej „wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027”) oraz że ze względu na pilny charakter sytuacji gospodarczej środki dostępne z tytułu pakietu odbudowy w następstwie COVID-19 o nazwie „Next Generation EU” zostaną wypłacone państwom członkowskim w bardzo krótkim terminie. W tym względzie Parlament uściślił w szczególności, że zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia 2020/2094 co najmniej 60% zobowiązań prawnych musi zostać zaciągniętych do dnia 31 grudnia 2022 r., a wszystkie

zobowiązania prawne – najpóźniej do dnia 31 grudnia 2023 r. Dodatkowo Parlament podkreślił, że w następstwie wejścia w życie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.U. 2020, L 424, s. 1) Komisja rozpocznie latem 2022 r. zaciąganie pożyczek na rynkach kapitałowych w celu sfinansowania wspomnianego pakietu odbudowy. Zdaniem Parlamentu finansowanie i wydatkowanie tak ogromnej ilości środków w tak krótkim czasie nieuchronnie wiąże się z ryzykiem dla budżetu Unii, który zaskarżone rozporządzenie ma za zadanie chronić. Taka ochrona jest istotna, gdyż niemożność zapewnienia skutecznej ochrony tego budżetu może mieć szkodliwe i długofalowe skutki dla solidarności wewnątrz Unii.

- 27 Artykuł 133 § 1 regulaminu postępowania stanowi, że na wniosek strony skarżącej albo strony pozwanej, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony przeciwnej, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu sprawy w trybie przyspieszonym.
- 28 W niniejszym wypadku w dniu 9 czerwca 2021 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskami pozostałych stron, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, uwzględnić ten wniosek. Postanowienie to zostało uzasadnione fundamentalnym znaczeniem niniejszej sprawy dla porządku prawnego Unii, w szczególności ze względu na to, że ma ona związek z kompetencjami Unii do ochrony jej budżetu i interesów finansowych przed szkodami, jakie mogą wynikać z naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE.
- 29 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 25 czerwca 2021 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady.
- 30 Postanowieniem prezesa Trybunału z tego samego dnia Węgry zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rzeczypospolitej Polskiej.
- 31 Pismem z dnia 11 maja 2021 r. Rada zwróciła się do Trybunału o nieuwzględnienie fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej i załączników do niej, w których odniesiono się do opinii służby prawnej Rady nr 13593/18 z dnia 25 października 2018 r. dotyczącej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich [COM(2018) 324 final] leżącej u podstaw zaskarżonego rozporządzenia (zwanej dalej „opinią prawną nr 13593/18”), odtworzono jej treść lub odzwierciedlono dokonaną w niej analizę. W dniu 29 czerwca 2021 r. Trybunał postanowił pozostawić wniosek do rozstrzygnięcia w wyroku.
- 32 W dniu 7 września 2021 r., uznawszy, że niniejsza sprawa jest sprawą o wyjątkowym znaczeniu, Trybunał, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowił o rozpoznaniu sprawy w pełnym składzie, zgodnie z art. 16 akapit piąty Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

IV. W przedmiocie wniosku o nieuwzględnienie niektórych fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej

A. Argumentacja stron

- 33 Na poparcie wniosku o nieuwzględnienie pkt 53, 75, 126, 133 i 139 skargi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim odniesiono się w nich do opinii prawnej nr 13593/18 poprzez odtworzenie jej treści lub odzwierciedlenie dokonanej w niej analizy, Rada podnosi, że ta opinia prawna stanowi niesklasyfikowany wewnętrzny dokument noszący oznaczenie „LIMITE”. W związku z powyższym jest on objęty tajemnicą służbową, a jego przedłożenie w postępowaniu sądowym jest uzależnione od spełnienia warunków przewidzianych w szczególności w art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady oraz w pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady.
- 34 Zgodnie z art. 6 ust. 2 tego regulaminu wewnętrznego jedynie Rada lub Coreper mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione zgodnie z przepisami prawa Unii dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów. Ponadto zgodnie z pkt 20 i 21 przywołanych wytycznych dokumentu „LIMITE” nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że stosowna decyzja została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego, po przeprowadzeniu konsultacji z SGR, lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 i z regulaminem wewnętrznym Rady.
- 35 Tymczasem w niniejszym wypadku Rada upubliczniła, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, jedynie osiem pierwszych punktów opinii prawnej nr 13593/18 i nie upoważniła Rzeczypospolitej Polskiej do przedstawienia tej opinii w ramach niniejszego postępowania sądowego.
- 36 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedłożenie takich dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedłożenie bądź przedłożenia ich nie zarządził ten sąd.
- 37 Rada zwraca uwagę, że w następstwie wniosków opartych na rozporządzeniu nr 1049/2001 udzieliła ona jedynie częściowego dostępu do opinii prawnej nr 13593/18, w szczególności ze względu na ryzyko, że w przypadku postępowania sądowego dotyczącego ważności zaskarżonego rozporządzenia strona skarżąca mogłaby skonfrontować ją z argumentami przedstawionymi we wspomnianej opinii przez jej własną służbę prawną, co stałoby w sprzeczności z wymogami rzetelnego procesu sądowego i naruszałoby zasadę równości stron postępowania sądowego. Co więcej, ryzyko to urzeczywistniło się wraz z wniesieniem rozpatrywanej tu skargi.
- 38 Poza tym według Rady Rzeczpospolita Polska, opierając się na wspomnianych powyżej argumentach, konsekwentnie głosowała za decyzjami odmawiającymi publicznego dostępu do opinii prawnej nr 13593/18. Jeżeli owo państwo członkowskie chciało upublicznic tę opinię, powinno było złożyć wniosek w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001 lub wystąpić o upoważnienie zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady i wytycznymi dotyczącymi postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady.

- 39 Rada podnosi, że gdyby Rzeczpospolita Polska została upoważniona do wykorzystania opinii prawnej nr 13593/18 w niniejszej sprawie bez zastosowania przewidzianej w tym celu procedury i bez poddania tej kwestii skutecznej kontroli sądowej, oznaczałoby to obejście procedur przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 i w regulaminie wewnętrznym Rady. Rada przypomina w tym względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału, w którym uwzględniono wnioski instytucji o wycofanie ich dokumentów wewnętrznych z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, w przypadkach gdy nie wyraziły one zgody na ich przedłożenie w postępowaniu sądowym, i uważa, że z orzecznictwa tego wynika, iż opinia prawna nr 13593/18 nie może być wykorzystana w niniejszej sprawie.
- 40 Ponadto Rada podnosi, że gdyby przedłożenie opinii prawnej nr 13593/18 w niniejszym postępowaniu zostało dopuszczone, Rada zostałaby zmuszona do zajęcia przed sądem Unii stanowiska w sprawie opinii przeznaczonej do użytku wewnętrznego i wydanej przez jej własną służbę prawną podczas prac nad zaskarżonym rozporządzeniem, co naruszałoby wymogi rzetelnego procesu i miałoby wpływ na możliwość uzyskiwania przez Radę szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii.
- 41 Wreszcie zgodnie z orzecznictwem Trybunału okoliczność, że opinia prawna nr 13593/18 została opublikowana bez zgody Rady na stronie internetowej jednego z wydawnictw prasowych i że w ten sposób jej treść została ujawniona publicznie, nie ma wpływu na powyższe rozważania. Co więcej, szkoda wyrządzona Radzie i instytucjom Unii w wyniku nieuprawnionego wykorzystania odniesienia się do tej opinii prawnej w ramach niniejszego postępowania znacznie przewyższa szkodę spowodowaną publikacją owej opinii w prasie. Zezwolenie Rzeczypospolitej Polskiej, by oparła się na tej opinii prawnej, zagroziłoby bowiem interesowi publicznemu, który wymaga, by instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, i oznaczałoby, że procedury właściwe do ochrony tego interesu zostałyby pozbawione skuteczności.
- 42 Rzeczpospolita Polska wnosi o oddalenie wniosku Rady.

B. Ocena Trybunału

- 43 W swojej argumentacji Rada podnosi w istocie, że Rzeczpospolita Polska, przytaczając w pkt 53, 126, 133 i 139 skargi fragmenty opinii prawnej nr 13593/18 i przeformułując w pkt 75 tej skargi treść tej opinii, po pierwsze, naruszyła art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, po drugie, godzi w interes publiczny, który wymaga, by Rada mogła korzystać z wydawanych w sposób całkowicie niezależny opinii swojej służby prawnej, po trzecie, stawia Radę w sytuacji, w której będzie ona zmuszona, w postępowaniu głównym, zająć stanowisko w sprawie analizy przeprowadzonej przez jej własną służbę prawną, przez co naruszona zostanie zasada równości stron postępowania, po czwarte, naruszyła pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady, oraz po piąte, naruszyła rozporządzenie nr 1049/2001.
- 44 Co się tyczy twierdzenia o naruszeniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem „Rada lub [Coreper] mogą zezwolić, do celów postępowania sądowego, na przedłożenie kopii lub wyciągu z dokumentów Rady, które dotąd nie zostały upublicznione”.

- 45 W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, że w skardze odniesiono się do punktów opinii prawnej nr 13593/18 innych niż osiem punktów, które Rada upubliczniła na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, następnie – że Rzeczpospolita Polska nie zwróciła się do Rady o upoważnienie do przedstawienia do celów postępowania sądowego kopii tej opinii lub wyciągów z niej, a wreszcie – że to państwo członkowskie nie załączyło do skargi kopii tej opinii.
- 46 Należy zatem ustalić, czy poprzez przytoczenie lub przeformułowanie przy ich cytowaniu fragmentów opinii prawnej nr 13593/18 Rzeczpospolita Polska przedłożyła do celów postępowania sądowego wyciągi z tej opinii w rozumieniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady.
- 47 W tym względzie należy zauważyć, że pkt 53, 126 i 133 skargi zawierają cytaty z tej opinii, natomiast pkt 75 i 139 tej skargi, ale także jej pkt 126, zawierają własną argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, która zgodnie z twierdzeniami tego państwa członkowskiego odzwierciedla analizę dokonaną we wspomnianej opinii. Otóż tego rodzaju własne argumenty zawierające twierdzenia o zgodności z opinią prawną nr 13593/18, których poprawność Rada zresztą podważa, nie mogą być uznane za wyciągi z tej opinii.
- 48 W tych okolicznościach nasuwa się stwierdzenie, że jedynie pkt 53, 126 i 133 skargi można uznać za zawierające „wyciągi” z opinii prawnej nr 13593/18 w rozumieniu art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady. Ponadto zawarcie takich wyciągów w piśmie procesowym stanowi „przedłożenie do celów postępowania sądowego” w rozumieniu tego przepisu.
- 49 W konsekwencji Rzeczpospolita Polska była co do zasady zobowiązana, na podstawie art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, uzyskać upoważnienie Rady do przedstawienia Trybunałowi wyciągów z opinii prawnej nr 13593/18 zawartych w pkt 53, 126 i 133 skargi.
- 50 W tym względzie prawdą jest, jak zauważa Rada, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedstawienie tego rodzaju dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na ich przedstawienie bądź też sąd ten nie zarządził ich przedstawienia (postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 8 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 66).
- 51 Poprzez nieupoważnione przedłożenie takiej opinii prawnej skarżący konfrontuje bowiem daną instytucję w postępowaniu dotyczącym ważności zaskarżonego aktu z opinią wydaną przez jej własną służbę prawną przy opracowywaniu tego aktu. Otóż, co do zasady, dopuszczenie, by skarżący mógł załączyć do akt sprawy opinię prawną instytucji, na której upublicznienie instytucja ta nie wyraziła zgody, naruszałoby wymogi rzetelnego procesu i oznaczałoby obejście procedury wystąpienia z wnioskiem o udzielenie dostępu do takiego dokumentu ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 68).

- 52 Należy jednak mieć na uwadze zasadę przejrzystości zapisaną w art. 1 akapit drugi i w art. 10 ust. 3 TUE, a także w art. 15 ust. 1 i w art. 298 ust. 1 TFUE, która pozwala w szczególności na zapewnienie większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo). Dzięki umożliwieniu, by rozbieżności między różnymi punktami widzenia były poddane otwartej debacie, przejrzystość przyczynia się między innymi do wzrostu zaufania tych obywateli (wyrok z dnia 14 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Prawdą jest, że jedynie w wyjątkowych przypadkach zasada przejrzystości może uzasadniać ujawnienie w ramach postępowania sądowego dokumentu instytucji, który nie został upubliczniony i zawiera opinię prawną. Dlatego też Trybunał orzekł, że zachowanie w aktach sprawy dokumentu zawierającego opinię prawną instytucji nie jest uzasadnione żadnym nadrzędnym interesem publicznym, jeżeli, po pierwsze, ta opinia prawna nie dotyczy procesu legislacyjnego, który wymaga zwiększonej przejrzystości, a po drugie, interes w owym zachowaniu zasadza się jedynie na tym, by dane państwo członkowskie było w stanie powołać się na wspomnianą opinię prawną w ramach sporu. Zdaniem Trybunału przedstawieniu takiej opinii prawnej przyświeca bowiem własny interes skarżącego w poparciu jego argumentacji, a nie jakikolwiek nadrzędny interes publiczny, taki jak upublicznienie procesu, który doprowadził do wydania zaskarżonego aktu (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 18; wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., Słowenia/Chorwacja, C-457/18, EU:C:2020:65, pkt 71).
- 54 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w odróżnieniu od spraw, które stały się źródłem orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie, opinia prawna nr 13593/18 dotyczy procesu legislacyjnego.
- 55 W tym względzie Trybunał uznał, że ujawnienie dokumentów zawierających opinię służby prawnej instytucji na temat kwestii prawnych powstałych w trakcie debaty nad inicjatywami legislacyjnymi może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić prawo obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Trybunał wywiódł z tego, że w odniesieniu do opinii służby prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego nie istnieje ogólna potrzeba zachowania poufności oraz że rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje co do zasady obowiązek ich ujawnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2018 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 67, 68).
- 56 To właśnie przejrzystość w tym względzie, umożliwiającą poddanie otwartej debacie rozbieżności między różnymi punktami widzenia, przyczynia się bowiem do zmniejszenia u obywateli wątpliwości nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu prawnego, ale również co do legitymizowanego charakteru procesu legislacyjnego w całości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 59) i przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 TUE i w karcie praw podstawowych, jak przypominano w motywie 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 57 Przejrzystość ta nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by można było odmówić ujawnienia konkretnej opinii prawnej, wydanej w ramach określonego procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres, wykraczający

poza ramy danego procesu legislacyjnego, ze względu na ochronę opinii prawnej. W takim przypadku dana instytucja powinna szczegółowo uzasadnić tę odmowę (wyrok z dnia 1 lipca 2018 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, 69).

- 58 Tymczasem w niniejszej sprawie, tak jak też wskazywał rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 70–72 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), Rada nie wykazała, że opinia prawna nr 13593/18 dotyczy szczególnie delikatnych kwestii lub ma szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy procesu legislacyjnego, w ramach którego została sporządzona.
- 59 W związku z tym ani art. 6 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, ani orzecznictwo przypomniane w pkt 50 niniejszego wyroku nie stały na przeszkodzie temu, by Rzeczpospolita Polska ujawniła tę opinię prawną w całości lub w części w skardze.
- 60 Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że Rzeczpospolita Polska ma własny interes w tym, aby sporne fragmenty skargi zostały uwzględnione przez Trybunał. W istocie, ponieważ takie uwzględnienie może również przyczynić się do zmniejszenia u obywateli wątpliwości nie tylko co do zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia, ale również co do legitymizowanego charakteru procesu legislacyjnego w całości, służy ono w każdym wypadku nadrzędnemu interesowi publicznemu, o którym mowa w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku.
- 61 W konsekwencji, bez konieczności wypowiadania się odrębnie w przedmiocie zarzutów opartych na naruszeniu pkt 20 i 21 wytycznych dotyczących postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady, naruszeniu rozporządzenia nr 1049/2001 oraz naruszeniu zasady równości stron, jako że zarzuty te w żadnym wypadku – w świetle oceny przeprowadzonej w pkt 52–60 niniejszego wyroku – nie mogą być skuteczne, wniosek Rady o nieuwzględnienie fragmentów skargi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim odniesiono się w nich do opinii prawnej nr 13593/18 poprzez odtworzenie jej treści lub odzwierciedlenie dokonanej w niej analizy, należy oddalić jako bezzasadny.

V. W przedmiocie skargi

- 62 Na poparcie skargi Rzeczpospolita Polska podnosi jedenaście zarzutów. W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć łącznie zarzuty pierwszy, drugi, piąty, szósty i jedenasty, które dotyczą w istocie braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

A. W przedmiocie zarzutów pierwszego, drugiego, piątego, szóstego i jedenastego, dotyczących braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia

1. Argumentacja stron

- 63 W ramach zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że charakter i zakres kompetencji przyznanych Unii w traktatach nie pozwalają Radzie na ustanowienie mechanizmu takiego jak ten przewidziany w spornym rozporządzeniu, który powierza instytucjom Unii kontrolę nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego i od przestrzegania tych zasad uzależnia wypłatę środków z budżetu Unii.

- 64 Zdaniem tego państwa członkowskiego ustawodawca Unii może zgodnie z prawem ustanowić na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE mechanizm uzależniający wypłaty z budżetu Unii od przestrzegania przez państwa członkowskie zasady należytego zarządzania finansami. Niemniej jednak z zasady tej, zgodnie z jej definicją figurującą w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego i uściśleniami zawartymi w art. 56 ust. 2 tego rozporządzenia wynika, że obowiązki państw członkowskich wypływające z poszanowania tej zasady powinny być konkretne i wynikać z konkretnych przepisów prawa wykazujących bezpośredni związek między ustanowionymi wymogami a zasadą należytego zarządzania finansami Unii i ochroną jej interesów finansowych.
- 65 Tymczasem w zaskarżonym rozporządzeniu ustawodawca Unii ustanowił, jak wynika z art. 1 tego rozporządzenia, mechanizm, który uzależnia wypłaty z budżetu Unii nie od przestrzegania przez państwa członkowskie konkretnych ustanowionych w prawie Unii obowiązków związanych w poszanowaniem zasady należytego zarządzania finansami, lecz od przestrzegania zasad państwa prawnego.
- 66 Rzeczpospolita Polska uważa, że ustanowienie takiego mechanizmu nie wchodzi w zakres uprawnień przyznanych ustawodawcy Unii w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, nawet jeżeli art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia przewiduje, że stwierdzone naruszenie zasad państwa prawnego musi wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 67 W pierwszej kolejności ustawodawca Unii nie mógł w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE ani ustanowić definicji pojęcia „państwa prawnego”, ani określić przesłanek pozwalających stwierdzić naruszenie składających się na to pojęcie zasad.
- 68 Przede wszystkim zasady państwa prawnego wywodzą się z tradycji konstytucyjnych i ustrojowych państw członkowskich, a ich treść została doprecyzowana w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. O ile prawdą jest, że organizacje międzynarodowe, w szczególności Rada Europy, wypracowały pewne standardy oceny poszanowania tych zasad, o tyle konkretyzacja tych zasad została w prawie Unii ograniczona do wyznaczenia zamierzonego celu, którego realizacji zasady te służą. Zważywszy jednak na istniejące między państwami członkowskimi różnice pod względem ich tożsamości narodowej, systemów konstytucyjnych i prawnych oraz tradycji prawnych, ustawodawca Unii nie może określać, w odniesieniu do ogółu zasad państwa prawnego, za pomocą jakich środków można osiągnąć cele, których realizacji owe zasady służą. W związku z tym nałożony na państwa członkowskie obowiązek poszanowania tych zasad ogranicza się do konieczności zagwarantowania ich istoty.
- 69 Następnie, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż Unia opiera się na wartościach wskazanych w art. 2 TUE, traktaty nie dokonują ich dalszej konkretyzacji i nie powierzają też ustawodawcy Unii kompetencji do zdefiniowania ich zakresu w aktach prawa wtórnego, nawet na podstawie art. 19 TUE. To ostatnie postanowienie nie nakłada bowiem na państwa członkowskie żadnych skonkretyzowanych obowiązków dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, która pozostaje w wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 70 Wreszcie ustawodawca Unii, wykraczając poza kompetencje powierzone mu na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, zdefiniował w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia pojęcie „państwa prawnego”, rozszerzając jednocześnie jego zakres na pozostałe wartości również wymienione w art. 2 TUE. Podobnie, oprócz tego, że art. 3 tego rozporządzenia wymienia kryteria, które „mogą wskazywać na naruszenie zasad państwa prawnego”, art. 4 ust. 2 owego rozporządzenia zawiera wykaz sytuacji lub działań organów, których powinno dotyczyć naruszenie zasad

państwa prawnego dla potrzeb tego rozporządzenia, przy czym ustawodawca Unii nie precyzuje związku istniejącego między tymi przepisami, a przywołany wykaz pozostaje otwarty, jeśli wziąć pod uwagę lit. h) tego przepisu.

