

Andrzej Marian Świątkowski

prof. zw. dr hab., Akademia Ignatianum w Krakowie
<https://orcid.org/0000-0003-1753-7819>
andrzej.swiatkowski@ignatianum.edu.pl

Unia Europejska – wspólnota wartości i środków finansowych

Wprowadzenie

16 lutego 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) wydał w pełnym składzie dwa wyroki w sprawach: Węgry/Parlament i Rada (C-156/21)¹ oraz Rzeczypospolita Polska (RP)/Parlament i Rada (C-157/21)². Sprawy te odbyły się na wniosek Parlamentu UE w trybie przyspieszonym, ze względu na wyjątkowe znaczenie dla funkcjonowania UE. Na podstawie opinii przedstawionej 2.12.2021 przez Manuela Camposa Sáncheza-Bordona, Rzecznika Generalnego (RG), TSUE stwierdził, iż wniesione przez władze wymienionych wyżej państw członkowskich UE środki procesowe – głównie skarga o stwierdzenie nieważności Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2022/2092 z 16.12.2020 w sprawie ogólnych zasad systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii³ – powinny zostać oddalone.

Stanowisko RG TSUE uzyskało poparcie dziesięciu państw członkowskich UE i Komisji Europejskiej⁴. Skarżąca strona, RP, wymieniła jedenaście zarzutów uzasadniających jej zdaniem stwierdzenie nieważności wymienionego rozporządzenia. TSUE stwierdził, że pięć z nich dotyczy braku formalnych kompetencji UE do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia⁵. Pozostałe,

¹ ECLI:EU:C:2022:97.

² ECLI:EU:C:2022:98.

³ Dz.Urz. L 2020, 4331, s. 1.

⁴ Tj. Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Niderlandów, Niemiec oraz Szwecji.

⁵ Zarzuty wymienione w części V.A. 1,2,5,6,11 analizowanego wyroku C-15721, pkt 62 i nast.

z jednym wyjątkiem⁶, odnoszą się do podstawowych – w rozumieniu skarżących – zagadnień państwa prawa i charakteru środków finansowych. W analizowanym sporze rząd polski podnosił, że „rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE nie może ustanawiać definicji pojęcia «państwa prawnego» oraz określać przesłanek naruszenia składających się na to pojęcie zasad. Nie może ono również upoważniać Komisji i Rady do dalszego doprecyzowania, na etapie stosowania tego rozporządzenia, wymogów związanych z przestrzeganiem zasad państwa prawnego. Wreszcie zdaniem rządu polskiego prawodawca nie mógł także upoważnić Rady do oparcia się na stwierdzonym przez Komisję naruszeniu przez państwo członkowskie zasad w celu przyjęcia w akcie wykonawczym skierowanych przeciwko temu państwu środków ochrony budżetu Unii⁷. Wszystkie zgłoszone zarzuty zostały oddalone przez TSUE:

Budżet bowiem umożliwia Unii kształtowanie jej polityki oraz zapewnienie funkcjonowania jej instytucji, organów i jednostek organizacyjnych. Nie ma do niego zastosowania wertykalny podział kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie (art. 3–6 TFUE), ponieważ mieści się on w zakresie kompetencji wewnętrznej związanej z funkcjonowaniem Unii i jej instytucji, która jest zbliżona do kompetencji posiadanych przez te instytucje do celów przyjęcia regulaminów wewnętrznych, systemu językowego lub regulaminu pracowniczego ich urzędników i pracowników. Wykonywanie budżetu Unii nie jest więc kwestią podlegającą zasadzie przyznania kompetencji, lecz stanowi uprawnienie należące wyłącznie do Unii⁸.

W niniejszym artykule przedstawiam punkt widzenia i częściową argumentację TSUE, odnoszącą się do zarzutów merytorycznych w sprawie RP/Parlament i Rada⁹.

Przedmiot i podstawy zgłoszenia skargi

Obydwie skargi podnoszą, że rozporządzenie 2022/2092 wprowadziło w sposób niezgodny z prawem środki ochrony budżetu i finansów UE, bezpodstawnie uregulowało warunki przekazywania tych środków państwom członkowskim UE oraz uzależniło ich wypłatę od przestrzegania wartości i zasad stosowania się oraz przestrzegania standardów unijnych. Unia opiera się na zapisanych

⁶ Dotyczącym kwestii incydentalnej; zawiera wniosek skarżących o wycofanie z akt rozpoznawanej sprawy opinii sporządzonej przez Służbę Prawną Rady EU (dokument 13593/18 z 25.10.2018 r.). Opinia RG TSUE, część III pkt 12–15.

⁷ Opinia prawna RG z 2.12.2021 r., ECLI:EU:2021, pkt 17.

⁸ *Ibidem*, pkt 40.

⁹ TSUE bowiem nie zamieścił pełnego uzasadnienia kwestii formalnych w sprawie C-157/21, RP/Parlament i Rada, lecz odesłał zainteresowanych do uzasadnienia wyroku wydanego w sprawie C-156/21, Węgry/Parlament i Rada.

w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁰ (TUE) wartościach, jakimi są: poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn. Poszanowanie państwa prawa ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawa jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie.

Zasada państwa prawa wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych, oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami działającymi pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawa wymaga w szczególności przestrzegania zasady legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczany, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, oraz zasady podziału władz. Podstawowe warunki, jakie winno spełnić państwo ubiegające się o przyjęcie do UE, określają kryteria przystąpienia sformułowane w art. 49 TUE. Między innymi jest nim dobrowolne przystąpienie do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i zarazem uznaje, że państwa te współdzielą z nim – szereg wartości, na których opiera się Unia. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane, a prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane. Przepisy i praktyki państw członkowskich powinny więc nieprzerwanie być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia.

Interesy finansowe UE są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w traktatach i zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 TUE. 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) 2020/2094¹¹ oraz w ramach

¹⁰ Dz.Urz. UE C Nr 191, s. 1 ze zm.

¹¹ Dz.Urz. UE z 22.12.2020 r. L1 433/23 Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19.

pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, a także niezależnie od metody wykonania, jaką stosują, poszanowanie państwa prawa powinno być jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami, zapisaną w art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹². Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy: organy publiczne działają zgodnie z prawem; przypadki nadużyć finansowych, oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę; arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, są poddawane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisłe sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2022/2029 wymienione zostały środki ochrony budżetu Unii. Należą do nich: zawieszenia płatności lub wykonania zobowiązania prawnego bądź zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego; zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych; zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części bądź przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet UE; zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet UE; zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.

Niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zapewnione, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura winny móc prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura muszą dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, a także 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. 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 bez względu na to, z jakiego źródła wypływają sygnały świadczące o ingerencji lub naciskach z zewnątrz, mogące zagrozić niezależności osądu członków wymiaru sprawiedliwości i wpływać na ich

¹² Dz.Urz. UE C Nr 83, s. 89.

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 wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ściągających się przed nim interesów.

Poszanowanie państwa prawa ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla obywateli Unii, lecz również dla inicjatyw gospodarczych, innowacji, inwestycji, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, który będzie się najlepiej rozwijał tam, gdzie istnieją należyte ramy prawne i instytucjonalne. Art. 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 jej budżetu. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa i wymaga niezawisłych sądów. Zachowanie niezawisłości sądów ma zasadnicze znaczenie, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych¹³. Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia we wszystkich sprawach, w których można wystąpić na drogę sądową. Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a zgodnym z prawem i zarazem skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawa i jej stosowanie, wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości pozostałych instrumentów zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszenia zasady państwa prawa za pomocą procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w rozporządzeniu 2020/2029 uzupełnia te instrumenty i chroni budżet UE przed naruszeniami zasad państwa prawa, mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE i/ lub na ochronę interesów finansowych UE.

Naruszenia zasad państwa prawa mogą poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Ma to miejsce w przypadku indywidualnych i grupowych naruszeń prawa – tych, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk organów publicznych albo z powodu stosowania przez takie organy

¹³ Dz.Urz. UE C Nr 83, s. 389.

niewłaściwych instrumentów. Stwierdzenie naruszeń zasad państwa prawa wymaga dokonania przez KE poważnej oceny ilościowej i jakościowej występującego stanu rzeczy i spraw. Powinna być obiektywna, bezstronna i uczciwa oraz musi uwzględniać stosowne informacje z dostępnych źródeł¹⁴. Unijne ustawodawstwo finansowe oraz mające zastosowanie przepisy sektorowe i finansowe przewidują różne sposoby ochrony budżetu Unii – wstrzymanie, zawieszenie lub korekty finansowe, związane z nieprawidłowościami albo poważnymi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli. Środki stosowane w razie naruszenia zasad państwa prawa powinny obejmować zawieszenie płatności i zobowiązań, wypłat rat lub przedterminowych spłat pożyczek, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań wobec odbiorców, bądź zawierania nowych umów w sprawie pożyczek oraz innych instrumentów gwarantowanych przez budżet UE.