- 71 W ten sposób ustawodawca Unii przyznał również Komisji i Radzie uprawnienie do dalszego doprecyzowania, na etapie stosowania zaskarżonego rozporządzenia, wymogów związanych z przestrzeganiem zasady państwa prawnego. Co więcej, takie uprawnienie ma być wykonywane *ex post* poprzez ocenę sytuacji już zaistniałej w państwie członkowskim, co zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej umożliwi tym instytucjom dopasowanie standardu do zarzucanego danemu państwu członkowskiemu naruszenia i jego zastosowanie ze skutkiem wstecznym do ocenianej sytuacji.
- 72 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska zauważa, że ustawodawca Unii nie mógł na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE ustanowić procedury alternatywnej w stosunku do procedur przewidzianych, odpowiednio, w art. 7 TUE i w art. 258 TFUE poprzez powierzenie Komisji i Radzie uprawnienia do stwierdzenia naruszenia przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego.
- 73 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej takie naruszenie może bowiem, co do zasady, zostać stwierdzone wyłącznie przez Radę Europejską na podstawie art. 7 TUE. Od tego wyłącznego uprawnienia Rady można odstąpić jedynie na podstawie art. 19 ust. 1 TUE i przewidzianego w nim obowiązku zapewnienia środków skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, którego nieprzestrzeganie może zostać stwierdzone przez Trybunał w postępowaniu zainicjowanym na podstawie art. 258 TFUE.
- 74 Wyłączne uprawnienie Rady Europejskiej do stwierdzenia, na podstawie art. 7 TUE, naruszeń zasad państwa prawnego jest uzasadnione tym, że kontrola przestrzegania tej wartości ma charakter uznaniowy i może być uzależniona od względów politycznych. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej dokonywanie takich stwierdzeń traktaty powierzają przedstawicielom rządów państw członkowskich, a same te stwierdzenia nie powinny podlegać co do swojej istoty kontroli sądowej. Trybunał nie może bowiem, wobec braku jednoznacznych wymogów, ocenić zgodności stwierdzenia Rady Europejskiej z obowiązkami, jakie wynikają z tej wartości. Z tego względu art. 269 TFUE ogranicza kontrolę sądową sprawowaną przez Trybunał wyłącznie do przestrzegania „czysto proceduralnych” postanowień określonych w art. 7 TUE, natomiast wyłącza z tej kontroli stwierdzenia przez Radę Europejską „poważnego i stałego naruszenia” owej wartości przez państwo członkowskie.
- 75 Powstaje zatem wątpliwość, czy decyzja wykonawcza Rady stwierdzająca naruszenie przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego będzie mogła zgodnie z zaskarżonym rozporządzeniem podlegać kontroli sądowej co do istoty bez naruszenia wyłącznej kompetencji Rady Europejskiej do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie zasad określonych w art. 2 TUE, która to kompetencja wynika z art. 7 TUE i art. 269 TFUE.
- 76 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska wskazuje, że ustanawiając mechanizm pozwalający na nałożenie sankcji finansowych na państwa członkowskie, ustawodawca Unii przekroczył kompetencje przyznane mu w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 77 W tym względzie Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, przypomina, że w systemie prawnym Unii mechanizm horyzontalny i sektorowy warunkujący wypłatę funduszy pochodzących z budżetu Unii powinien spełniać trzy wymogi. Przede wszystkim taki mechanizm

powinien precyzyjnie określać warunki otrzymania środków z budżetu Unii oraz przesłanki oceny spełnienia tych warunków. Następnie ustanowione w ramach mechanizmu warunki otrzymywania wypłat powinny mieć „wystarczająco bezpośredni związek” z celem mechanizmu, tak aby niespełnienie warunku bezpośrednio zagrażało celowi finansowania, należytemu zarządzaniu finansami lub interesom finansowym Unii. Wreszcie należy wykazać rzeczywisty związek pomiędzy niespełnieniem warunku a utratą finansowania, co ma szczególne znaczenie w kontekście oceny proporcjonalności środka ochrony budżetu Unii.

- 78 Warunki te oznaczają zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, że mechanizm warunkowości nie może służyć karaniu naruszeń prawa Unii pozbawionych bezpośredniego wpływu na realizację celu finansowania lub na należyte wydatkowanie środków finansowych.
- 79 Otóż pierwszy z powyższych wymogów nie jest w niniejszej sprawie spełniony. Zasady państwa prawnego nie mogą bowiem być objęte takim mechanizmem warunkowości, ponieważ ani traktaty, ani prawo wtórne nie konkretyzują tych zasad ani nie wskazują konkretnych obowiązków, jakich państwa członkowskie powinny z ich tytułu dopełnić.
- 80 Według Rzeczypospolitej Polskiej Unia nie dysponuje zresztą żadną kompetencją w odniesieniu do wielu aspektów państwa prawnego ujętych w definicji tego pojęcia ustanowionej w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia, do których należy postulat przejrzystego, rozliczalnego, demokratycznego i pluralistycznego procesu stanowienia prawa przez państwa członkowskie. Dodatkowo, ponieważ art. 3 i art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia są sformułowane bardzo ogólnie, stwierdzenie naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego również nie wymaga wykazania naruszenia konkretnych obowiązków i będzie oceną uznaniową. Nie można przy tym wykluczyć, że będzie to ocena uzależniona od względów politycznych, arbitralna lub też dokonana z naruszeniem zasady równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 81 Drugi z przytoczonych wymogów również nie jest spełniony. Przesłanki naruszenia przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego określone w art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia zostały bowiem sformułowane w sposób ogólny, w ramach otwartego katalogu i bez ustanowienia żadnego konkretnego obowiązku prawnego. Te poszczególne cechy czynią bezprzedmiotowym wymóg wykazania „wystarczająco bezpośredniego związku” między stwierdzonym naruszeniem a zagrożeniem dla należytego zarządzania finansami Unii. W związku z tym, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, wymóg ten, który w zależności od przyjętego założenia będzie albo automatycznie spełniony, albo niemożliwy do wykazania, stanie się wyłącznie przedmiotem oceny politycznej i będzie dawał Komisji i Radzie pełną swobodę ograniczania państwom członkowskim dostępu do finansowania z budżetu Unii.
- 82 Trzeci ze wskazanych powyżej wymogów mechanizmu warunkowości także nie jest spełniony, ponieważ w kontekście oceny o charakterze wyłącznie politycznym nie jest możliwe wykazanie rzeczywistego związku między niespełnieniem warunku uzyskania finansowania, czyli naruszeniem zasad państwa prawnego, a utratą finansowania z budżetu Unii. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na to, że ograniczenie finansowania oraz zakres takiego ograniczenia mogłyby wynikać wyłącznie z oceny politycznej, decyzja Rady nie mogłaby być proporcjonalna i naruszałaby wymogi art. 5 ust. 3 i motywu 18 zaskarżonego rozporządzenia.

- 83 Tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że ustawodawca miał kompetencję do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi w zarzucie drugim, że rozporządzenie to powinno zostać oparte na art. 311 akapit trzeci TFUE dotyczącym systemu zasobów własnych Unii lub na art. 312 ust. 2 TFUE, dotyczącym wieloletnich ram finansowych.
- 84 W tym względzie państwo to podnosi, że wspomniane rozporządzenie będzie miało zastosowanie, w szczególności zgodnie z jego motywem 7, nie tylko do wszystkich zobowiązań budżetowych podjętych na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, lecz również do środków przyznanych na mocy rozporządzenia 2020/2094 oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii. W rezultacie rozporządzenie to jest ściśle powiązane z decyzją 2020/2053 i z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027, a nie z poszczególnymi rocznymi budżetami Unii.
- 85 Zważywszy, że zaskarżone rozporządzenie ma znajdować zastosowanie do kolejnych rocznych budżetów Unii, jedynie art. 311 akapit trzeci TFUE lub art. 312 ust. 2 TFUE, który stanowi podstawę prawną wieloletnich ram finansowych, mogą stanowić właściwą podstawę prawną tego rozporządzenia.
- 86 W związku z tym przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą umożliwiło obejście wymogów proceduralnych wynikających z art. 311 i 312 TFUE. Te ostatnie postanowienia przewidują bowiem specjalne procedury ustawodawcze.
- 87 W zarzucie piątym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że zaskarżone rozporządzenie ustanawia nowy, nieprzewidziany w traktatach mechanizm kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, prowadzący do obejścia procedury ustanowionej w art. 7 TUE.
- 88 Cel tego mechanizmu, który nie jest rzeczywistym mechanizmem warunkowości, jest bowiem analogiczny do celu procedury przewidzianej w art. 7 TUE, ponieważ zarówno ta ostatnia procedura, jak i procedura przewidziana w zaskarżonym rozporządzeniu mają na celu kontrolę poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego i nakładanie sankcji za ich nieprzestrzeganie. Te dwie procedury są też od siebie niezależne, gdyż ustanowiony w tym rozporządzeniu mechanizm nie jest uzależniony od wszczęcia procedury z art. 7 TUE.
- 89 W związku z tym, w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim o ile na podstawie art. 7 ust. 2 TUE kompetencja do stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego przysługuje Radzie Europejskiej stanowiącej jednomyślnie, o tyle zaskarżone rozporządzenie przewiduje, że stwierdzenie istnienia takiego naruszenia należy w pierwszej kolejności do Komisji, ponieważ decyzja Rady wprowadzająca środki jest przyjmowana kwalifikowaną większością głosów i odzwierciedla ocenę Komisji.
- 90 Następnie podczas gdy art. 7 TUE wymaga stwierdzenia „poważnego i stałego” naruszenia zasad państwa prawnego, zaskarżone rozporządzenie ogranicza się do zaistnienia niekwalifikowanego i jednorazowego naruszenia, co wynika z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia w świetle jego motywu 15.

- 91 Wreszcie procedura ustanowiona w art. 7 TUE łączy w sobie dwie decyzje: pierwszą – Rady Europejskiej – dotyczącą stwierdzenia naruszenia oraz drugą – Rady – dotyczącą nałożenia sankcji, co oznacza, że stwierdzenie naruszenia niekoniecznie musi prowadzić do nałożenia sankcji. Natomiast w zaskarżonym rozporządzeniu przewidziano przyjęcie przez Radę jednej decyzji dotyczącej zarówno istnienia naruszenia, jak i środków ochrony budżetu Unii, jakie należy przyjąć.
- 92 Tymczasem poprzez ustanowienie wymogów proceduralnych mniej restrykcyjnych niż wymogi przewidziane w art. 7 TUE, przy zachowaniu jednocześnie możliwości osiągnięcia tego samego celu, zaskarżone rozporządzenie pozbawi to ostatnie postanowienie wszelkiej skuteczności (effet utile).
- 93 Rzeczpospolita Polska wskazuje w tym kontekście, że obecnie trwające wobec niej postępowanie na podstawie art. 7 TUE nie doprowadziło jeszcze do stwierdzenia przez Radę Europejską „poważnego i stałego naruszenia [...] wartości, o których mowa w art. 2 [TUE]”, na podstawie ust. 2 tego artykułu, w związku z czym Rada nie ma na obecnym etapie możliwości nałożenia sankcji na mocy ust. 3 tego artykułu. Wobec tego ustanowienie mechanizmu przewidzianego w zaskarżonym rozporządzeniu ma na celu obejście procedury wskazanej w art. 7 TUE.
- 94 Bez rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TUE wprowadzenie mechanizmu kontroli przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, który nie ma podstawy traktatowej, stanowiłoby rażące nadużycie prawa i naruszenie podstawowych zasad prawa międzynarodowego, w szczególności zasady suwerennej równości państw oraz zasady nieingerencji w ich sprawy wewnętrzne, skodyfikowanych w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w Rezolucji 2625 (XXV) Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 24 października 1970 r., zatytułowanej „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”. Zgodnie z tymi zasadami procedury zmierzające do zapewnienia odpowiedzialności państw za naruszenia ich zobowiązań międzynarodowych mogą wynikać wyłącznie z dobrowolnie przyjętych przez nie norm prawa międzynarodowego.
- 95 W zarzucie szóstym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że mogłoby dojść do sytuacji, w której Trybunał, z naruszeniem art. 7 TUE i art. 269 TFUE, miałby przy dokonywaniu kontroli sądowej decyzji Rady przyjmowanych na podstawie zaskarżonego rozporządzenia merytorycznie oceniać podnoszone przez Komisję naruszenia zasad państwa prawnego. W celu przeprowadzenia takiej kontroli Trybunał będzie bowiem zmuszony opracować kryteria dotyczące wartości państwa prawnego na podstawie definicji tej wartości zawartej w akcie prawa wtórnego, które to kryteria będą następnie obowiązywać w postępowaniu zainicjowanym na podstawie art. 7 TUE, mimo że Trybunał nie jest właściwy do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych przeciwko państwu członkowskiemu w ramach tego postępowania.
- 96 Tymczasem art. 7 TUE odgrywa bardzo szczególną rolę w systemie środków prawnych przewidzianych w traktatach, gdyż wyjątkowo uprawnia instytucje Unii do kontroli poszanowania przez państwa członkowskie podstawowych wartości Unii w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 97 W zarzucie jedenastym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie stanowi przejaw nadużycia władzy. Z orzecznictwa wynika, że akt Unii może zostać uznany za nadużycie władzy lub nadużycie proceduralne, jeśli okaże się – na podstawie

obiektywnych, relewantnych i konsekwentnych przesłanek – że został przyjęty wyłącznie lub przede wszystkim w celu innym niż deklarowany lub w celu obejścia procedury wyznaczonej przez traktat.

- 98 W niniejszej sprawie prawdą jest, że deklarowanym celem zaskarżonego rozporządzenia jest, jak wynika z jego tytułu, ochrona budżetu Unii, a zgodnie z motywem 7 tego rozporządzenia dla osiągnięcia tego celu konieczne jest respektowanie zasady należytego zarządzania finansami, które wymaga poszanowania wartości państwa prawnego. Jednocześnie zgodnie z jego art. 1 owo rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich.
- 99 Według Rzeczypospolitej Polskiej ów deklarowany cel nie odpowiada jednak rzeczywistemu celowi zaskarżonego rozporządzenia. Rzeczpospolita Polska wskazuje w tym względzie, że we wniosku leżącym u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia podkreślono, iż „szereg ostatnich wydarzeń” wykazał „uogólnione słabości krajowych mechanizmów kontroli i równowagi”, „pokazał, jak brak poszanowania praworządności może stać się kwestią wzbudzającą poważne i powszechne obawy na terytorium Unii Europejskiej” i sprawił, że „instytucje takie jak Parlament Europejski, jak również ogół społeczeństwa, zażądały od [Unii Europejskiej] podjęcia działań w celu ochrony praworządności”.
- 100 Ponadto owo państwo członkowskie utrzymuje, podobnie jak twierdziło już w ramach zarzutu pierwszego, że mechanizm ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem nie jest mechanizmem warunkowości mającym na celu ochronę budżetu Unii, lecz mechanizmem sankcyjnym, mającym na celu karanie za naruszenia zasad państwa prawnego. Stanowisko to potwierdza zarówno Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP, jak i sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którymi wykonanie budżetu Unii i zarządzanie finansami Unii ulega poprawie. Odnotowuje się bowiem spadek procentowego udziału błędów z 4,4%, w 2014 r., poprzez 3,8% w 2015 r., do 3,1% w 2016 r. Tym samym konieczność ochrony budżetu Unii nie uzasadniała przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.
- 101 W rezultacie Rzeczpospolita Polska zgadza się z zapatrywaniem służby prawnej Rady wyrażonym w opinii prawnej nr 13593/18, zgodnie z którym mechanizm przewidziany we wniosku mającym prowadzić do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia „nie wykazuje, w jaki sposób poszanowanie praworządności [...] jest powiązane z należytym wykonaniem budżetu Unii i ochroną interesów finansowych Unii”. Choć w niektórych motywach tego rozporządzenia jest mowa o istnieniu takiego związku, związek ten nie został jednak wyjaśniony, a tym bardziej wykazany.
- 102 Rzeczpospolita Polska wywodzi z tego, że za rzeczywisty cel tego wniosku należy uznać nie tyle ochronę budżetu Unii, ile ochronę państwa prawnego za pośrednictwem środków stosowanych w odniesieniu do budżetu Unii. Co więcej, podobny pogląd wyraziły parlamenty narodowe oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który stwierdził, że traktuje „wniosek bardziej jako potencjalne narzędzie służące ochronie – z wykorzystaniem budżetu [Unii] – wszystkich wartości zapisanych w art. 2 [TUE]”. Pogląd ten znajduje ponadto potwierdzenie w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, który wymienia mechanizm przewidziany w tym rozporządzeniu wśród instrumentów ochrony państwa prawnego.
- 103 Cel tego mechanizmu należy zatem uznać za tożsamy z celem „procedury kontroli politycznej” przewidzianej w art. 7 TUE. W tym względzie, ponieważ ani art. 7 ust. 3 TUE, ani żadne inne postanowienie traktatów nie przewiduje ograniczeń przedmiotowych w odniesieniu do tego, które z praw przysługujących danemu państwu członkowskiemu mogą zostać zawieszone w razie

poważnego i stałego naruszania przez nie wartości wskazanych w art. 2 TUE, środki ochrony budżetu Unii, które mogą zostać nałożone na państwo członkowskie na mocy art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, mieszczą się również w zakresie środków, które Rada może przyjąć na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, gdy podejmuje decyzję o zawieszeniu „niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów”.

- 104 W związku z tym, ponieważ środki o charakterze takim jak środki przewidziane w art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia mogły zostać przyjęte nawet przed wejściem w życie tego rozporządzenia, zgodnie z procedurą określoną w art. 7 TUE, motyw 14 tego rozporządzenia błędnie stwierdza, że ustanowiony w nim mechanizm uzupełnia istniejące instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu naruszeniom zasad państwa prawnego.
- 105 Ponadto art. 7 ust. 4 TUE i art. 7 ust. 2 akapit drugi zaskarżonego rozporządzenia, dotyczące zmiany i uchylenia podjętych środków, wskazują, że celem tych mechanizmów jest skłonienie danego państwa członkowskiego do poszanowania wartości państwa prawnego. Tymczasem wspomniane rozporządzenie, ponieważ nie wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, ustanawia procedurę przyjmowania sankcji znacznie mniej restrykcyjną niż ta przewidziana w art. 7 TUE, przez co pozbawia przewidzianą w tym artykule procedurę skuteczności (*effet utile*).
- 106 W opinii z dnia 27 maja 2014 r. Służba Prawna Rady wskazała, że w art. 7 TUE ustanowiono dokładne ramy nadzoru obejmujące różne etapy, wysoki hipotetyczny próg umożliwiający wszczęcie procedur, podwyższone wymogi dotyczące większości w Radzie i w Radzie Europejskiej oraz zestaw gwarancji proceduralnych dla danego państwa członkowskiego, w tym możliwość poddania ostatecznej decyzji ograniczonej kontroli sądowej Trybunału, oraz że artykuł ten nie określa podstawy prawnej, która umożliwiałaby dalszy rozwój lub zmiany tej procedury. Stanowisko to zostało wyraźnie powtórzone w opinii prawnej nr 13593/18, w której wskazano ponadto, że prawo wtórne nie może zmieniać ani uzupełniać tej procedury ani też prowadzić do pozbawienia jej skuteczności (*effet utile*).
- 107 W rezultacie mechanizm przewidziany zaskarżonym rozporządzeniem, ze względu na tożsamość celu, założeń i stosowanych środków, stanowi zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ewidentne i celowe obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
- 108 Rzeczpospolita Polska podnosi, że obecna sprawa wykazuje podobieństwa do sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., *Openbaar Ministerie* (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 57–60). Przypomina ona, że w tym wyroku Trybunał, opierając się na motywie 10 decyzji ramowej Rady 2002/584/JAI z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/JAI z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24), orzekł, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej państwa członkowskiego wydającego europejski nakaz aresztowania, niezależnie od ich wagi, nie uzasadniają faktycznego zawieszenia stosowania mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania względem tego państwa członkowskiego, dopóki Rada Europejska i Rada nie przyjmą decyzji określonych w art. 7 TUE.
- 109 Tymczasem wspomniany motyw 10 odzwierciedla jedynie konsekwencje prawne płynące z art. 7 TUE. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z przytoczonego w poprzednim punkcie wyroku wynika zatem, że wynikające ze stosowania traktatów prawa mogą zostać zawieszone wobec państwa członkowskiego z powodu naruszenia przez to państwo wartości wskazanych w art. 2 TUE wyłącznie przez Radę na podstawie art. 7 ust. 3 TUE.

- 110 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, podważają zasadność tej argumentacji.

2. Ocena Trybunału

- 111 W ramach zarzutów pierwszego, drugiego, piątego, szóstego i jedenastego Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi w istocie, po pierwsze, że ani art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, ani żadne inne postanowienie traktatu FUE nie może stanowić właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności jego art. 2–4. Tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że ustawodawca Unii miał kompetencję do przyjęcia spornego rozporządzenia, uściśla ona, że rozporządzenie to powinno było zostać przyjęte na podstawie art. 311 akapit trzeci TFUE lub art. 312 ust. 2 TFUE. Dodaje ona, po drugie, że ustanowiona we wspomnianym rozporządzeniu procedura stanowi obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE, mającej charakter wyłączny, jeśli chodzi o ochronę wartości wskazanych w art. 2 TUE, a także narusza przewidziane w art. 269 TFUE ograniczenie właściwości Trybunału.

– W przedmiocie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia

- 112 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia „zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”.
- 113 Otóż takie zasady mają na celu uregulowanie wszystkich aspektów związanych z wykonywaniem budżetu Unii objętych tytułem II, zatytułowanym „Postanowienia finansowe”, części szóstej traktatu FUE, dotyczącej „[p]ostanowień instytucjonalnych i finansowych”, a tym samym wykonywania tego budżetu w szerokim znaczeniu.
- 114 Oprócz tego, że art. 322 TFUE znajduje się w rozdziale 5 tego tytułu II, zatytułowanym „Przepisy wspólne”, należy bowiem zauważyć, że do tego postanowienia odniesienie czynią: art. 310 ust. 2 i 3 TFUE, który znajduje się w części wprowadzającej tego tytułu II, art. 315 akapity pierwszy i drugi oraz art. 316 akapity pierwszy i drugi TFUE, które zawarte są w rozdziale 3 tego tytułu II, zatytułowanym „Roczny budżet Unii”, a także art. 317 TFUE, który znajduje się w rozdziale 4 tego samego tytułu, zatytułowanym „Wykonanie budżetu i absolutorium”.
- 115 Otóż art. 310 i 315–317 TFUE są w całości związane z wykonaniem budżetu Unii.
- 116 Artykuł 310 TFUE stanowi bowiem w ust. 1, że wszystkie dochody i wydatki Unii powinny stanowić przedmiot preliminarza na każdy rok budżetowy i być wpisane do budżetu, oraz przewiduje w ust. 3, że dokonanie wydatków wpisanych do budżetu wymaga uprzedniego przyjęcia prawnie wiążącego aktu Unii stanowiącego podstawę prawną jej działania oraz dokonania odpowiednich wydatków zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w artykule 322 TFUE, z zastrzeżeniem wyjątków w nim określonych. Wreszcie ten sam art. 310 TFUE wymaga w ust. 5, by budżet był wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a państwa członkowskie powinny współpracować z Unią w celu zagwarantowania wykorzystania środków wpisanych do budżetu zgodnie z tą zasadą.

- 117 Co się tyczy art. 315 TFUE, stanowi on w akapicie pierwszym, że jeśli na początku roku budżetowego budżet nie był jeszcze ostatecznie przyjęty, wydatki mogą być dokonywane miesięcznie na rozdział, według przepisów rozporządzenia wydanego w wykonaniu artykułu 322 TFUE, w granicach jednej dwunastej środków przyznanych w ramach danego rozdziału budżetu w poprzednim roku budżetowym, przy czym kwota ta nie może przekraczać jednej dwunastej środków przewidzianych w tym samym rozdziale w projekcie budżetu. Artykuł 316 TFUE dotyczy z kolei przeniesienia na kolejny rok budżetowy środków niewykorzystanych na koniec roku budżetowego.
- 118 Co się tyczy art. 317 TFUE, stanowi on w szczególności, że Komisja wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie artykułu 322 TFUE, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Wymaga on również, aby państwa członkowskie współpracowały z Komisją w celu zapewnienia, by środki były wykorzystywane zgodnie z tą zasadą, i precyzuje, że rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 322 TFUE przewiduje obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność.
- 119 Wynika z tego, że zasady finansowe, które ustalają „w szczególności warunki” wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, odczytywane w świetle postanowień wskazanych w pkt 115 niniejszego wyroku, obejmują nie tylko zasady określające sposób, w jaki dokonywane są jako takie wydatki wpisane do tego budżetu, lecz również w szczególności zasady określające obowiązki w zakresie kontroli i audytu spoczywające na państwach członkowskich, gdy Komisja we współpracy z nimi wykonuje budżet, oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. W szczególności widać wyraźnie, że te zasady finansowe mają między innymi na celu zapewnienie przy wykonywaniu budżetu Unii przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami, w tym również przez państwa członkowskie.
- 120 To w świetle powyższych ustaleń należy zbadać w niniejszej sprawie, czy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE może stanowić właściwą podstawę prawną dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.
- 121 W tym względzie utrwalone orzecznictwo wskazuje, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą cel i treść tego aktu (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 31; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 38; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 43).
- 122 Ponadto przy ustalaniu właściwej podstawy prawnej można uwzględnić kontekst prawny nowego uregulowania, w szczególności w zakresie, w jakim taki kontekst może rzucić światło na cel tego uregulowania (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 32; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 39; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 44).
- 123 W niniejszej sprawie, co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia, ze względu na jego cel, może być art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi zasadniczo, że rzeczywisty cel tego rozporządzenia polega na umożliwieniu stosowania, w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad

państwa prawnego, sankcji za pomocą budżetu Unii, który to cel miałyby wynikać w szczególności z art. 7 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia, jego motywu 14, ale również z niewykazania związku między poszanowaniem zasad państwa prawnego a należyтым zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, z uzasadnienia towarzyszącego wnioskowi, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, a także ze statystyk, z których wynika, że w momencie przyjęcia tego rozporządzenia nie było żadnej potrzeby ochrony budżetu Unii.

- 124 W tym względzie, po pierwsze, art. 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi, że ustanawia ono „przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”. Brzmienie tego przepisu wskazuje zatem na to, że owo rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii przed naruszeniami mogącymi wynikać z pogwałcenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim.
- 125 Po drugie, z łącznej lektury art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że procedura przewidziana w celu przyjęcia „odpowiednich środków” ochrony budżetu Unii może zostać zainicjowana przez Komisję tylko wtedy, gdy instytucja ta stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 126 Ponadto z art. 5 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia wynika, że owe odpowiednie środki polegają zasadniczo na zawieszeniu płatności lub wykonania zobowiązania prawnego, zawieszeniu wypłaty rat, zawieszeniu korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii, zawieszeniu zatwierdzenia programów lub zobowiązań, na zakończeniu obowiązywania zobowiązań prawnych, na zakazie zaciągania nowych zobowiązań prawnych lub na zakazie zawierania nowych umów, na przedterminowej spłacie gwarantowanych pożyczek, na zmniejszeniu korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego, na ograniczeniu zobowiązań lub zmniejszeniu płatności zaliczkowych oraz na wstrzymaniu biegu terminów płatności, a także że środki te powinny być proporcjonalne, to znaczy ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe.
- 127 Dodatkowo zgodnie z art. 7 ust. 2 akapit drugi zaskarżonego rozporządzenia Komisja występuje do Rady z wnioskiem o uchylenie przyjętych środków, jeżeli warunki określone w art. 4 tego rozporządzenia przestały być spełnione, a tym samym w szczególności gdy nie istnieje już wpływ lub poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, wobec czego, jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 185 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), środki te muszą zostać uchylone, gdy wpływ na wykonywanie budżetu ustaje, nawet jeśli stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego nadal się utrzymują.
- 128 Tymczasem rodzaje środków, jakie mogą zostać przyjęte, kryteria ich wyboru i ich zakres, a także warunki przyjmowania i uchylania tych środków – w zakresie, w jakim są one wszystkie związane z wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na prawidłowe zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii – potwierdzają tezę, że zaskarżone rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu Unii podczas jego wykonywania.

- 129 Co więcej, z brzmienia art. 5 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia odczytywanego w świetle ust. 4 tego artykułu oraz z brzmienia motywu 19 tego rozporządzenia wynika, że przywołany przepis nie ma na celu, jak podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, nałożenia na państwo członkowskie kar za naruszenie zasady państwa prawnego, lecz ochronę uzasadnionych interesów odbiorców końcowych i beneficjentów, w sytuacji gdy na podstawie omawianego rozporządzenia wobec państwa członkowskiego zostaną podjęte odpowiednie środki. Przepis ten określa zatem konsekwencje takich środków dla osób trzecich. W związku z tym wspomniany przepis nie może uzasadniać twierdzenia, zgodnie z którym celem zaskarżonego rozporządzenia jest raczej nakładanie kar za naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim jako takie, aniżeli ochrona budżetu Unii.
- 130 Po trzecie, jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 130 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), motywy zaskarżonego rozporządzenia potwierdzają zamierzony cel tego rozporządzenia w postaci, w jakiej wynika on z jego art. 1, a mianowicie cel, którym jest ochrona budżetu Unii. Motywy 2 i 7–9 tego rozporządzenia stanowią bowiem w szczególności, że Rada Europejska stwierdziła, iż interesy finansowe Unii powinny być chronione zgodnie z wartościami wskazanymi w art. 2 TUE, że w każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 TFUE, że należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie tylko wtedy, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, gdy przypadki naruszeń prawa są skutecznie ścigane i gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej, oraz że niezależność i bezstronność wymiaru sprawiedliwości, a także służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury są wymagane jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogących szkodzić interesom finansowym Unii. Motyw 13 zaskarżonego rozporządzenia wskazuje, że w tym kontekście istnieje zatem „wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”, przy czym jego motyw 15 uściśla z kolei, że „[n]aruszenia zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej, mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii”.
- 131 Co się tyczy motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia, to o ile stanowi on, że przewidziany w nim mechanizm „uzupełnia” instrumenty promujące zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, o tyle uściśla on też, że mechanizm ten przyczynia się do tego promowania, „chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”.
- 132 Po czwarte, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, jednak bez dowiedzenia tego twierdzenia, że motywy 7–9, 13 i 15 zaskarżonego rozporządzenia odnoszą się do istnienia związku między poszanowaniem zasad państwa prawnego a należyтым zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, należy zauważyć, że ustawodawca Unii mógł wywieść stwierdzenia poczynione w tych motywach z ekspertyz, którymi dysponował w trakcie procedury ustawodawczej, wśród których można również wymienić opinię Trybunału Obrachunkowego nr 1/2018 w sprawie wniosku z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (Dz.U. 2018, C 291, s. 1), który to wniosek leżał u podstaw zaskarżonego rozporządzenia. Z pkt 10 i 11 tej opinii wynika bowiem, iż instytucja ta podziela „opinię Komisji, że bezprawne i arbitralne decyzje

organów publicznych odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami i kontrolę sądową mogłyby zaszkodzić interesom finansowym Unii”, i uznała, że „niezawisłość i bezstronność sądownictwa mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia należytego zarządzania finansami i ochrony budżetu [Unii], w szczególności w odniesieniu do sądowego egzekwowania roszczeń prawnych, zwalczania nadużyć finansowych oraz w przypadku innych uzasadnionych interesów [Unii]”.

- 133 Jednocześnie w pkt 1.3 i 1.4 opinii z dnia 18 października 2018 r. w przedmiocie tego wniosku dotyczącego rozporządzenia (Dz.U. 2019, C 62, s. 173) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyjaśnił, że „skuteczne poszanowanie praworządności pozwala obywatelom mieć przekonanie, że wydatki [Unii] w państwach członkowskich są wystarczająco chronione”, że „wniosek [leżący u podstaw tego rozporządzenia] jeszcze bardziej zwiększy [...] ochron[ę] interesów finansowych [Unii]” i że „poważn[e], stał[e] i systemow[e] zagroże[nia] dla praworządności [...] mogą [...] – z racji swojego charakteru – stwarzać bezpośrednie ryzyko dla interesów finansowych [Unii]”.
- 134 Po piąte, w uzasadnieniu wniosku, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Komisja niewątpliwie wskazała, że wyrażone zostały żądania podjęcia przez Unię działań w celu ochrony państwa prawnego, a w konsekwencji podjęcia środków mających na celu zapewnienie jej poszanowania. Jednakże w tym samym uzasadnieniu Komisja umotywowwała swój wniosek potrzebą „ochrony interesów finansowych Unii przed ryzykiem straty finansowej spowodowanym uogólnionymi brakami w zakresie w praworządności w państwie członkowskim”.
- 135 Po szóste, co się tyczy statystyk wykazujących, że w momencie przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia nie było żadnej obiektywnej potrzeby ochrony budżetu Unii, należy zauważyć, że statystyki te dotyczą, według samej Rzeczypospolitej Polskiej, procentowego udziału błędów stwierdzonych w latach 2014–2016. Zaskarżone rozporządzenie ma jednak na celu zaradzenie nie błędom, które mogą pojawić się przy wykonywaniu budżetu Unii, lecz mogącym wynikać z naruszeń zasad państwa prawnego wpływom lub poważnemu ryzyku wpływów na ten budżet lub na ochronę interesów finansowych Unii.
- 136 W każdym wypadku argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, za pomocą której próbuje ona podważyć samą celowość zaskarżonego rozporządzenia z tego względu, że nie odpowiada ono obiektywnej potrzebie, nie może wystarczyć do wykazania, że ustawodawca Unii przekroczył granice swoich kompetencji.
- 137 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim na ten budżet, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia.
- 138 Powyższy cel jest zaś spójny z wymogiem, zgodnie z którym budżet Unii powinien być wykonywany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, zapisaną w szczególności w art. 310 ust. 5 TFUE, przy czym wymóg ten ma zastosowanie do całości postanowień tytułu II części szóstej traktatu FUE dotyczących wykonywania budżetu Unii, a tym samym między innymi do art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 139 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi w istocie, że z uwagi na jego treść zaskarżone rozporządzenie nie mogło zgodnie z prawem zostać oparte na podstawie prawnej w postaci art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, w szczególności jeżeli mowa o jego art. 2–4. Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie zezwala bowiem ani na konkretyzację wartości wskazanych

w art. 2 TUE, ani w rezultacie na zdefiniowanie pojęcia „państwa prawnego”, rozszerzenie tego pojęcia na inne wartości zapisane w art. 2 TUE czy też na stwierdzenie naruszeń państwa prawnego, niezależnie od ich powiązania z budżetem Unii. Ponadto Unii nie przyznano żadnej kompetencji do uregulowania poszczególnych aspektów pojęcia „państwa prawnego”, takich jak cechy procesu stanowienia prawa. Rzeczpospolita Polska podkreśla, że ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem mechanizm uzależnia wypłatę z budżetu Unii nie od przestrzegania przez państwa członkowskie konkretnych obowiązków związanych z zasadą należytego zarządzania finansami, lecz od poszanowania zasad państwa prawnego. Tymczasem mechanizm warunkowości powinien dokładnie określać warunki uzyskania środków finansowych, które to warunki powinny być wystarczająco bezpośrednio powiązane z celami finansowania. Powiązanie między naruszeniem jednego z tych warunków a utratą finansowania powinno zostać dowiedzione, a nałożenie kary powinno być możliwe tylko wtedy, gdy zostanie ustalone, że dane naruszenie ma wpływ na realizację celów lub na prawidłowe wykorzystanie funduszy. Artykuł 3 i art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia są jednak zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej sformułowane bardzo ogólnie i nie dostarczają konkretnych kryteriów oceny poszanowania państwa prawnego. W szczególności art. 4 ust. 2 lit. h) tego rozporządzenia pozwala na objęcie nim sytuacji i działań, które nie zostały jeszcze scharakteryzowane, stwarzając w ten sposób możliwość opracowania ex post kryteriów mających na celu ocenę naruszeń zasad państwa prawnego, a tym samym na nadanie mechanizmowi ustanowionemu zaskarżonym rozporządzeniem charakteru mechanizmu sankcyjnego.

- 140 W tym względzie, po pierwsze, strony postępowania zgadzają się co do tego, że „mechanizm warunkowości”, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od spełnienia pewnych warunków, może wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 141 Niemniej jednak podczas gdy Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że warunek taki powinien być ściśle powiązany albo z jednym z celów programu lub szczególnego działania Unii, albo z należytym zarządzaniem finansami w ramach budżetu Unii, Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, uważają, że taki mechanizm może mieć również charakter „warunkowości horyzontalnej”, w tym sensie, że dany warunek może być związany z wartością państwa prawnego wskazaną w art. 2 TUE, której należy przestrzegać we wszystkich obszarach działania Unii.
- 142 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach, w tym na wartości państwa prawnego, które są wspólne państwom członkowskim, oraz że zgodnie z art. 49 TUE poszanowanie tych wartości stanowi warunek wstępny przystąpienia do Unii każdego państwa europejskiego wnoszącego o członkostwo w Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 160, 161 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 143 Jak wskazano bowiem w motywie 5 zaskarżonego rozporządzenia, gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, przystępuje ono do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości, na których opiera się Unia, wskazane w art. 2 TUE. Założenie to należy do szczególnych i zasadniczych cech prawa Unii, mających związek z samą jego naturą i wynikających z autonomii, jaką prawo to cieszy się względem prawa państw członkowskich oraz prawa międzynarodowego. Oznacza ono

i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi wzajemnego zaufania, że wartości te będą uznawane i że w związku z tym prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane [zob. podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166–168; wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 62]. Motyw ten doprecyzowuje także, że również po przystąpieniu do Unii przepisy i praktyki państw członkowskich powinny być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.