KE powinna podjąć działania następcze w związku z tego typu informacjami w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są mające zastosowanie przepisy art. 63, art. 68 ust. 1 lit. b) i art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r., ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz¹⁵. W razie potrzeby, by zyskać pewność, że kwoty należne od jednostek rządowych lub państw członkowskich zostały faktycznie wypłacone odbiorcom końcowym lub beneficjentom, KE powinna odzyskać dokonane płatności lub, stosownie do sytuacji, dokonać korekty finansowej poprzez zmniejszenie wsparcia UE na rzecz danego programu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i finansowymi. Radzie UE powierzone zostały działania, jakie powinny być podjęte na podstawie wniosku KE. Przed rozpoczęciem procedury weryfikacyjnej KE ma obowiązek powiadomić zainteresowane państwo członkowskie o przyczynach uzasadniających obawę naruszenia zasad państwa prawa. O podjęciu powyższej procedury sprawdzającej KE powiadamia niezwłocznie Parlament Europejski i Radę. Państwo, któremu zarzucono

¹⁴ Wyroki TSUE, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania KE na temat praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania Europejskiego Urzędu do Spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Prokuratury Europejskiej (EPPO), wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, organów Rady Europy – Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), Komisji Weneckiej, europejskiej sieci sądów najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.

¹⁵ Dz.U. 2021, L 231, s. 159.

niedopełnienie wymienionych obowiązków mających na celu przestrzeganie zasad państwa prawa i warunków gwarantujących dotrzymanie zobowiązań wskazanych w rozporządzeniu, ma prawo ustosunkować się do zarzutów. KE powinna wyznaczyć terminy wyjaśnień przedstawionych przez nią zarzutów, wyjaśnienia te ocenić, biorąc pod uwagę ilość wymaganych informacji, ich dokładność, jak również złożoność stosownych okoliczności oraz możliwości i zdolności administracyjne państwa członkowskiego. Po ustaleniu, że warunki przyjęcia środków zostały spełnione, KE ma obowiązek złożyć w Radzie wniosek przyjęcia w terminie jednego miesiąca odpowiednich środków. Termin ten wyjątkowo może zostać przedłużony o maksymalnie dwa dodatkowe miesiące. Powyższe procedury i uprawnienia KE powinna stosować zgodnie z przepisami art. 237 TFUE i regulaminu wewnętrznego Rady. Po przyjęciu powyższych ustaleń i informacji obowiązkiem KE jest regularne monitorowanie sytuacji w państwie członkowskim. Ponowna ocena sytuacji winna być przeprowadzona przez KE po powtórnej ocenie sytuacji w przypadku, kiedy poddane wcześniej weryfikacji państwo członkowskie zastosuje nowe środki zaradcze. Powyższa kontrola powinna mieć miejsce najpóźniej po roku od przyjęcia takich środków.

Wzajemna zależność państwa prawa i interesów finansowych:

1. Zarządzanie finansami UE

Mechanizm uzależniający wypłaty z budżetu Unii od przestrzegania przez państwa członkowskie zasady należytego zarządzania finansami może być zgodnie z prawem unijnym, ustanowionym na podstawie art. 322 ust. 1 lit. A) TFUE¹⁶. Przepisy art. 310 i 315–317 TFUE regulują wykonanie budżetu. Ich zadaniem jest uwzględnienie wszystkich aspektów związanych z wykonywaniem budżetu Unii w części dotyczącej zarówno postanowień instytucjonalnych, jak i finansowych. Ustawodawca unijny ustanowił więc mechanizm uzależniający wypłaty z budżetu Unii nie tylko od przestrzegania przez państwa członkowskie UE ustanowionych w prawie UE obowiązków, związanych także z poszanowaniem zasady należytego zarządzania finansami, lecz również reguł przestrzegania zasad państwa prawnego.

2. Wartości i procedury państwa prawa

Poszanowanie wartości wymienionych w art. 2 TUE jest powszechnie uznawane za wstępny warunek przystąpienia do UE każdego państwa europej-

¹⁶ TFUE, Dz.Urz. 326, 26.10.2012, s. 47–390. Część szósta: Postanowienia instytucjonalne i finansowe, Tytuł II – Postanowienia finansowe; rozdział 2: Wieloletnie ramy finansowe, art. 322 ust. 1 lit. a).

skiego, które ubiega się o członkostwo w UE¹⁷. Unia to wspólny porządek prawny. Przeto – jak pisałem wcześniej – każde państwo członkowskie podziela nastawienie wszystkich pozostałych państw członkowskich wobec wartości wskazanych w art. 2 TUE, uznając za oczywiste i naturalne, że te państwa również podziela z nim wszystkie wartości, na których oparta jest UE. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach umożliwiających legalne osiągnięcie określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich¹⁸. Unia zapewnia zatem spójność własnych poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i postępując zgodnie z zasadą przyznania kompetencji¹⁹. Zasada ta jest wspólną wartością UE i zrzeszonych w niej państw członkowskich: jest zaliczana wraz z zasadą państwa prawa do podstaw unijnego porządku prawnego. Uzasadnia mechanizm warunkowości mieszczący się w pojęciu „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE²⁰. Istota i sens funkcjonowania UE oparte są – jak wspominałem – na wzajemnym zaufaniu bazującym na stosunku do podstawowych wartości wymienionych w powołanych wyżej traktatach unijnych, TFUE oraz TUE. Przestrzeganie wspólnych wartości jest równoznaczne z przestrzeganiem fundamentalnych praw człowieka²¹. Zdaniem TSUE przestrzeganie przez państwo członkowskie UE wartości wskazanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów²². Poszanowanie tych wartości nie może bowiem zostać sprowadzone do obowiązku, jaki państwo kandydujące jest zobligowane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu do UE. TSUE jest zdania, iż powyższe wartości są szanowane i przestrzegane zarówno przez unijnych obywateli, władze państw członkowskich UE, jak i samą Unię. Z tych przyczyn wartość wspólna Unii i państw członkowskich, jaką jest państwo prawa, należąca do podstawowych fundamentów Unii i jej porządku prawnego, może

¹⁷ Wyrok TSUE z 21.12.2021 r., Euro Box Promotion i inni, C 357/19, C 379/19, C 547/19, C 811/19 i C 840/19, EU:C:2021:1034, pkt 160, 161 i powołane tam orzeczenia.

¹⁸ Art. 5 ust. 2 TUE.

¹⁹ Art. 7 TFUE.

²⁰ Wyrok TSUE C-157/21, pkt 146.

²¹ Zob. wymienioną w pkt 143 uzasadnienia wyroku C-157/21 opinię 2/13 dotyczącą przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 18.12.2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166–168; wyroki TSUE: z 27.02.2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C 64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; z 20.04.2021 r., Repubblica, C 896/19, EU:C:2021:311, pkt 62.

²² Wyroki z: 20.04.2021 r., Repubblica, C 896/19, EU:C:2021:311, pkt 63; 18.05.2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i inni, połączone sprawy, 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.

uzasadniać mechanizm warunkowości mieszczący się w pojęciu „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE²³. Istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego z jednej strony a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami oraz ochroną interesów finansowych Unii z drugiej. Budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii zasady solidarności wyrażonej w art. 2 TUE, która sama stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii²⁴. 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. Wzajemne zaufanie opiera się na zobowiązaniu każdego z państw członkowskich do wywiązania się z obowiązków ciążących na nim na mocy prawa Unii i do poszanowania w sposób stały i trwały wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawa. Należyte zarządzanie finansami oraz same interesy finansowe mogą zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawa przez państwo członkowskie UE. Naruszenia mogą skutkować brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię wówczas, gdy finansuje ona takie wydatki. Nie można bowiem w pełni zagwarantować poszanowania tych warunków i celów jako elementów prawa Unii w braku skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu przestrzegania prawa Unii. Możliwość podjęcia takiej, sprawowanej przez niezależne sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego²⁵.

3. Mechanizm horyzontalnej warunkowości

Mechanizm warunkowości zawarty w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE może także wchodzić w zakres pojęcia „zasad finansowych” wówczas, 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 prawa, i odnoszącą się do wykonywania budżetu Unii, przewiduje bowiem, że przyjmowane są odpowiednie środki w przypadku stwierdzenia, iż naruszenia zasad państwa prawa w państwie członkowskim UE wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu

²³ C-157/21, pkt 146.

²⁴ Wyrok TSUE z 15.07.2021 r., Niemcy/Polska, C 848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 38.

²⁵ Wyrok TSUE z 21.12.2021 r. (pełna izba) wydany w połączonych sprawach Euro Box Promotion i inni, C 357/19, C 379/19, C 547/19, C 811/19 i C 840/19, EU:C:2021:1034, pkt 219, 222.

na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii albo na ochronę interesów finansowych UE²⁶.

Określone w art. 4 ust.1 rozporządzenia 2020/2092 warunki przyjmowania środków mają miejsce w razie stwierdzenia, że naruszenia zasad państwa prawa w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych UE, zasad