- 144 Wynika z tego, że przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego (wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63; z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 162; a także z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 162). Poszanowanie tych wartości nie może bowiem zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu.
- 145 Wartości wskazane w art. 2 TUE zostały określone i są podzielane przez państwa członkowskie. Definiują one samą tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego. A zatem Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, bronić tych wartości.
- 146 Wynika z tego, że zgodnie z zasadą przyznania ustanowioną w art. 5 ust. 2 TUE, a także z zasadą spójności polityk Unii przewidzianą w art. 7 TFUE, wartość wspólna Unii i państwom członkowskim, jaką jest państwo prawne, należąca do samych fundamentów Unii i jej porządku prawnego, może uzasadniać mechanizm warunkowości mieszczący się w pojęciu „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 147 W tym względzie należy zauważyć, że z jednej strony budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii wyrażonej w art. 2 TUE zasady solidarności, która sama stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 38), a z drugiej strony urzeczywistnienie tej zasady za pomocą budżetu Unii opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, że wspólne zasoby zapisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny. Tymczasem samo to wzajemne zaufanie opiera się, jak przypomniano w pkt 143 niniejszego wyroku, na zobowiązaniu każdego z państw członkowskich do wywiązania się z obowiązków ciężących na nim na mocy prawa Unii i do poszanowania w sposób stały, jak wynika to zresztą z motywu 5 zaskarżonego rozporządzenia, wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawne.
- 148 Ponadto, jak wskazano w motywie 13 zaskarżonego rozporządzenia, istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego z jednej strony a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a także ochroną interesów finansowych Unii z drugiej strony.

- 149 To należyte zarządzanie finansami i owe interesy finansowe mogą bowiem zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, ponieważ rzeczone naruszenia mogą skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki.
- 150 W szczególności nie można w pełni zagwarantować poszanowania tych warunków i celów jako elementów prawa Unii w braku skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu przestrzegania prawa Unii, zważywszy, że istnienie takiej sprawowanej przez niezależne sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 219, 222).
- 151 Z powyższego wynika, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, mechanizm warunkowości może również wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych” zawartego w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, gdy ustanawia on, w celu korzystania z finansowania z budżetu Unii, horyzontalną warunkowość związaną z poszanowaniem przez państwo członkowskie wskazanej w art. 2 TUE wartości, jaką jest państwo prawne, i odnoszącą się do wykonywania budżetu Unii.
- 152 Tymczasem art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia ustanawia taki mechanizm horyzontalnej warunkowości, ponieważ przewiduje, że w przypadku stwierdzenia, iż naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii, przyjmowane są odpowiednie środki.
- 153 Z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia wynika bowiem, że przepis ten zawiera zamknięty katalog „odpowiednich środków”, które mogą zostać przyjęte, a które zostały sumarycznie przedstawione w pkt 126 niniejszego wyroku i które rzeczywiście wszystkie odnoszą się do wykonywania budżetu Unii.
- 154 Co się tyczy warunku przewidzianego w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczącego istnienia „naruszenia zasad państwa prawnego”, art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanowi, że pojęcie „państwa prawnego” oznacza w rozumieniu tego rozporządzenia „wartość Unii wymienioną w art. 2 [TUE]” i uściśla, że pojęcie to obejmuje zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej, podziału władzy oraz niedyskryminacji i równości wobec prawa. W tym samym przepisie podkreślono jednak, że pojęcie „państwa prawnego” zdefiniowane na potrzeby stosowania rzeczonego rozporządzenia „jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE”. Z powyższego wynika, że poszanowanie tych wartości i tych zasad w zakresie, w jakim stanowią one część samej definicji wartości „państwa prawnego” wskazanej w art. 2 TUE lub, jak wynika z drugiego zdania tego artykułu, są ściśle związane ze społeczeństwem respektującym zasady państwa prawnego, może być wymagane w ramach mechanizmu horyzontalnej warunkowości, takiego jak ten ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu.

- 155 Ponadto art. 3 zaskarżonego rozporządzenia, który wymienia przesłanki mogące wskazywać na naruszenia tych zasad, a wśród nich niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów, ma na celu, jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 152 i 280 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), ułatwienie stosowania tego rozporządzenia.
- 156 Co się tyczy art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, wynika z niego, że aby naruszenia zasad państwa prawnego mogły zostać objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą one dotyczyć sytuacji lub działań organów wymienionych w tym ust. 2 lit. a)–h), pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.
- 157 Z powyższego wynika, że art. 2 lit. a), art. 3, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowią elementy składające się na mechanizm horyzontalnej warunkowości ustanowiony w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia bezpośrednio, gdyż określają definicje niezbędne do jego wykonania, wyznaczają zakres jego stosowania i przewidują środki, do których może on prowadzić. Przepisy te stanowią zatem integralną część owego mechanizmu i mieszczą się w związku z tym w zakresie pojęcia „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 158 Po drugie, stwierdzenia tego nie podważa argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, zgodnie z którą Unii nie przyznano żadnej kompetencji do przyjmowania przepisów dotyczących szczególnych aspektów pojęcia „państwa prawnego”, takich jak przejrzystość, rozliczalność i demokratyczny proces stanowienia prawa.
- 159 Jak zostało bowiem wskazane w pkt 125 niniejszego wyroku, z łącznej lektury art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że procedura, którą rozporządzenie to przewiduje w celu przyjęcia „odpowiednich środków” ochrony budżetu Unii, może zostać zainicjowana przez Komisję tylko wtedy, gdy instytucja ta stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 160 Co więcej, jak stwierdzono w pkt 156 niniejszego wyroku, z art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że naruszenia zasad państwa prawnego, aby mogły być objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą dotyczyć sytuacji lub działań organów wymienionych w lit. a)–h) tego ust. 2, pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii.
- 161 Takiego znaczenia można zaś domniemywać w wypadku funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii i przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, o których mowa w lit. a) i b) tego ust. 2. Co się tyczy służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur, ich prawidłowe funkcjonowanie zostało uwzględnione w lit. c) tego ustępu wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii. Podobnie jest w przypadku zapobiegania i karania przez sądy krajowe lub organy administracji naruszeń prawa Unii wymienionych w lit. e). Jeżeli chodzi o kontrolę sądową, do której odnosi się lit. d), jest ona przywoływana jedynie w zakresie, w jakim dotyczy działań organów wymienionych w lit. a)–c). Odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków, przewidziane w lit. f), obejmuje wyłącznie środki pochodzące z budżetu Unii, podobnie

jak ma to miejsce w przypadku współpracy z OLAF-em i EPPO wskazanej w lit. g) tego ust. 2. Wreszcie lit. h) odnosi się wyraźnie do wszystkich innych sytuacji i działań organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych.

- 162 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, z jednej strony zaskarżone rozporządzenie pozwala instytucjom Unii na przeprowadzenie oceny sytuacji w państwach członkowskich tylko pod warunkiem, że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, zaś z drugiej strony odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że takie sytuacje stanowią naruszenie jednej z zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owo należyte zarządzanie finansami lub na ochronę owych interesów finansowych.
- 163 Tymczasem owe sytuacje, które mają znaczenie dla wykonywania budżetu Unii, nie tylko wchodzą w zakres stosowania prawa Unii, lecz mogą również, jak stwierdzono w pkt 151 niniejszego wyroku, być objęte zasadami finansowymi w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, przybierającymi postać mechanizmu horyzontalnej warunkowości powiązanego z poszanowaniem przez państwo członkowskie wartości państwa prawnego.
- 164 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, okoliczność, że mechanizm horyzontalnej warunkowości spełniający kryteria określone w pkt 151 niniejszego wyroku, powiązany z poszanowaniem przez państwo członkowskie wartości państwa prawnego wskazanej w art. 2 TUE i dotyczący wykonywania budżetu Unii, może wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych określających w szczególności warunki [...] wykonywania budżetu” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, nie rozszerza zakresu tego pojęcia na sfery, które nie są konieczne dla należytego wykonania budżetu Unii.
- 165 Artykuł 4 zaskarżonego rozporządzenia ogranicza bowiem w ust. 2 zakres stosowania ustanowionego w tym rozporządzeniu mechanizmu warunkowości do sytuacji i działań organów, które są powiązane z wykonywaniem budżetu Unii, i wymaga w ust. 1, by przyjęcie odpowiednich środków było uzależnione od zaistnienia naruszeń zasad państwa prawnego, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Ta ostatnia przesłanka wymaga zatem ustalenia rzeczywistego związku między tymi naruszeniami a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.
- 166 Należy podkreślić w tym względzie, że stosowanie art. 4 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia podlega wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 tego rozporządzenia, z którymi wiąże się, jak wskazuje motyw 26 tego rozporządzenia, spoczywający na Komisji obowiązek oparcia się przy badaniu, czy przyjęcie odpowiednich środków jest uzasadnione, na dowodach oraz poszanowania zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 167 Jeśli chodzi w szczególności o stwierdzanie i ocenę naruszeń zasad państwa prawnego, motyw 16 zaskarżonego rozporządzenia precyzuje, że ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa. Ponadto przestrzeganie wszystkich tych obowiązków podlega pełnej kontroli sądowej ze strony Trybunału.

- 168 Po czwarte, co się tyczy zastrzeżeń, zgodnie z którymi ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizm warunkowości nie uzależnia finansowania z budżetu Unii od przestrzegania przez państwa członkowskie dokładnie określonych konkretnych obowiązków, art. 3 i art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia posługują się ogólnymi sformułowaniami, które nie określają konkretnych kryteriów oceny poszanowania państwa prawnego, a art. 4 ust. 2 lit. h) owego rozporządzenia pozwala na objęcie tym rozporządzeniem sytuacji i działań, które nie zostały jeszcze określone, to należy przede wszystkim zauważyć, że z art. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wynika, że warunek dotyczący państwa prawnego służy zapewnieniu poszanowania zasad określonych w art. 2 lit. a) tego samego rozporządzenia.
- 169 Otóż poszanowanie zasad państwa prawnego stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który, jak przypomniano w pkt 142–145 niniejszego wyroku, wynika bezpośrednio z przynależności tych państw do Unii. W motywie 3 zaskarżonego rozporządzenia podkreślono, że owe zasady były przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału, natomiast motywy 8–10 i 12 tego rozporządzenia wskazują wynikające z tych zasad podstawowe wymogi. Wspomniane zasady zostały dodatkowo doprecyzowane w art. 3 owego rozporządzenia w drodze przedstawienia katalogu przesłanek, które mogą wskazywać na ich naruszenie, oraz w jego art. 4 ust. 2, w postaci określenia sytuacji i działań, które mogą doprowadzić do przyjęcia odpowiednich środków, w przypadku gdy spełnione są warunki określone w art. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia.
- 170 Następnie należy wskazać, że ogólny charakter sformułowań użytych w art. 3 i w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nie może podważyć wyboru art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawy prawnej tego rozporządzenia.
- 171 Z jednej strony, co się tyczy art. 3 zaskarżonego rozporządzenia – niezależnie od tego, czy określone w tym artykule kryteria oceny poszanowania zasad państwa prawnego spełniają wymogi zasady pewności prawa, co stanowi przedmiot zarzutu dziewiątego – nie można wymagać od ustawodawcy Unii, aby w ramach takiego mechanizmu warunkowości określił wszystkie sytuacje, w których może dojść do naruszenia fundamentalnych zasad państwa prawnego, przy założeniu, że takie naruszenie charakteryzuje się brakiem poszanowania wymogów, które są dla państw członkowskich wystarczająco konkretne i precyzyjne. Ponieważ, jak wskazano w pkt 155 niniejszego wyroku, ów art. 3 ogranicza się do wymienienia – w celu ułatwienia stosowania tego mechanizmu – przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia zasad państwa prawnego, ten sam artykuł, jak zauważono w pkt 157 niniejszego wyroku, nierozdzielnie wiąże się z rzeczonym mechanizmem i tym samym nie pozwala na kwestionowanie przyjęcia art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia.
- 172 Z drugiej strony, jeżeli chodzi o art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, w przepisie tym, jak zostało przypomniane w pkt 156 niniejszego wyroku, doprecyzowano, że aby naruszenia zasad państwa prawnego mogły zostać objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości ustanowionym w ust. 1 tego artykułu, muszą one dotyczyć sytuacji lub działań organów, które zostały w nim wskazane, przy założeniu, że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.
- 173 Otóż wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, przepis ten, a w szczególności jego lit. h), ani nie czyni otwartym katalogu przypadków objętych mechanizmem warunkowości ustanowionym w zaskarżonym rozporządzeniu, ani nie sprawia, że są one niewystarczająco precyzyjne, by stanowić część tego mechanizmu.

- 174 Z art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 lit. h) zaskarżonego rozporządzenia wynika bowiem, że odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia, że naruszenie jednej z zasad wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia zaistniało i dotyczy sytuacji, którą można przypisać organowi państwa członkowskiego, lub działania takiego organu, pod warunkiem że taka sytuacja lub działanie mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych, a wspomniane naruszenie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe.
- 175 Co więcej, art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim w lit. a)–g) czyni on odniesienie do określonych organów, w tym „organów wykonujących budżet Unii”, „organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty”, a także „organów administracji”, dostarcza wskazówek co do organów, jakich dotyczy jego lit. h).
- 176 Również z definicji pojęcia „jednostki rządowej” zawartej w art. 2 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia można wywieść, że chodzi o organy publiczne na dowolnym szczeblu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również podmioty prawa publicznego lub podmioty prawa prywatnego, którym powierzono realizację misji publicznej i którym dane państwo członkowskie zapewniło odpowiednie gwarancje finansowe. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w motywach 3, 8, 9, 15 i 19 tego rozporządzenia oraz w jego art. 3 lit. b), które dotyczą wyłącznie „władz publicznych”, „organów ścigania” i „organów krajowych”.
- 177 W związku z tym, ponieważ z brzmienia art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia jednoznacznie wynika, że chodzi tu wyłącznie o sytuacje lub działania, które można przypisać organowi państwa członkowskiego, pod warunkiem że te sytuacje lub działania mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii, nie sposób zgodzić się z argumentacją Rzeczypospolitej Polskiej opartą na niemożności określenia przez nią na podstawie tych kryteriów, w sposób wystarczająco konkretny i precyzyjny, sytuacji i działań, których zaskarżone rozporządzenie dotyczy, oraz na tym, że w rezultacie przepis ten nie może być elementem składowym mechanizmu warunkowości ustanowionego w tym rozporządzeniu na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 178 Po piąte, co do krytyki odnoszącej się do kwestii niespełnienia wymogu wykazania wystarczająco bezpośredniego związku między naruszeniem zasady państwa prawnego a ochroną budżetu lub interesów finansowych Unii, należy przypomnieć, że art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia uzależnia przyjęcie odpowiednich środków na podstawie ust. 1 tego artykułu od istnienia naruszenia zasad państwa prawnego dotyczącego sytuacji lub działań organów, które mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii. Co więcej, zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia jedynie naruszenia tych zasad, które wpływają „w sposób wystarczająco bezpośredni” na wspomniane należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe lub które stwarzają „w sposób wystarczająco bezpośredni” poważne ryzyko wpływu na nie, mogą uzasadniać przyjęcie środków na podstawie omawianego rozporządzenia.
- 179 W związku z tym art. 4 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia wymaga, by za każdym razem wykazano wystarczająco bezpośredni związek między takim naruszeniem a wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na należyte zarządzanie lub na interesy finansowe Unii, przy czym związek ten musi być, jak wskazano w pkt 165 niniejszego wyroku, rzeczywisty. Z pkt 168–170 niniejszego wyroku wynika ponadto, że ów związek łączy się z naruszeniem przez państwo

członkowskie jednego z obowiązków osiągnięcia rezultatu, które odnoszą się do wartości państwa prawnego wskazanej w art. 2 TUE i których państwo to w pełni się podjęło poprzez przystąpienie do Unii.

- 180 W rezultacie, biorąc pod uwagę również to, co zostało stwierdzone w pkt 166 niniejszego wyroku, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, niesłusznie podnosi, że taki związek mógłby zostać automatycznie ustalony.
- 181 Po szóste, nie można uwzględnić twierdzenia, zgodnie z którym zakres uznania przyznany Radzie i Komisji w zaskarżonym rozporządzeniu umożliwia tym instytucjom posłużenie się ustanowionym w tym rozporządzeniu mechanizmem warunkowości jako mechanizmem nakładania kar za naruszenia zasad państwa prawnego w oparciu o oceny mające polityczny charakter.
- 182 W świetle wymogów przypomnianych w pkt 166 i 167 niniejszego wyroku nie można bowiem domniemywać, jak czyni to Rzeczpospolita Polska, że zakres uznania przyznany Komisji i Radzie umożliwi tym instytucjom stosowanie ustanowionego w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizmu warunkowości jako mechanizmu nakładania kar za naruszenia zasad państwa prawnego.
- 183 Po siódme, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, niesłusznie podnosi, że zaskarżone rozporządzenie należało oprzeć na art. 311 akapit trzeci TFUE, dotyczącym systemu zasobów własnych, lub na art. 312 ust. 2 TFUE, dotyczącym wieloletnich ram finansowych.
- 184 Z jednej strony bowiem, zgodnie z art. 311 akapit trzeci TFUE, Rada „przyjmuje decyzję określającą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii”, z zastrzeżeniem, że „w tym kontekście można ustanawiać nowe lub uchylać istniejące kategorie zasobów własnych”.
- 185 Niemniej, jak słusznie podniosła Rada, zaskarżone rozporządzenie nie ustanawia nowej kategorii zasobów własnych Unii ani nie uchyla żadnej z kategorii istniejących. Ponadto nie reguluje ono interakcji pomiędzy różnymi rodzajami zasobów własnych i nie ustanawia szczegółowych zasad stosowania dotyczących poboru owych zasobów własnych.
- 186 O ile prawdą jest, że rozporządzenie to może również dotyczyć naruszeń zasad państwa prawnego mających wpływ na pobór zasobów własnych Unii, o tyle nie zmienia to faktu, że jego celem jest nie zmiana lub dostosowanie poboru tych zasobów w zależności od stwierdzonych naruszeń, lecz przyjęcie odpowiednich środków dotyczących wydatków, jakie mają być dokonywane z budżetu Unii, w przypadku gdy naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetem Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii. Wynika z tego, że dotyczy ono nie pobierania zasobów własnych Unii, lecz wykonywania jej budżetu.
- 187 Z drugiej strony art. 312 ust. 2 TFUE stanowi, że Rada „przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe”.
- 188 Tymczasem zaskarżone rozporządzenie w żadnym wypadku nie ma na celu, jak słusznie wskazała Rada, planowania wydatków Unii w danym okresie poprzez określenie rocznych pułapów środków na zobowiązania i środków na płatności. Rozporządzenie to ma ponadto w założeniu stanowić stały mechanizm warunkowości, którego stosowanie wykracza poza granice konkretnych wieloletnich ram finansowych.

- 189 W świetle całości powyższych rozważań nie można zgodzić się z twierdzeniami Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, dotyczącymi błędnej podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia z uwagi na to, że rozporządzenie to nie ustanawia zasad finansowych w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
- 190 Niemniej jednak należy jeszcze zbadać, czy – jak podnosi w istocie Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry – nie jest tak, że ustawodawca Unii nie jest uprawniony do przyjęcia zasad finansowych takich jak te przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, ponieważ stanowią one obejście art. 7 TUE i art. 269 TFUE.
- *W przedmiocie obejścia art. 7 TUE i art. 269 TFUE*
- 191 W pierwszej kolejności, co się tyczy wyłącznego charakteru procedury przewidzianej w art. 7 TUE dla ochrony wartości wskazanych w art. 2 TUE, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi zasadniczo, że naruszenie zasad państwa prawnego może zostać stwierdzone jedynie przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE. Tylko ta instytucja może, z uwagi na swój skład, zapewnić kontrolę przestrzegania wartości państwa prawnego, która ma skądinąd charakter uznaniowy i może być uzależniona od względów politycznych. Jedyny wyjątek od tego wyłącznego uprawnienia Rady Europejskiej wynika zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z nałożonego na państwa członkowskie w art. 19 ust. 1 TUE obowiązku zapewnienia skutecznej kontroli sądowej. To wyłączne uprawnienie potwierdza wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 57–60), w którym Trybunał orzekł, że w przypadku stwierdzenia systemowych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej państwa członkowskiego mechanizm europejskiego nakazu aresztowania może zostać zawieszony jedynie przez Radę na podstawie art. 7 ust. 3 TUE.
- 192 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że wskazane w art. 2 TUE wartości stanowiące podwaliny Unii i wspólne dla państw członkowskich obejmują wartości takie jak poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka w społeczeństwie opartym między innymi na niedyskryminacji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.
- 193 W preambule karty praw podstawowych przypomniano w szczególności, że Unia opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego oraz uznaje prawa, wolności i zasady określone w tej karcie. Artykuły 6, 10–13, 15, 16, 20, 21 i 23 karty praw podstawowych precyzują znaczenie wartości godności osoby ludzkiej, wolności, równości, poszanowania praw człowieka, niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, wskazanych w art. 2 TUE. Artykuł 47 karty praw podstawowych oraz art. 19 TUE gwarantują w szczególności prawo do skutecznego środka prawnego oraz prawo dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy dla potrzeb ochrony praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii.
- 194 Dodatkowo art. 8 i 10, art. 19 ust. 1, art. 153 ust. 1 lit. i) i art. 157 ust. 1 TFUE precyzują znaczenie wartości równości, niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn, a także pozwalają ustawodawcy Unii na przyjmowanie norm prawa wtórnego mających na celu urzeczywistnienie tych wartości.

- 195 Z dwóch powyższych punktów wynika, że wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, poza procedurą przewidzianą w art. 7 TUE liczne postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwie członkowskim.
- 196 Co się tyczy w szczególności wartości państwa prawnego, niektóre aspekty tej wartości są chronione przez art. 19 TUE, co zresztą Rzeczpospolita Polska przyznaje. Podobnie jest w przypadku art. 47–50 karty praw podstawowych, zawartych w jej tytule VI, zatytułowanym „Wymiar sprawiedliwości”, które gwarantują, odpowiednio, prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasady ustawowej określoności oraz proporcjonalności czynów zabronionych i kar oraz prawo do tego, by nie być ponownie sądzonym lub karanym za ten sam czyn.
- 197 W szczególności Trybunał orzekł, że art. 19 TUE, który konkretyzuje zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, wymaga, aby państwa członkowskie, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ustanowiły system środków prawnych i procedur zapewniający jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 108, 109 i przytoczone tam orzecznictwo]. Spełnienie tego wymogu może zaś podlegać kontroli Trybunału, w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58, 59; a także z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 106, 107)].
- 198 Trybunał orzekł ponadto, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 karty praw podstawowych, nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni prawa Unii i je stosować, skutkiem czego sąd krajowy jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego naruszających art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w razie potrzeby po uzyskaniu od Trybunału wykładni tego ostatniego postanowienia w ramach procedury odesłania prejudycjalnego [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 142–146].
- 199 Z rozważań zawartych w pkt 195–198 niniejszego wyroku wynika zatem, że nie można uwzględnić argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą wartość, jaką jest państwo prawne, może być chroniona przez Unię wyłącznie w ramach procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
- 200 Po drugie, nawet jeśli założyć, że sprawowana przez przedstawicieli państw członkowskich w Radzie Europejskiej i w Radzie kontrola przestrzegania wartości państwa prawnego w ramach postępowania na podstawie art. 7 TUE może opierać się na względach politycznych, to nie wynika stąd jednak, że każda ocena poszanowania tej wartości na podstawie innego przepisu prawa Unii musiałaby mieć taki sam charakter, co zresztą Rzeczpospolita Polska przyznaje, gdy odwołuje się do art. 19 TUE.

- 201 Otóż co się tyczy zaskarżonego rozporządzenia, jak to wskazano w pkt 168, 169 i 179 niniejszego wyroku, obowiązek poszanowania zasad wyrażonych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który na mocy art. 2 TUE w sposób bezpośredni wynika – jak przypomniano w pkt 142–145 niniejszego wyroku – z faktu ich przynależności do Unii. Ponadto w motywie 3 zaskarżonego rozporządzenia przypomniano, że zasady te są przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału, a w motywach 8–10 i 12 tego rozporządzenia przywołano podstawowe wymogi wynikające z tych zasad oraz okoliczność, że owe zasady zostały dodatkowo doprecyzowane zarówno w art. 3 owego rozporządzenia, poprzez przedstawienie katalogu przesłanek, które mogą wskazywać na ich naruszenie, jak i w jego art. 4 ust. 2, poprzez wskazanie sytuacji i działań organów, które mogą doprowadzić do przyjęcia odpowiednich środków w razie spełnienia warunków określonych w ust. 1 tego artykułu.
- 202 Ponadto w pkt 166 i 167 niniejszego wyroku zaznaczono, że dokonywane przez Komisję i Radę oceny podlegają wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia.
- 203 W tych okolicznościach Rzeczpospolita Polska niesłusznie twierdzi, że zasady wymienione w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia mają charakter wyłącznie polityczny, a kontrola ich przestrzegania nie może podlegać ściśle prawnej ocenie.
- 204 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., *Openbaar Ministerie* (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) w żaden sposób nie potwierdził wyłącznego charakteru art. 7 TUE, lecz ograniczył się do określenia przypadków, w których systemowe i ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym europejski nakaz aresztowania państwie członkowskim mogą uzasadniać niewykonanie tego nakazu.
- 205 W drugiej kolejności, w odniesieniu do podnoszonego obejścia przez zaskarżone rozporządzenie zarówno procedury przewidzianej w art. 7 TUE, jak i ograniczenia właściwości Trybunału przewidzianego w art. 269 TFUE, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi w istocie, że ustanowiony tym rozporządzeniem mechanizm warunkowości oraz procedura przewidziana w art. 7 TUE są zbieżne pod względem celów, zasad i środków, do których może doprowadzić ich wdrożenie. Niemniej wspomniane rozporządzenie ustanawia zasady proceduralne, które są bardziej elastyczne niż zasady przewidziane w art. 7 TUE, a wspomniany mechanizm warunkowości ma szerszy zakres i może zostać wdrożony szybciej niż procedura przewidziana w tym artykule, przez co pozbawia tę procedurę jakiegokolwiek skuteczności (*effet utile*) i prowadzi do jej ewidentnego obejścia. Tylko art. 7 TUE upoważnia bowiem Radę Europejską i Radę do przeprowadzenia kontroli poszanowania państwa prawnego w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. W konsekwencji Trybunał nie dysponuje wystarczającymi wzorcami kontroli, które pozwoliłyby mu ocenić, w ramach sądowej kontroli decyzji Rady przyjętej na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, zgodność działania państwa członkowskiego z obowiązkami, jakie ciążą na tym państwie na mocy prawa Unii. Definicja państwa prawnego zawarta w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanie się zatem ogólnie wiążąca zarówno w ramach postępowania zainicjowanego na podstawie art. 7 TUE, mającego za przedmiot naruszenie tej wartości lub poważne ryzyko jej naruszenia, jak i w ramach kontroli sądowej dokonywanej przez Trybunał w odniesieniu do decyzji ustanawiającej odpowiednie środki na podstawie tego rozporządzenia – z naruszeniem art. 269 TFUE.

- 206 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że ustawodawca Unii nie może ustanowić, bez naruszenia art. 7 TUE, procedury równoległej do procedury przewidzianej w tym postanowieniu, która miałaby zasadniczo ten sam przedmiot, zmierzała do tego samego celu i pozwalała na przyjęcie identycznych środków, a zarazem przewidywała udział innych instytucji lub przesłanki materialne i proceduralne inne niż te przewidziane w owym postanowieniu.
- 207 Ustawodawca Unii może jednak, gdy dysponuje w tym celu podstawą prawną, ustanowić w akcie prawa wtórnego inne procedury odnoszące się do wartości wskazanych w art. 2 TUE, w tym wartości państwa prawnego, pod warunkiem że procedury będą się różniły zarówno pod względem ich celu, jak i przedmiotu od procedury przewidzianej w art. 7 TUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 lutego 1979 r., Francja/Komisja, 15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, pkt 26; postanowienie z dnia 11 lipca 1996 r., An Taisce i WWF UK/Komisja, C-325/94 P, EU:C:1996:293, pkt 25; a także wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., Grecja/Komisja, C-247/98, EU:C:2001:4, pkt 13).
- 208 W niniejszej sprawie, co się tyczy celów procedury określonej w art. 7 TUE i procedury przewidzianej w zaskarżonym rozporządzeniu, z art. 7 ust. 2–4 TUE wynika, że procedura przewidziana w tym artykule zezwala Radzie, w przypadku gdy Rada Europejska stwierdzi poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, na zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie, oraz że Rada może następnie zdecydować o zmianie lub uchyleniu podjętych środków w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.
- 209 Procedura przewidziana w art. 7 TUE ma zatem na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, w szczególności w celu wymuszenia na danym państwie członkowskim położenia kresu tym naruszeniom.
- 210 Natomiast, jak wynika z pkt 124–137 niniejszego wyroku, z charakteru środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, a także z warunków przyjmowania i uchylania tych środków wynika, że ustanowiona w tym rozporządzeniu procedura ma na celu zapewnienie, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami wyrażoną w art. 310 ust. 5 i art. 317 akapit pierwszy TFUE, ochrony budżetu Unii w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie nakładanie, za pomocą budżetu Unii, kar za takie naruszenia.
- 211 Stąd też cel procedury przewidzianej w zaskarżonym rozporządzeniu różni się od celu procedury ustanowionej w art. 7 TUE.
- 212 Jeśli chodzi o przedmiot każdej z tych dwóch procedur, należy zauważyć, że zakres stosowania procedury przewidzianej w art. 7 TUE obejmuje wszystkie wartości wskazane w art. 2 TUE, podczas gdy w zakres procedury ustanowionej zaskarżonym rozporządzeniem wchodzi tylko jedna z owych wartości, a mianowicie państwo prawne.
- 213 Ponadto art. 7 TUE pozwala na zbadanie każdego poważnego i stałego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, natomiast zaskarżone rozporządzenie dopuszcza badanie naruszeń zasad państwa prawnego wymienionych w jego art. 2 lit. a) tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać, że mają one znaczenie dla budżetu.

- 214 Co się tyczy przesłanek wszczęcia tych dwóch postępowań należy zauważyć, że procedura przewidziana w art. 7 TUE może zostać uruchomiona, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, w przypadku gdy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, przy czym prawo do zainicjowania takiego postępowania przysługuje jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentowi lub Komisji, a jedynym wymogiem wstępnym jest wyraźne ryzyko poważnego naruszenia tych wartości i – w odniesieniu do zawieszenia na mocy art. 7 ust. 2 i ust. 3 TUE niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów do państwa członkowskiego – poważne i stałe naruszenie przez owo państwo tych wartości. Natomiast procedura ustanowiona w zaskarżonym rozporządzeniu może zostać wszczęta przez samą Komisję, kiedy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w państwie członkowskim doszło do naruszenia zasad państwa prawnego, ale również i przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych.
- 215 Dodatkowo jedyną materialną przesłanką wymaganą do przyjęcia środków w przypadku procedury z art. 7 TUE jest stwierdzenie przez Radę Europejską istnienia poważnego i stałego naruszenia przez dane państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, podczas gdy – jak wskazano w pkt 165 niniejszego wyroku – zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia środki na podstawie tego rozporządzenia mogą zostać przyjęte tylko wtedy, gdy spełnione są dwie opisane poniżej przesłanki. Z jednej strony musi zostać wykazane, że naruszenie zasad państwa prawnego w państwie członkowskim dotyczy co najmniej jednej z sytuacji lub jednego z działań organów, o których mowa w tym ust. 2, pod warunkiem że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii. Z drugiej strony konieczne jest także dowiedzenie, że te naruszenia wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe, przy czym przesłanka ta wymaga wykazania istnienia rzeczywistego związku między rzeczonymi naruszeniami a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.
- 216 Jeśli chodzi o charakter środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie art. 7 ust. 3 TUE – polegają one na zawieszeniu „niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla danego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie”, a zatem mogą dotyczyć każdego prawa wynikającego ze stosowania traktatów do danego państwa członkowskiego. Z kolei środki, jakie mogą być przyjmowane na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, ograniczają się do tych wymienionych w jego art. 5 ust. 1 i sumarycznie przedstawionych w pkt 126 niniejszego wyroku, z których każdy ma charakter budżetowy.
- 217 Wreszcie art. 7 TUE przewiduje zmianę i uchylenie przyjętych środków wyłącznie w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia. Natomiast art. 7 ust. 2 akapity drugi i trzeci zaskarżonego rozporządzenia wiąże uchylenie i zmianę przyjętych środków z warunkami ich przyjmowania określonymi w art. 4 tego rozporządzenia. W związku z tym środki te mogą zostać uchylone lub zmienione nie tylko w przypadku, gdy naruszenia zasad państwa prawnego w danym państwie członkowskim – choćby częściowo – ustaną, ale przede wszystkim w przypadku, gdy naruszenia te, nawet gdyby dalej się utrzymywały, nie będą już miały znaczenia dla budżetu Unii. Mogłoby tak być w szczególności, w wypadku gdyby takie naruszenia przestały już dotyczyć jednej z sytuacji lub jednego z działań organów, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, w wypadku gdyby takie sytuacje lub działania nie miały już znaczenia dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii,

w wypadku gdyby naruszenie nie wpływało już lub nie stwarzało już poważnego ryzyka wpływu na to należyte zarządzanie lub na te interesy finansowe lub w wypadku gdyby związek między naruszeniem zasady państwa prawnego a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu przestał być już wystarczająco bezpośredni.

- 218 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że procedura przewidziana w art. 7 TUE i procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem realizują odmienne cele i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot.
- 219 Wynika z tego, że wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, zaskarżonego rozporządzenia nie można postrzegać jako wprowadzającego procedurę równoległą, stanowiącą obejście art. 7 TUE.
- 220 Po drugie, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą jedynie art. 7 TUE uprawnia instytucje Unii do kontroli poszanowania państwa prawnego w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, w pkt 162 i 163 niniejszego wyroku stwierdzono z jednej strony, że zaskarżone rozporządzenie pozwala instytucjom Unii na dokonanie oceny sytuacji w państwach członkowskich wyłącznie pod warunkiem, że sytuacje te mają znaczenie dla wykonywania budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami lub dla ochrony interesów finansowych Unii, a z drugiej strony – że odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że takie sytuacje wiążą się z naruszeniem jednej z zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie finansami lub ochronę wspomnianych interesów finansowych.
- 221 Tymczasem z uwagi na to, że tego rodzaju sytuacje są związane z wykonywaniem budżetu Unii i mieszczą się w związku z tym w zakresie stosowania prawa Unii, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, nie może podnosić, że jedynie art. 7 TUE pozwala na ich badanie przez instytucje Unii.
- 222 Po trzecie, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą nie istnieją wystarczające wzorce kontroli pozwalające Trybunałowi ocenić w ramach kontroli sądowej decyzji Rady zgodność działania państwa członkowskiego ze zobowiązaniami, które na nim ciążyą na mocy prawa Unii, argumentacji tej nie można uwzględnić z powodów przedstawionych w pkt 201 i 203 niniejszego wyroku.
- 223 Po czwarte, w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że pojęcie „państwa prawnego”, zgodnie z jego definicją zawartą w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia, stanie się ogólnie wiążące zarówno w ramach procedury zainicjowanej w trybie art. 7 TUE, jak i w ramach kontroli sądowej przeprowadzonej przez Trybunał, z naruszeniem art. 269 TFUE, w odniesieniu do decyzji ustanawiającej odpowiednie środki na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, z pkt 144 i 154 niniejszego wyroku wynika przede wszystkim, że niezależnie od tego, czy definicja ta spełnia wymogi zasady pewności prawa, co stanowi przedmiot zarzutu dziewiątego, pojęcie „państwa prawnego” zawarte w tym art. 2 lit. a) należy rozumieć jako stanowiące wartość wskazaną w art. 2 TUE, że określone w owym art. 2 lit. a) zasady wchodzą w skład samej definicji tej wartości lub są ściśle związane ze społeczeństwem respektującym państwo prawne oraz że poprzez przystąpienie do Unii państwa członkowskie zobowiązały się szanować i promować wartości wskazane w art. 2 TUE, a ich przestrzeganie jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do państw członkowskich.

- 224 Oznacza to, że poszanowanie zasad państwa prawnego wskazanych w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia obowiązuje państwa członkowskie niezależnie od tego rozporządzenia.
- 225 Następnie należy zauważyć, że art. 269 TFUE, zgodnie z jego brzmieniem, nawiązuje jedynie do kontroli sądowej aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 7 TUE.
- 226 W tych okolicznościach i w świetle ustaleń dokonanych w pkt 218 i 219 niniejszego wyroku poddanie kontroli Trybunału zgodności z prawem decyzji Rady wydanych na podstawie art. 6 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia, do której to kontroli może dojść w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, nie mieści się w zakresie stosowania art. 269 TFUE, w związku z czym nie podlega szczególnym zasadom przewidzianym w tym ostatnim postanowieniu.
- 227 Wynika z tego, że zaskarżone rozporządzenie nie przyznaje Trybunałowi żadnej nowej kompetencji.
- 228 Wreszcie wyroki Trybunał rozstrzygające w przedmiocie skarg, jakie będą mogły być wnoszone na decyzje Rady wydane na podstawie art. 6 ust. 10 zaskarżonego rozporządzenia, mogłyby być brane pod uwagę w ramach procedury zainicjowanej w trybie art. 7 TUE, przy czym takie uwzględnienie nie stanowiłoby jakiegokolwiek obejścia art. 269 TFUE.
- 229 W świetle całości powyższych rozważań należy oddalić jako bezzasadne twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, dotyczące obejścia art. 7 TUE i art. 269 TFUE, skutkiem czego zarzuty pierwszy, drugi, piąty, szósty i jedenasty należy oddalić jako bezzasadne.

B. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia Protokołu (nr 2)

1. Argumentacja stron

- 230 Tytułem ewentualnym względem zarzutu pierwszego Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte z naruszeniem obowiązku konsultacji wynikającego z Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zwanego dalej „protokołem nr 2”).
- 231 Zasada pomocniczości, która ma zastosowanie w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, wymaga, aby Unia podejmowała działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie. Na podstawie protokołu nr 2 parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z przewidzianą w nim procedurą.
- 232 Ochrona budżetu Unii należy jednak nie do wyłącznej kompetencji Unii, lecz do jej kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, po pierwsze, ochrona ta nie została bowiem wymieniona w art. 3 ust. 1 TFUE, a po drugie, art. 325 ust. 1 TFUE uznaje zwalczanie nadużyć finansowych oraz innych działań naruszających interesy finansowe Unii za wspólny obowiązek Unii i państw członkowskich.
- 233 W związku z powyższym Komisja błędnie uznała we wniosku dotyczącym rozporządzenia, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, że ochrona budżetu Unii należy do dziedzin wyłącznej kompetencji Unii, skutkiem czego instytucja ta nie dopełniła obowiązków

nałożonych na nią na mocy protokołu nr 2. W szczególności Komisja nie przekazała tego wniosku parlamentom narodowym we wszystkich językach urzędowych Unii, wbrew postanowieniom art. 6 akapit pierwszy tego protokołu. Postępując w ten sposób, Komisja naruszyła również art. 7 akapit pierwszy tego protokołu, zgodnie z którym instytucja ta powinna uwzględnić uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe.

- 234 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że tego rodzaju naruszenia powinny być traktowane na równi z naruszeniem uprawnień, jakie przysługują Parlamentowi w procedurach ustawodawczych. W tym względzie Trybunał wskazał, że udział Parlamentu w procedurze ustawodawczej odzwierciedla podstawową zasadę demokracji, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w wykonywaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia reprezentantów, w związku z czym regularne konsultacje z Parlamentem w przypadkach określonych przez traktat stanowią istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie powoduje nieważność danego aktu. Ponieważ celem protokołu nr 2, zgodnie z jego preambułą, jest zagwarantowanie podejmowania decyzji na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii, naruszenie przewidzianego w nim obowiązku konsultacji z parlamentami narodowymi powinno zatem w niniejszej sprawie prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia.
- 235 To stwierdzenie nieważności byłoby również uzasadnione ze względu na okoliczność, że Komisja nie wywiązała się w pełni ze swojego obowiązku, o którym mowa w art. 4 akapit pierwszy protokołu nr 2, zgodnie z którym powinna ona przekazać parlamentom narodowym swoje projekty oraz swoje zmienione projekty aktów ustawodawczych. Chociaż Komisja przekazała tym parlamentom pierwotny wniosek dotyczący rozporządzenia, to jednak wniosek ten został znacząco zmieniony na późniejszych etapach procedury ustawodawczej, przy czym owym parlamentom nie umożliwiono przeprowadzenia jego ponownej oceny. Tymczasem zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z orzecznictwa Trybunału wynika, że ponowna konsultacja z Parlamentem jest konieczna za każdym razem, gdy ostatecznie przyjęty tekst, jako całość, różni się w swej istocie od tekstu, który już konsultowano z Parlamentem, i że stanowi ona istotny wymóg formalny, którego niedopełnienie przesądza o nieważności danego aktu.
- 236 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

2. Ocena Trybunału

- 237 Z art. 5 ust. 3 TUE wynika, iż postanowienia protokołu nr 2 dotyczące zasady pomocniczości znajdują zastosowanie wyłącznie w „dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji” Unii.
- 238 W pierwszej kolejności, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, art. 325 ust. 1 TFUE nie jest istotny do celów ustalenia, czy zaskarżone rozporządzenie należy do takiej dziedziny.
- 239 Z pkt 112–189 niniejszego wyroku wynika bowiem, że zaskarżone rozporządzenie zostało słusznie oparte na innej podstawie prawnej, a mianowicie na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, ponieważ rozporządzenie to ma na celu ochronę budżetu Unii przed sytuacjami lub działaniami, które można przypisać organom państw członkowskich, wynikającymi z naruszenia zasad państwa

prawnego i wpływającymi lub stwarzającymi poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe.

- 240 W drugiej kolejności – we wniosku dotyczącym rozporządzenia, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, słusznie uściślono, w tytule „Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)”, że „[n]ie istnieje możliwość przyjęcia przepisów finansowych regulujących budżet Unii na podstawie art. 322 [TFUE] na szczeblu państw członkowskich”.
- 241 W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 40 i 45 opinii, rozporządzenie takie jak zaskarżone rozporządzenie, które zawiera zasady finansowe określające warunki uchwalania i wykonywania budżetu Unii w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, wchodzi w zakres wykonywania kompetencji Unii dotyczącej jej funkcjonowania, która ze swej istoty może być wykonywana wyłącznie przez samą Unię. W związku z tym zasada pomocniczości nie może mieć zastosowania.
- 242 W konsekwencji argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca naruszenia przez Komisję obowiązków proceduralnych, które na niej ciążyą na mocy postanowień protokołu nr 2, jest bezzasadna, w związku z czym zarzut trzeci należy oddalić.

C. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE

1. Argumentacja stron

- 243 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia dołączone do wniosku, który leżał u podstaw jego przyjęcia, nie spełnia wymogów określonych w art. 296 akapit drugi TFUE, który wymaga, aby wszystkie akty Unii zawierały przedstawienie motywów, które doprowadziły do ich wydania.
- 244 Powody, dla których przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia miałyby być konieczne, nie wynikają bowiem z zawartego w tym wniosku uzasadnienia.
- 245 Ponadto, chociaż uzasadnienie wspomnianego wniosku wskazuje art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia, wybór ten nie został „wyjaśniony i uzasadniony”, wbrew wymogom przewidzianym w pkt 25 akapit pierwszy Porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. 2016, L 123, s. 1). W rezultacie nie można poddać weryfikacji kwestii, czy rozporządzenie to zostało przyjęte w ramach kompetencji wyłącznej Unii, czy też w ramach jej kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, co stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego i uzasadnia stwierdzenie nieważności wspomnianego rozporządzenia.
- 246 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

2. Ocena Trybunału

- 247 Rzeczpospolita Polska potwierdziła na rozprawie, że zarzut czwarty dotyczy uzasadnienia wniosku, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, a nie uzasadnienia samego rozporządzenia, odzwierciedlonego w jego motywach.
- 248 Tymczasem zważywszy na to, że rozpoznawana tu skarga ma na celu stwierdzenie nieważności nie tego wniosku, lecz samego zaskarżonego rozporządzenia, argumentacja przytoczona na poparcie tego zarzutu nie ma znaczenia dla sprawy, co słusznie podkreśliły Parlament i Rada oraz co zauważył rzecznik generalny w pkt 58 opinii.
- 249 Utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym uzasadnienie aktu Unii, wymagane na mocy art. 296 akapit drugi TFUE, powinno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie autora danego aktu, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a Trybunałowi dokonanie jego kontroli (wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in., C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo), dotyczy bowiem uzasadnienia aktu, którego zgodność z prawem jest badana.
- 250 O ile poszanowanie obowiązku uzasadnienia należy ponadto oceniać z uwzględnieniem nie tylko brzmienia aktu, lecz także kontekstu, w jakim został wydany, jak również całości przepisów prawa normujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in., C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle kontekst ten, obejmujący między innymi projekt danego aktu, nie może sam w sobie i niezależnie od uzasadnienia zawartego w samym tym akcie uzasadniać stwierdzenia jego nieważności.
- 251 Niezależnie od powyższego, gdyby nawet założyć, że zarzuty szczegółowe Rzeczypospolitej Polskiej skrótkowo przedstawione w pkt 244 i 245 niniejszego wyroku odnoszą się do uzasadnienia zawartego w zaskarżonym rozporządzeniu, należy je oddalić w świetle rozważań przedstawionych w szczególności w pkt 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 i 165 niniejszego wyroku.
- 252 Stąd też zarzut czwarty należy oddalić jako bezskuteczny.

D. W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 5 ust. 2 TUE

1. Argumentacja stron

- 253 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że żadne z postanowień traktatów nie przyznaje ustawodawcy Unii kompetencji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, w związku z czym przyjmując je, ustawodawca Unii naruszył zasadę przyznania ustanowioną w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE. W ten sposób naruszył on również przewidziany w art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE obowiązek poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich.
- 254 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ustanowione w art. 3 oraz art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia przesłanki, na podstawie których należy ocenić, czy państwa członkowskie dopuściły się naruszenia zasad państwa prawnego, dotyczą obszarów, które pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich i które mają zasadnicze znaczenie dla sprawowania przez te państwa ich podstawowych funkcji, zwłaszcza funkcji mających na celu zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę

bezpieczeństwa narodowego. Przesłanki te odnoszą się bowiem nie tylko do funkcjonowania takich organów państwa jak sądy krajowe, organy odpowiedzialne za udzielanie zamówień publicznych, organy kontroli finansowej oraz służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura, lecz rozciągają się również na kwestie organizacyjne, takie jak zapewnienie zasobów finansowych i ludzkich niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania tych organów, a także na stosowane do nich przepisy proceduralne.

- 255 Wbrew temu, co sugeruje motyw 7 zaskarżonego rozporządzenia, kompetencji ustawodawcy Unii w powyższym zakresie nie można wywieść z samej doniosłości, jaką zasady państwa prawnego mają dla porządku prawnego Unii, w tym dla stanowiącej część tego porządku zasady należytego zarządzania finansami ustanowionej w art. 317 TFUE.
- 256 Ustawodawca Unii przyjął zatem zaskarżone rozporządzenie zgodnie z logiką „spillover effect”, czyli procesu, w wyniku którego działanie ukierunkowane na osiągnięcie konkretnego celu kreuje sytuację, w której pierwotny cel może zostać osiągnięty jedynie za pomocą podejmowania kolejnych działań. W niniejszym wypadku owa konstrukcja spillover effect oznacza zatem wyprowadzenie z legitymowanego celu w postaci ochrony budżetu Unii konieczności uznania kompetencji Unii w zakresie oceny zarówno procedur, jak i potrzeb finansowych i kadrowych służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury państw członkowskich, chociaż taka kompetencja nie znajduje podstawy traktatowej.
- 257 Tymczasem kompetencja państw członkowskich związana z organizacją służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury nierozzerwalnie łączy się nie tylko z podstawowymi funkcjami państwa, takimi jak utrzymanie porządku publicznego, które Unia powinna szanować, lecz również z bezpieczeństwem narodowym, które zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.
- 258 Podobne stanowisko zajęła zresztą Służba Prawna Rady, wskazując w opinii prawnej nr 13593/18 przede wszystkim, że w art. 2 TUE nie powierza się Unii żadnych kompetencji rzeczowych, jednak wymienia się pewne wartości, których przestrzegać powinny instytucje Unii i jej państwa członkowskie, gdy działają w ramach uprawnień powierzonych Unii w traktatach, następnie – że na pogwałcenie przez państwo członkowskie wartości Unii, w tym wartości państwa prawnego, można się powołać jedynie wtedy, gdy państwo to podejmuje działania w dziedzinie, w której Unia dysponuje kompetencją, i wreszcie że poszanowanie państwa prawnego przez państwa członkowskie nie może być na mocy traktatów dziedziną, w której instytucje Unii podejmują działania lub sprawują kontrolę, bez względu na to, czy istnieje konkretna kompetencja rzeczowa, w którą wpisuje się takie działanie, a jedyny wyjątek stanowi procedura opisana w art. 7 TUE.
- 259 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

2. Ocena Trybunału

- 260 W zarzucie siódmym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że ustawodawca Unii, przyjmując zaskarżone rozporządzenie i ustanawiając w ten sposób, w oparciu o zasadę należytego zarządzania finansami ustanowioną w art. 317 TFUE, kontrolę poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego w obszarach suwerennego działania tych państw członkowskich, należących do ich kompetencji wyłącznej i mających podstawowe znaczenie dla

umożliwienia im wypełniania ich podstawowych funkcji, pozbawił skuteczności (*effet utile*) zarówno określoną w art. 4 ust. 1 i w art. 5 ust. 2 TUE zasadę przyznania, jak i przewidziany w art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE obowiązek poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich.

- 261 W tym względzie, po pierwsze, jak stwierdzono w pkt 112–189 niniejszego wyroku, ustawodawca Unii mógł zasadnie oprzeć zaskarżone rozporządzenie na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, w związku z czym nie można uwzględnić argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą przyjmując to rozporządzenie, ustawodawca Unii błędnie wywiódł swoje kompetencje z zasady należytego zarządzania finansami ustanowionej w art. 317 TFUE.
- 262 Po drugie, jak zostało wyjaśnione w pkt 124–138, 152–157 i 208–219 niniejszego wyroku, z celu i treści zaskarżonego rozporządzenia wynika, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, zezwala ono Radzie na przyjmowanie nie sankcji, lecz jedynie środków ochrony budżetu Unii i jej interesów finansowych.
- 263 Po trzecie, jak wskazano w pkt 142–145, 168, 169 i 179 niniejszego wyroku, obowiązek poszanowania zasad wymienionych w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który wynika bezpośrednio ze zobowiązań podjętych przez nie wobec siebie wzajemnie, a także wobec Unii, i który rozporządzenie to jedynie wprowadza w życie w odniesieniu do działania organów krajowych związanego z wydatkami pokrywanymi z budżetu Unii.
- 264 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które – jak wyjaśniono w pkt 145 niniejszego wyroku – stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania.
- 265 Tymczasem chociaż, jak wynika z art. 4 ust. 2 TUE, Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, skutkiem czego państwa te dysponują pewnym zakresem uznania w celu zapewnienia urzeczywistnienia zasad państwa prawnego, to w żaden sposób nie wynika z tego, że ów obowiązek osiągnięcia rezultatu może być różny dla poszczególnych państw członkowskich.
- 266 Mimo bowiem ich odrębnych tożsamości narodowych nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji „państwa prawnego”, którą to koncepcję podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały.
- 267 Po czwarte, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, zgodnie z którą ocena naruszenia przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego dotyczy dziedzin należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, została już odrzucona w pkt 162, 163, 220 i 221 niniejszego wyroku ze względu na to, że omawiane rozporządzenie pozwala ocenić jedynie te sytuacje i działania organów, które odnoszą się do wykonywania budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych.

- 268 Oczywiście nie jest wykluczone, że takie sytuacje lub działania można by przypisać organowi, który państwo członkowskie uznaje za uczestniczący w jego suwerennych działaniach w dziedzinach zasadniczych dla sprawowania jego podstawowych funkcji. Nie zmienia to jednak faktu, że w wypadku gdy taka sytuacja lub takie działanie wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, nie można zarzucać Unii, że w ramach obrony swojej tożsamości, w którą wpisane są wartości wskazane w art. 2 TUE, podejmuje kroki niezbędne do ochrony tego należytego zarządzania finansami lub tych interesów finansowych poprzez przyjęcie odpowiednich środków, które zgodnie z art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia dotyczą wyłącznie wykonywania budżetu Unii.
- 269 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jakkolwiek państwa członkowskie mogą swobodnie wykonywać swoje kompetencje we wszystkich zastrzeżonych dla nich dziedzinach, to jednak są one zobowiązane czynić to z poszanowaniem prawa Unii, ponieważ nie mogą one uchylać się od zobowiązań, które wynikają dla nich z tego prawa [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 września 2017 r., Komisja/Irlandia (Opłata rejestracyjna), C-552/15, EU:C:2017:698, pkt 71, 86; z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 270 Ponadto wymagając od państw członkowskich, by dotrzymywały wynikających dla nich z prawa Unii zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać tych kompetencji ani – w rezultacie – ich sobie przypisać [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52].
- 271 W świetle tych rozważań należy stwierdzić, że twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące naruszenia zasady przyznania oraz obowiązku poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich są bezpodstawne.
- 272 W konsekwencji zarzut siódmy należy oddalić jako bezzasadny.

E. W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego naruszenia przewidzianych w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE zasady równości państw członkowskich wobec traktatów oraz obowiązku poszanowania ich tożsamości narodowej

1. Argumentacja stron

- 273 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, uważa, że stosowanie zaskarżonego rozporządzenia doprowadzi do naruszeń art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE, zgodnie z którym Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi.
- 274 Po pierwsze, w myśl motywu 16 zaskarżonego rozporządzenia stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawnego wymaga dokonania przez Komisję dogłębnej oceny jakościowej uwzględniającej stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, wśród których wymienia się wnioski i zalecenia Komisji Weneckiej. Tymczasem ta ostatnia komisja

wskazała w raporcie o powołaniach sędziowskich przyjętym na jej 70. sesji plenarnej, że należy odróżnić państwa należące do „starszych demokracji” od tych, które stanowią „nowe demokracje”, przy czym rozróżnienie to może powodować poważne ryzyko, że przy stosowaniu zaskarżonego rozporządzenia Komisja będzie traktowała państwa członkowskie w sposób zróżnicowany.

- 275 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podkreśla ponadto, że Trybunał Obrachunkowy w swojej opinii nr 1/2018 w sprawie wniosku, który leżał u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, skrytykował to, że projekt tego rozporządzenia nie określał precyzyjnych kryteriów dotyczących w szczególności warunków wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie będzie można przyjąć, co nie pozwala na zapewnienie spójnego stosowania odpowiednich przepisów tego rozporządzenia, a tym samym wyłącza możliwość zagwarantowania równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 276 Po drugie, Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że ustanowienie w zaskarżonym rozporządzeniu mechanizmu sankcyjnego wymusiło na ustawodawcy Unii wybór procedury przyjęcia środków ochrony budżetu Unii, która w sposób bezpośredni narusza zasadę równości państw członkowskich wobec traktatów. Z art. 6 ust. 10 i 11 tego rozporządzenia wynika bowiem, że decyzje dotyczące przyjmowania tych środków są przyjmowane przez Radę kwalifikowaną większością głosów określoną w art. 16 ust. 4 TUE, wymagającą udziału państwa członkowskiego, któremu zarzuca się naruszenie.
- 277 Tymczasem przyjmowanie takich środków o charakterze sankcji większością kwalifikowaną przy udziale państwa członkowskiego, któremu zarzuca się naruszenie, prowadzi zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej do bezpośredniej dyskryminacji mniejszych i średnich państw członkowskich, ponieważ większość ta wymaga poparcia decyzji przez co najmniej 15 państw członkowskich, które reprezentują co najmniej 65% ludności Unii. Duże państwa członkowskie, reprezentujące wysoki odsetek ludności Unii, byłyby zatem uprzywilejowane podczas głosowania nad przyjęciem środków ochrony budżetu Unii, w szczególności środków ochrony dotyczących ich bezpośrednio, względem mniejszych i średnich państw członkowskich, reprezentujących mniejszy odsetek ludności. O ile taka zależność nie budzi wątpliwości w przypadku przyjmowania aktów normatywnych, które wywołują skutki we wszystkich państwach członkowskich, o tyle sytuacja jest w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej odmienna w przypadku sankcji zmierzających do wywarcia skutków wyłącznie wobec jednego państwa członkowskiego, takich jak środki, które mogą zostać podjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.
- 278 Ponadto postanowienia traktatów, które upoważniają instytucje Unii do nałożenia na państwa członkowskie sankcji, wyłączają zwykle z udziału w głosowaniu państwa członkowskie, których dotyczy wnioski w sprawie aktu nakładającego sankcje. W szczególności jest tak w przypadku art. 126 TFUE, dotyczącego nadmiernego deficytu publicznego, a także art. 7 TUE i art. 354 TFUE, w kontekście procedury, o której mowa w rzeczonym art. 7.
- 279 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

2. Ocena Trybunału

- 280 W zarzucie ósmym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że stosowanie zaskarżonego rozporządzenia doprowadzi do naruszeń zasady równości państw członkowskich wobec traktatów i ich tożsamości narodowej, której Unia jest zobowiązana przestrzegać na mocy art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE. Naruszenia te miałyby wynikać przede wszystkim z uwzględniania przez Komisję opinii i opracowań pochodzących od Komisji Weneckiej, następnie z braku dokładnego określenia kryteriów dotyczących w szczególności warunków wszczęcia postępowania przewidzianego w tym rozporządzeniu, a także wyboru i zakresu środków, jakie mogą zostać przyjęte, i wreszcie z zasady głosowania przewidzianej w art. 6 ust. 11 tego rozporządzenia w odniesieniu do decyzji, jakie Rada ma podejmować na podstawie art. 6 ust. 10 tego samego rozporządzenia.
- 281 W tym względzie w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o uwzględnienie przez Komisję stosownych informacji pochodzących od Komisji Weneckiej, należy przypomnieć, że wartość, jaką jest państwo prawne, która stanowi trzon mechanizmu horyzontalnej warunkowości ustanowionego w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, ma na celu poszanowanie zasad wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia.
- 282 Jak zostało przypomniane już w pkt 263 niniejszego wyroku, ów obowiązek poszanowania wspomnianych zasad stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który wypływa bezpośrednio z ich przynależności do Unii, na podstawie art. 2 TUE, którego to postanowienia żadne państwo członkowskie nie może pominąć, a które zaskarżone rozporządzenie jedynie wprowadza w życie w odniesieniu do działania organów krajowych dotyczącego wydatków pokrywanych z budżetu Unii.
- 283 Tymczasem z rozważań przedstawionych w pkt 265 i 266 niniejszego wyroku wynika, że o ile Komisja i Rada powinny przeprowadzić swoją ocenę z należyтым uwzględnieniem szczególnych okoliczności i kontekstu każdego postępowania prowadzonego na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności z uwzględnieniem specyfiki systemu prawnego danego państwa członkowskiego i zakresu uznania, jakim dysponuje to państwo członkowskie w celu zapewnienia wprowadzenia w życie zasad państwa prawnego, o tyle wymóg ten nie jest w żaden sposób niezgodny ze stosowaniem jednolitych kryteriów oceny.
- 284 W szczególności, ponieważ Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, na jej instytucjach spoczywa obowiązek uwzględnienia – przy badaniu, czy państwa członkowskie dochowują obowiązków osiągnięcia rezultatu wynikających bezpośrednio, na mocy art. 2 TUE, z ich przynależności do Unii – cech systemów konstytucyjnych i prawnych tych państw członkowskich.
- 285 W tym względzie Komisja powinna dopilnować adekwatności wykorzystywanych przez siebie informacji i rzetelności źródeł, z których pochodzą, co jest poddane kontroli sądu Unii. W szczególności art. 6 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia nie przyznaje szczególnej czy bezwzględnej wartości dowodowej źródłom informacji w nim wskazanym ani też tym, które zostały wymienione w motywie 16 tego rozporządzenia, i nie wiąże z nimi określonych skutków prawnych, w związku z czym przepis ten nie zwalnia Komisji z obowiązku przeprowadzenia starannej oceny okoliczności faktycznych.

- 286 Co więcej, jak przypomniano w pkt 202 niniejszego wyroku, przeprowadzane przez Komisję i Radę oceny podlegają wymogom proceduralnym określonym w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia. Wymogi te oznaczają w szczególności, na co wskazuje motyw 26 tego rozporządzenia, że przy prowadzeniu postępowania na podstawie tego przepisu Komisja ma obowiązek opierać się na konkretnych dowodach i przestrzegać zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów. Co się tyczy stwierdzania i oceny naruszeń zasad państwa prawnego, wymogi te należy rozumieć w świetle motywu 16 tego rozporządzenia, zgodnie z którym ocena ta powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa, przy czym przestrzeganie wszystkich tych obowiązków podlega pełnej kontroli sądowej sprawowanej przez Trybunał.
- 287 Komisja pozostaje zatem odpowiedzialna za wykorzystywane przez siebie informacje i rzetelność źródeł, z których one pochodzą. Ponadto odnośne państwo członkowskie ma w trakcie procedury przewidzianej w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia możliwość przedstawienia uwag na temat informacji, które Komisja zamierza wykorzystać na potrzeby zaproponowania przyjęcia odpowiednich środków. Wobec tego może ono podważyć wartość dowodową każdego z uwzględnionych dowodów, a zasadność ocen Komisji może w każdym wypadku zostać poddana kontroli sądu Unii w ramach skargi na decyzję Rady wydaną na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.
- 288 W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego braku dokładnego określenia kryteriów mających zastosowanie do przesłanek wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie mogą zostać przyjęte, z art. 4 w związku z art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że – jak wskazano w pkt 125 niniejszego wyroku – Komisja może wszcząć takie postępowanie jedynie wówczas, gdy stwierdzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że w państwie członkowskim została naruszona co najmniej jedna z zasad państwa prawnego wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, że naruszenie dotyczy co najmniej jednej z sytuacji, które można przypisać organowi państwa członkowskiego, lub co najmniej jednego z działań takich organów określonych w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, pod warunkiem że owe sytuacje lub działania mają znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony jej interesów finansowych oraz że naruszenie to wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na owe należyte zarządzanie lub interesy finansowe ze względu na rzeczywisty związek między tymi naruszeniami a rzeczonym wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.
- 289 Co się tyczy tych zasad, z ustaleń dokonanych w pkt 169 niniejszego wyroku wynika, że Rzeczpospolita Polska nie może utrzymywać, iż nie posiada konkretnej i precyzyjnej wiedzy na temat obowiązków osiągnięcia rezultatu w zakresie poszanowania wartości państwa prawnego, których podjęła się dotrzymać z faktu przystąpienia do Unii.
- 290 W tym względzie, chociaż art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie opisuje szczegółowo wyliczonych w nim zasad państwa, to w motywie 3 tego rozporządzenia przypomniano, że zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej i podziału władz, o których mowa w tym przepisie, były przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału. To samo, jak wynika w szczególności z pkt 94 i 98 wyroku z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), a także z pkt 57 i 58 wyroku z dnia 2 września 2021 r., X (Prawo pobytu w przypadku przemocy domowej) (C-930/19, EU:C:2021:657), dotyczy również zasad równości wobec prawa i niedyskryminacji, także wymienionych w tym przepisie.

- 291 Powyższe zasady państwa prawnego wypracowane w orzecznictwie Trybunału na podstawie traktatów Unii są zatem uznane i doprecyzowane w porządku prawnym Unii i mają swoje źródło we wspólnych wartościach uznanych i stosowanych również przez państwa członkowskie w ich własnych porządkach prawnych.
- 292 Dodatkowo motywy 8–10 i 12 zaskarżonego rozporządzenia wymieniają główne wymagania wynikające z tych zasad. W szczególności dostarczają one wyjaśnień dotyczących przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia zasad państwa prawnego, wskazanych w art. 3 tego rozporządzenia, oraz opisanych w art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia sytuacji i działań, których muszą dotyczyć te naruszenia, by mogły uzasadniać przyjęcie odpowiednich środków w rozumieniu art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 293 Wreszcie oceny Komisji i Rady podlegają wymogom proceduralnym przypomnianym w pkt 286 niniejszego wyroku.
- 294 Jeżeli chodzi o sytuacje i o działania organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, oraz ich znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych, w pkt 171–177 niniejszego wyroku wskazano, że są one wystarczająco precyzyjne, aby Rzeczpospolita Polska mogła określić w sposób wystarczająco konkretny i przewidywalny sytuacje i działania, o których mowa w tym przepisie.
- 295 Jeśli chodzi o pojęcia „należytego zarządzania finansami” i „ochrony interesów finansowych Unii”, to pierwsze z nich można także odnaleźć w szczególności w art. 310 ust. 5 TFUE oraz w art. 317 akapit pierwszy TFUE, przy czym w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego zostało ono zdefiniowane jako wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności, natomiast drugie z nich pojawia się w art. 325 TFUE i zgodnie z art. 63 ust. 2 rozporządzenia finansowego obejmuje wszelkie środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne służące w szczególności zapobieganiu nieprawidłowości i nadużyć finansowych przy wykonywaniu budżetu, wykrywaniu tych nieprawidłowości lub nadużyć i ich korygowaniu.
- 296 W tym względzie art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 883/2013 definiuje „interesy finansowe Unii” jako „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają lub które monitorują”. Z kolei art. 135 ust. 1, 3 i 4 rozporządzenia finansowego przewiduje, że aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja tworzy i obsługuje system wczesnego wykrywania i wykluczania.
- 297 Trybunał orzekł ponadto, że pojęcie „interesów finansowych” Unii w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko wpłaty odpowiednich środków do budżetu Unii, lecz również pokrywane z tego budżetu wydatki (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 183). Pojęcie to jest zatem istotne nie tylko w kontekście środków zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych, o których mowa w tym przepisie, lecz także z punktu widzenia należytego zarządzania finansami w ramach tego budżetu, ponieważ ochrona tych interesów finansowych również przyczynia się do tego należytego zarządzania.
- 298 Zapobieganie naruszeniom takim jak te, o których mowa w art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, uzupełnia zatem ich korygowanie, które jest nierozdzielnie związane zarówno z pojęciem „należytego zarządzania finansami”, jak i z pojęciem „ochrony interesów finansowych Unii”, a zatem należy je uznać za stały i horyzontalny wymóg przewidziany w uregulowaniach finansowych Unii.

- 299 Ponadto przepis ten wymaga, by stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego stwarzały „poważne” ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe, i w konsekwencji wymaga wykazania, że urzeczywistnienie się tego ryzyka jest wysoce prawdopodobne w przypadku sytuacji lub działań organów, o których mowa w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, przy założeniu, że odpowiednie środki mogą zostać przyjęte jedynie pod warunkiem, że zostanie wykazany wystarczająco bezpośredni związek, a mianowicie rzeczywisty związek między naruszeniem jednej z zasad państwa prawnego a owym poważnym ryzykiem. Co więcej, przy przyjmowaniu tych środków należy również przestrzegać wymogów proceduralnych przypomnianych powyżej w pkt 286 niniejszego wyroku.
- 300 Co się tyczy wystarczająco bezpośredniego związku między stwierdzonym naruszeniem zasady państwa prawnego a ochroną budżetu lub interesów finansowych Unii, wystarczające jest odesłanie do pkt 178–180 niniejszego wyroku.
- 301 Wreszcie wybór i zakres środków, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, są ograniczone, ponieważ – jak wskazano w pkt 153 niniejszego wyroku – art. 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia zawiera zamknięty katalog środków możliwych do przyjęcia.
- 302 Zgodnie z art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia środki te powinny być proporcjonalne i określane w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Trzeba należycie uwzględnić charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego oraz ukierunkować te środki, na tyle, na ile jest to możliwe, na działania Unii, których owe naruszenia dotyczą. Wynika z tego, że podejmowane środki powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych.
- 303 W świetle powyższych rozważań, a także wymogów proceduralnych przypomnianych powyżej w pkt 286 niniejszego wyroku, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, dotycząca braku dokładnego określenia kryteriów odnoszących się w szczególności do przesłanek wszczęcia postępowania oraz wyboru i zakresu przyjmowanych środków jest bezpodstawna.
- 304 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o twierdzenie dotyczące podnoszonej niezgodności z zasadą równości państw członkowskich wobec traktatów sposobu głosowania przewidzianego w art. 6 ust. 11 zaskarżonego rozporządzenia przy przyjmowaniu decyzji przez Radę na podstawie art. 6 ust. 10 tego rozporządzenia, należy zauważyć, po pierwsze, że twierdzenie to opiera się częściowo na argumentacji, zgodnie z którą środki, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie tego art. 6 ust. 10, mają charakter sankcji, których przyjęcie traktaty wiążą z wyłączeniem z głosowania państwa członkowskiego, któremu zarzuca się naruszenie.
- 305 Tymczasem, jak wyjaśniono w pkt 112–229 niniejszego wyroku, środki, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, nie mają na celu ukarania państwa członkowskiego za naruszenie zasad państwa prawnego, lecz wyłącznie ochronę należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub jej interesów finansowych.
- 306 Ponadto państwo członkowskie może zostać wykluczone z procedury głosowania większością kwalifikowaną jedynie w sytuacjach, w których traktaty wyraźnie tak przewidują i w których większość kwalifikowana jest ustalana zgodnie z art. 238 ust. 3 TFUE.

- 307 Po drugie, o ile prawdą jest, że ustawodawca Unii jest uprawniony do uchwalania przepisów wykonawczych do rozporządzeń podstawowych według innej procedury niż ta zastosowana przy przyjmowaniu rozporządzenia podstawowego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 1996 r., Parlament/Rada, C-303/94, EU:C:1996:238, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 96 opinii, zasada głosowania przewidziana w art. 6 ust. 11 zaskarżonego rozporządzenia, a mianowicie głosowanie większością kwalifikowaną z udziałem wszystkich państw członkowskich, jest zasadą, której stosowanie art. 16 ust. 3 TUE przewiduje domyślnie podczas obrad Rady, chyba że traktaty stanowią inaczej.
- 308 Należy dodać, że ta zasada głosowania jest nie tylko przewidziana w samych traktatach, lecz zarazem nie narusza zasady równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 309 W szczególności okoliczność, że interesy państw członkowskich mogą się różnić i że w zależności od tego, czy wszystkie państwa członkowskie, czy tylko niektóre z nich biorą udział w głosowaniu w Radzie, mniejszość blokująca jest łatwiejsza lub trudniejsza do osiągnięcia w tym głosowaniu w rozumieniu art. 16 ust. 4 TUE, nie jest w żaden sposób charakterystyczna dla procedury ustanowionej zaskarżonym rozporządzeniem i jest w pełni zgodna z wyborem dokonany przez autorów traktatów. Zgodnie bowiem z wartością demokracji wskazaną w art. 2 TUE postanowienie to ma na celu zapewnienie, by decyzje Rady opierały się na wystarczającej reprezentatywności zarówno państw członkowskich, jak i ludności Unii.
- 310 W świetle powyższych względów zarzut ósmy należy oddalić jako bezzasadny.

F. W przedmiocie zarzutu dziewiątego, dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa

1. Argumentacja stron

- 311 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia nie spełniają wymogów jasności i precyzji wynikających z zasady pewności prawa, ponieważ rozporządzenie to nie określa jasno wymogów, jakie powinny spełnić państwa członkowskie, aby nie utracić przyznanego im finansowania z budżetu Unii, i przyznaje zbyt szeroki zakres uznania Komisji i Radzie.
- 312 Trudności w tym zakresie wynikają zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, po pierwsze, z pojęcia „państwa prawnego” zgodnie z jego definicją zawartą w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia. Pojęcie to nie może z założenia podlegać uniwersalnemu zdefiniowaniu, ponieważ zawiera otwarty katalog różnych zasad, których zakres znaczeniowy może różnić się w poszczególnych państwach, w zależności od ich cech ustrojowych czy własnych tradycji prawnych. Ponadto definicja ta w sposób nieuprawniony rozszerza na pozostałe wartości wskazane w art. 2 TUE zakres omawianego pojęcia jako wartości Unii, mimo że jest ono wyłącznie jedną z wartości wymienionych w tym postanowieniu.
- 313 Po drugie, wymogów jasności i precyzji nie spełniają także ustanowione w art. 3 i 4 zaskarżonego rozporządzenia kryteria oceny przestrzegania zasad państwa prawnego, ponieważ stosowanie tych zasad wymaga ich uprzedniego skonkretyzowania. Tymczasem wobec braku uniwersalnej definicji wspomnianych zasad i z uwagi na bardzo ograniczony charakter kompetencji Unii do ich konkretyzacji nie mają one w prawie Unii konkretnej treści materialnej. O ile prawdą jest, że Trybunał i Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśniły niektóre aspekty wartości państwa

prawnego, o tyle nie skonkretyzowały one jeszcze treści pozostałych wartości wskazanych w art. 2 TUE ani ich relacji z zasadą poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich zawartej z art. 4 ust. 2 TUE.

- 314 Prawdą jest, że w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32) Trybunał odwołał się do wartości państwa prawnego z art. 2 TUE, lecz uściślił, że wartość ta została skonkretyzowana w art. 19 TUE. Oznacza to, że aby wartości wymienione w art. 2 TUE mogły być stosowane, konieczne jest ich skonkretyzowanie przez inne postanowienia traktatów. Skoro jednak wartości inne niż państwo prawne, niesłusznie włączone do tego ostatniego pojęcia w zaskarżonym rozporządzeniu, nie zostały jednoznacznie zdefiniowane, Trybunał będzie zmuszony określić treść pojęć takich jak „pluralizm”, „niedyskryminacja”, „tolerancja”, „sprawiedliwość” czy też „solidarność”. Dokonanie wiążącej wykładni tych pojęć przez Trybunał w ramach sądowej kontroli decyzji wydanych na podstawie tego rozporządzenia wykracza tym samym poza zakres przyznanych Unii kompetencji.
- 315 Brak precyzji art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim posługują się one wyrażeniami takimi jak „prawidłowe funkcjonowanie” „organów” lub „służb” czy „prawidłowe funkcjonowanie skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania i rozliczalności”, a także otwarty charakter zawartych w tych przepisach katalogów dadzą Komisji i Radzie możliwość dalszego ich doprecyzowania na etapie stosowania zaskarżonego rozporządzenia, co w istocie będzie skutkowało umożliwieniem retroaktywnego stosowania tak doprecyzowanych norm.
- 316 Po trzecie, wśród źródeł informacji, z których Komisja ma obowiązek korzystać na podstawie art. 6 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia na potrzeby stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego, znajdują się „wnioski i zalecenia” instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji, podczas gdy na mocy prawa Unii źródła te nie są dla państw członkowskich wiążące. Takiego wiążącego charakteru nie można nadać im również na mocy tego rozporządzenia. Nawet przykładowy katalog zawarty w motywie 16 tego rozporządzenia nie określa w wystarczający sposób „decyzji, wniosków i zaleceń”, o których mowa w tym motywie.
- 317 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

2. Ocena Trybunału

- 318 W zarzucie dziewiątym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasadę pewności prawa i przyznaje zbyt szeroki zakres uznania Komisji i Radzie, a to ze względu na brak doprecyzowania przede wszystkim pojęcia „państwa prawnego”, zgodnie z jego definicją zawartą w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, następnie kryteriów wymienionych w art. 3 i art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, a wreszcie źródeł informacji, na których Komisja ma oprzeć swoją ocenę zgodnie z art. 6 ust. 3 owego rozporządzenia.
- 319 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada pewności prawa wymaga z jednej strony, by normy prawa były jasne i precyzyjne, zaś z drugiej strony, aby ich stosowanie było przewidywalne dla jednostek, w szczególności gdy normy te mogą mieć dla nich negatywne konsekwencje. Wspomniana zasada wymaga w szczególności, aby dane uregulowanie

umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie na nich nakłada, oraz aby mogli oni poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki i podjąć w związku z tym odpowiednie działania (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Banco de Portugal i in., C-504/19, EU:C:2021:335, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 320 Wymogów tych nie można jednak rozumieć jako przeszkody dla tego, by ustawodawca Unii w ramach przyjmowanej przez siebie normy zastosował abstrakcyjne pojęcie prawne, ani jako elementu obligującego do tego, by taka abstrakcyjna norma wskazywała różne konkretne sytuacje, w których można ją zastosować, ponieważ ustawodawca nie jest w stanie określić z wyprzedzeniem wszystkich tych sytuacji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 20 lipca 2017 r., Marco Tronchetti Provera i in., C-206/16, EU:C:2017:572, pkt 39, 40).
- 321 W konsekwencji przyznanie w akcie ustawodawczym uprawnień dyskrejonalnych organom odpowiedzialnym za jego wdrożenie nie narusza samo w sobie wymogu przewidywalności, pod warunkiem że zakres i warunki wykonywania tych uprawnień są określone wystarczająco wyraźnie z perspektywy uzasadnionych interesów, które wchodzą w grę, w celu zapewnienia jednostce odpowiedniej ochrony przed arbitralnością (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 czerwca 2010 r., Lafarge/Komisja, C-413/08 P, EU:C:2010:346, pkt 94; a także z dnia 18 lipca 2013 r., Schindler Holding i in./Komisja, C-501/11 P, EU:C:2013:522, pkt 57).
- 322 To w świetle tych rozważań należy poddać ocenie w pierwszej kolejności argumentację opartą na nieprecyzyjnym i zbyt szerokim charakterze pojęcia „państwa prawnego” zdefiniowanego w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia.
- 323 W tym względzie, po pierwsze, przepis ten nie ma na celu wyczerpującego zdefiniowania tego pojęcia, lecz ogranicza się do wskazania, wyłącznie na potrzeby tego rozporządzenia, szeregu zasad, które pojęcie to obejmuje i które zdaniem ustawodawcy Unii są najbardziej istotne z punktu widzenia celu tego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie ochrony budżetu Unii.
- 324 Po drugie, wbrew temu, co podnosi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, zasady wymienione w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie wykraczają poza granice pojęcia „państwa prawnego”. W szczególności odniesienie do ochrony praw podstawowych zostało poczynione jedynie tytułem zilustrowania wymogów zasady skutecznej ochrony prawnej, zagwarantowanej również w art. 19 TUE, którą to zasadę Rzeczpospolita Polska sama uznaje za składową tego pojęcia. Podobnie jest w przypadku odniesień do zasad niedyskryminacji i równości. O ile bowiem art. 2 TUE wymienia w sposób odrębny państwo prawne jako wartość wspólną dla państw członkowskich oraz zasady równości i niedyskryminacji, o tyle należy stwierdzić, że nie można uznać, iż państwo członkowskie, którego społeczeństwo charakteryzuje się dyskryminacją, zapewnia poszanowanie państwa prawnego w rozumieniu tej wspólnej wartości.
- 325 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w fakcie, że w opracowaniu nr 711/2013 z dnia 18 marca 2016 r. ustanawiającym „listę kontrolną dotyczącą praworządności”, do którego odwołano się w motywie 16 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja Wenecka wskazała w szczególności, że pojęcie „państwa prawnego” opiera się na pewnym i przewidywalnym prawie, na gruncie którego każdy ma prawo być traktowany przez decydentów w sposób godny, równy i racjonalny, z poszanowaniem istniejącego prawa, oraz dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi zaskarżenie decyzji przed niezawisłym i bezstronnym sądem w ramach rzetelnego procesu. Otóż właśnie te cechy zostały odzwierciedlone w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia.

- 326 Po trzecie, w świetle rozważań przedstawionych w pkt 289–293 niniejszego wyroku należy oddalić jako całkowicie bezpodstawną argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Węgry, zgodnie z którą zasady państwa prawnego wymienione w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia nie mają w prawie Unii konkretnej treści materialnej.
- 327 Po czwarte, co się tyczy relacji między tymi zasadami państwa prawnego a zasadą poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich zapisaną w art. 4 ust. 2 TUE, wystarczające jest odesłanie do pkt 282–286 niniejszego wyroku.
- 328 Po piąte, jeżeli chodzi o argumentację, zgodnie z którą wartości wskazane w art. 2 TUE, aby mogły być stosowane, powinny zostać skonkretyzowane przez inne postanowienia traktatów – z jednej strony w pkt 192–199 niniejszego wyroku wskazano, że traktaty zawierają liczne postanowienia, często konkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, które przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwach członkowskich. Z drugiej strony w pkt 112–189 niniejszego wyroku ustalono, że art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi podstawę prawną umożliwiającą ustawodawcy Unii przyjęcie przepisów dotyczących stwierdzania naruszeń wartości państwa prawnego oraz określania konsekwencji prawnych tych naruszeń dla potrzeb ochrony budżetu Unii i interesów finansowych Unii, w przypadku gdy naruszenia takie wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na ten budżet i na te interesy.
- 329 Po szóste, nawet jeśli założyć, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji przyjętej na podstawie zaskarżonego rozporządzenia Trybunał miałby dokonywać wykładni pojęć „pluralizmu”, „niedyskryminacji”, „tolerancji”, „sprawiedliwości” lub „solidarności” zawartych w art. 2 TUE, to czyniąc tak – wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry – Trybunał realizowałby jedynie kompetencje przyznane mu w traktatach, w szczególności w art. 263 TFUE.
- 330 W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego braku dokładnego określenia kryteriów zastosowanych w art. 3 i art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, po pierwsze, z pkt 155 niniejszego wyroku wynika, że ów art. 3 nie ustanawia obowiązków państw członkowskich, lecz ogranicza się do wymienienia przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia zasad państwa prawnego, a tym samym ma na celu ułatwienie stosowania tego rozporządzenia poprzez doprecyzowanie właściwych tym zasadom wymogów.
- 331 Po drugie, w odniesieniu do nieprecyzyjnych zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej pojęć zawartych w art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia należy przede wszystkim przypomnieć, że pojęcie „organu” zostało przeanalizowane w pkt 175 i 176 niniejszego wyroku, zaś pojęcie „służb” obejmuje wyłącznie „służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę”.
- 332 Następnie, co się tyczy „prawidłowego funkcjonowania” organów publicznych, w tym organów ściągania, organów wykonujących budżet Unii i przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie i audyty, a także służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratury, o których mowa w art. 3 lit. b) i art. 4 ust. 2 lit. a)–c) zaskarżonego rozporządzenia, z motywów 8 i 9 tego rozporządzenia wynika, że wyrażenie to odnosi się do zdolności tych organów do prawidłowego, a także skutecznego i efektywnego wypełniania ich zadań mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych.

- 333 Wreszcie wyrażenie „skuteczne i przejrzyste systemy zarządzania finansami i rozliczalności” użyte w art. 4 ust. 2 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia stanowi odesłanie do pojęcia „zarządzania finansami”, które wchodzi w zakres pojęcia „należytego zarządzania finansami” występującego w samych traktatach, w szczególności w art. 310 ust. 5 i w art. 317 akapit pierwszy TFUE, i zdefiniowanego w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego jako wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności. Pojęcie „rozliczalności” odzwierciedla natomiast obowiązki związane między innymi z kontrolą finansową, monitorowaniem oraz przeprowadzaniem audytów, o których mowa we wspomnianym art. 4 ust. 2 lit. b), podczas gdy wyrażenie „skuteczne i przejrzyste systemy” wiąże się z ustanowieniem uporządkowanego zbioru przepisów, które zapewnią w sposób skuteczny i przejrzysty owe zarządzanie finansami i rozliczalność.
- 334 Po trzecie, argumentacja oparta na otwartym charakterze katalogu sytuacji lub działań zawartego w art. 4 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia została odrzucona w pkt 171–177 niniejszego wyroku, a w odniesieniu do wymienionych w art. 3 tego rozporządzenia przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenia, w pkt 171 niniejszego wyroku wskazano, że nie ma potrzeby nadawania pojęciu „naruszenia” szczególnej definicji dla potrzeb mechanizmu horyzontalnej warunkowości takiego jak mechanizm ustanowiony w tym rozporządzeniu.
- 335 Po czwarte, co się tyczy zakresu uznania przyznanego Komisji i Radzie w tych przepisach, z powyższych rozważań wynika, że kwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską, popieraną przez Węgry, wyrażenia spełniają jako takie wymogi zasady pewności prawa przypomniane w pkt 319–321 niniejszego wyroku. Ponadto w celu uzasadnienia przyjęcia odpowiednich środków na podstawie zaskarżonego rozporządzenia instytucje te powinny wykazać w sposób konkretny wszystkie przesłanki wskazane powyżej w pkt 286 i 288 niniejszego wyroku.
- 336 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do argumentacji, zgodnie z którą art. 6 ust. 3 i 8 zaskarżonego rozporządzenia nie określa w sposób wystarczająco precyzyjny źródeł informacji, na których Komisja może się oprzeć, spośród których część nie jest wiążąca dla państw członkowskich i takiego wiążącego charakteru nie może im nadać to rozporządzenie, należy przypomnieć, że zgodnie z treścią owego przepisu, gdy Komisja bada, czy warunki określone w art. 4 zostały spełnione i czy środki, jakie mają zostać przyjęte, są proporcjonalne, bierze ona pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych instytucji.
- 337 W tym względzie, zgodnie z art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, na Komisji spoczywa obowiązek wykazania, że warunki określone w art. 4 tego rozporządzenia są spełnione.
- 338 Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 owego rozporządzenia Komisja jest zobowiązana do podania – w ramach pisemnego powiadomienia odnośnego państwa członkowskiego – elementów faktycznych i konkretnych przyczyn, na których oparła swoje ustalenia potwierdzające istnienie uzasadnionych powodów, by uznać, że te warunki zostały spełnione.
- 339 Wynika z tego, że Komisja ma obowiązek dokonania starannej oceny okoliczności faktycznych w świetle warunków określonych w art. 4 zaskarżonego rozporządzenia. Podobnie jest, zgodnie z art. 6 ust. 7–9 omawianego rozporządzenia, w wypadku ustanowionego w art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia wymogu proporcjonalności środków.

- 340 Motywy 16 i 26 owego rozporządzenia stanowią również, że Komisja powinna dokonać dogłębnej oceny jakościowej, która powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa, powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równości państw członkowskich wobec traktatów oraz powinna być przeprowadzona bezstronnie i w oparciu o dowody.
- 341 Wynika z tego, że na Komisji spoczywa obowiązek, podlegający kontroli sądu Unii, upewnienia się co do stosowności wykorzystanych przez siebie informacji oraz rzetelności źródeł, z których one pochodzą. W szczególności przepisy te nie przyznają szczególnej czy bezwzględnej wartości dowodowej źródłom informacji w nim wskazanym ani tym, które zostały przywołane w motywie 16 zaskarżonego rozporządzenia, i nie wiążą z nimi określonych skutków prawnych, w związku z czym przepis ten nie zwalnia Komisji z obowiązku przeprowadzenia starannej oceny okoliczności faktycznych, która będzie w pełni spełniała wymogi przypomniane w poprzednim punkcie.
- 342 W tym względzie motyw 16 zaskarżonego rozporządzenia wyjaśnia, że stosowne informacje z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji obejmują w szczególności wyroki Trybunału, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania OLAF-u, EPPO i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak GRECO i Komisja Wenecka – w szczególności jej listę kontrolną dotyczącą praworządności – a także Europejskiej Sieci Prezesów Sądów Najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.
- 343 Komisja pozostaje zatem odpowiedzialna za wykorzystywane przez siebie informacje i rzetelność źródeł, z których one pochodzą. Ponadto w trakcie procedury przewidzianej w art. 6 ust. 1–9 zaskarżonego rozporządzenia odnośne państwo członkowskie ma możliwość przedstawienia uwag na temat informacji, które Komisja zamierza wykorzystać dla potrzeb zaproponowania przyjęcia odpowiednich środków. Wobec tego może ono podważyć wartość dowodową każdego z uwzględnionych dowodów, a zasadność ocen Komisji może w każdym wypadku zostać poddana kontroli sądu Unii w ramach skargi na decyzję Rady wydaną na podstawie tego rozporządzenia.
- 344 W szczególności Komisja powinna szczegółowo poinformować odnośne państwo członkowskie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 6 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, a następnie okresowo informować je przez cały czas trwania tego postępowania o istotnych informacjach z dostępnych źródeł, na których instytucja ta zamierza oprzeć wnioski dotyczący decyzji wykonawczej przyjmującej odpowiednie środki, który przedstawi Radzie. W pozostałym zakresie, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, zaleceniom, które mogą być uwzględnione przez Komisję zgodnie z art. 6 ust. 3 i 8 tego rozporządzenia, nie został nadany żaden charakter wiążący.
- 345 W świetle powyższych rozważań zarzut dziewiąty należy oddalić jako bezzasadny.

G. W przedmiocie zarzutu dziesiątego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

1. Argumentacja stron

- 346 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że poprzez mechanizm warunkowości ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem ustawodawca Unii naruszył zasadę proporcjonalności, ponieważ istnieją inne przepisy prawa Unii mające na celu ochronę budżetu

Unii. Wskazuje ona, że zgodnie z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia Komisja ma stosować ten mechanizm, o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Rzeczpospolita Polska dodaje, że w motywie 17 wspomnianego rozporządzenia doprecyzowano, iż ustawodawstwo finansowe Unii przewiduje już różne sposoby ochrony budżetu Unii. Tymczasem ustawodawca Unii nie wyjaśnia powodów, dla których dotychczasowe mechanizmy miałyby być nieskuteczne i w jaki sposób rozporządzenie to takowe braki uzupełnia.

- 347 W szczególności ustawodawca nie wyjaśnia powodu, dla którego ochrona budżetu Unii została uzależniona od stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego, a nie została bezpośrednio powiązana z przestrzeganiem zasady należytego zarządzania finansami, mimo że zasada ta została już zdefiniowana w art. 2 pkt 59 rozporządzenia finansowego, doprecyzowana w rozdziale 7 tego rozporządzenia, a jej poszanowanie zostało wskazane w jego art. 56 ust. 2 jako obowiązek państw członkowskich. Ustawodawca Unii mógł zatem określić w rozporządzeniu finansowym zobowiązania państw członkowskich dotyczące poszanowania zasady należytego zarządzania finansami Unii.
- 348 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej powodem podejścia przyjętego w zaskarżonym rozporządzeniu jest zamiar obejścia przez Parlament, Radę i Komisję traktatowych ograniczeń kompetencji tych instytucji do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego. Przyjmując zaskarżone rozporządzenie, ustawodawca Unii przyznał Radzie i Komisji nieograniczone prawo do oceny, pod kątem politycznym, przestrzegania zasad państwa prawnego oraz do powiązania jakiegokolwiek stwierdzonego naruszenia tych zasad w sposób ogólny z zasadą należytego zarządzania finansami Unii.
- 349 Ustawodawca Unii naruszył zatem zasadę proporcjonalności, gdyż nie wykazał wartości dodanej mechanizmu utworzonego zaskarżonym rozporządzeniem i jego związku z innymi przepisami służącymi ochronie budżetu Unii.
- 350 Jednocześnie konsekwencją stwierdzenia naruszeń zasad państwa prawnego stwierdzonych w oparciu o przesłanki polityczne i bez odesłania do konkretnych przepisów szczególnych będzie brak możliwości spełnienia przewidzianego w art. 5 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia wymogu odnoszącego się do proporcjonalności środków przyjętych na podstawie tego rozporządzenia. Powyższe dotyczy także badania charakteru, czasu trwania, wagi i zakresu tych naruszeń. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej zasada proporcjonalności nie będzie mogła zatem być przestrzegana, co jest tym poważniejsze, że naruszenia zasad państwa prawnego, które należy rozumieć w sposób określony w art. 3 i art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, mają ze swej natury charakter systemowy. W praktyce trudno byłoby bowiem uznać, że „prawidłowe funkcjonowanie organów” ma znaczenie wyłącznie dla wydatkowania środków w ramach konkretnego funduszu czy programu. Systemowy charakter stwierdzonych naruszeń oraz brak wskazania jakiegokolwiek kryterium wyboru i określenia zakresu środków ułatwi zaś Komisji i Radzie przyjęcie środków o szerszym zakresie i bardziej dotkliwych konsekwencjach finansowych.
- 351 Parlament i Rada, popierane przez Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję, nie zgadzają się z tą argumentacją.

2. Ocena Trybunału

- 352 W zarzucie dziesiątym Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, iż zaskarżone rozporządzenie narusza zasadę proporcjonalności przede wszystkim z tego względu, że ustawodawca Unii nie wykazał, w świetle istnienia wcześniejszych środków ochrony budżetu Unii, konieczności jego przyjęcia, następnie – ponieważ przyjęcie tego rozporządzenia wskazuje na zamiar obejścia przez ustawodawcę określonych w traktatach ograniczeń kompetencji instytucji Unii w zakresie oceny poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, a wreszcie z uwagi na brak doprecyzowania kryteriów zawartych w szczególności w art. 3, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 353 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności, która jest jedną z zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji prawnie uzasadnionych celów zamierzonych przez te uregulowania i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z nich niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 206 i przytoczone orzecznictwo).
- 354 W pierwszej kolejności, co się tyczy celowości przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Trybunał uznał, że ustawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania, który odnosi się nie tylko do charakteru i zakresu przepisów przyjmowanych w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej oraz złożonych ocen i analiz, lecz również w pewnym stopniu obejmuje ustalenie danych podstawowych, skutkiem czego nie chodzi tu o ustalenie, czy przepis przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym możliwym lub najlepszym z możliwych, gdyż jedynie jego oczywiście niewłaściwy charakter w stosunku do zamierzonego przez odpowiednie instytucje celu może mieć wpływ na zgodność z prawem tego przepisu (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 77, 78; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 95, 97).
- 355 W niniejszym wypadku, jak podniosła sama Rzeczpospolita Polska w swojej argumentacji dotyczącej zarzutów czwartego i jedenastego, uzasadnienie wniosku, który leżał u podstaw zaskarżonego rozporządzenia, wskazuje, że „szereg ostatnich wydarzeń wykazał [...] uogólnione słabości krajowych mechanizmów kontroli i równowagi oraz pokazał, jak brak poszanowania praworządności może stać się kwestią wzbudzającą poważne i powszechne obawy na terytorium Unii”, zwłaszcza dla „instytucji takich jak Parlament”.
- 356 Ponadto w szczególności z motywów 7, 8 i 17 zaskarżonego rozporządzenia wynika, iż ustawodawca Unii uznał, że mogą istnieć sytuacje wynikające z naruszenia zasad państwa prawnego wymienionych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, których istniejące już przepisy mające na celu ochronę należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub jej interesów finansowych nie mogą uwzględnić w odpowiedni sposób.
- 357 Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła zaś żadnego dowodu mogącego wykazać, że ustawodawca Unii przekroczył przysługujący mu w tym względzie szeroki zakres uznania, gdy uznał za konieczne zarządzenie, za pomocą zaskarżonego rozporządzenia, mogącemu wynikać z naruszenia zasad państwa prawnego wpływowi lub poważnemu ryzyku wpływu tych naruszeń na owo należyte zarządzanie lub na ochronę owych interesów finansowych.

- 358 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o podnoszone obejście kompetencji instytucji Unii do badania poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, należy stwierdzić, że ustawodawca Unii w żaden sposób nie przyznał Radzie i Komisji nieograniczonego prawa do oceny, z uwzględnieniem względów politycznych, przestrzegania zasad państwa prawnego oraz do powiązania jakiegokolwiek stwierdzonego naruszenia tych zasad w sposób ogólny z zasadą należytego zarządzania finansami Unii. Ustawodawca Unii uzależnił bowiem wszczęcie postępowania od spełnienia wszystkich kryteriów przedstawionych w pkt 288 niniejszego wyroku, które gwarantują, jak wskazano w pkt 112–189 i 200–203 niniejszego wyroku, że dokonywane przez te instytucje oceny będą mieściły się w zakresie stosowania prawa Unii i będą miały charakter prawny, a nie polityczny.
- 359 W trzeciej kolejności, co się tyczy podnoszonego braku dokładnego określenia kryteriów rozstrzygających o wyborze i zakresie środków, jakie mają zostać przyjęte, przewidzianych w szczególności w art. 5 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia, w pkt 301–303 niniejszego wyroku wskazano, że kryteria te są wystarczająco precyzyjne i że w szczególności ze zdań od pierwszego do trzeciego tego ustępu wynika, iż przyjęte środki muszą być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonych naruszeń zasad państwa prawnego dla budżetu Unii lub jej interesów finansowych.
- 360 Przepis ten doprecyzowuje bowiem w zdaniu pierwszym, że podejmowane środki są „proporcjonalne”, w drugim – że określa się je „w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu” naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na jej interesy finansowe, zaś w zdaniu trzecim – że „odpowiednio uwzględnia się” charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego.
- 361 Jak zauważył rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 177 i 178 opinii w sprawie Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2021:974), z porządku zamieszczenia tych zdań oraz z użytych w nich określeń wynika, że proporcjonalność środków, jakie mają zostać przyjęte, jest zapewniona w decydujący sposób dzięki kryterium „znaczenia” naruszeń zasad państwa prawnego dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla jej interesów finansowych. Co się tyczy kryteriów odnoszących się do charakteru, czasu trwania, wagi i zakresu tych naruszeń – mogą one zostać „odpowiednio uwzględnione” jedynie dla celów określenia skali wspomnianego wpływu, gdyż może ona różnić się w zależności od cech stwierdzonych naruszeń uwzględnionych dzięki zastosowaniu tych kryteriów.
- 362 Wreszcie w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry, podnosi, że stwierdzone naruszenia zasad państwa prawnego mogą mieć charakter systemowy ze swej natury, co skutkowałoby tym, że będą one wpływały również na dziedziny inne niż te mające znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych, w pkt 267–270 niniejszego wyroku wskazano, że w przypadku gdy takie naruszenie może jednocześnie wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, nie można zarzucać Unii, że podejmuje kroki niezbędne do ochrony tego należytego zarządzania finansami i tych interesów finansowych.
- 363 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut dziesiąty, a co za tym idzie – oddalić skargę w całości.

VI. W przedmiocie kosztów

- 364 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 365 Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 366 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja powinny, jako interwenienci, pokryć własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (w pełnym składzie) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.
- 3) Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Prechal	Jürimäe	Lycourgos
Regan	Rodin	Jarukaitis
Jääskinen	Ziemele	Passer
Ilešič	Bonichot	Safjan
Biltgen	Xuereb	Piçarra
Rossi	Kumin	Wahl
Gratsias	Arastey Sahún	Gavalec
	Csehi	

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 lutego 2022 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts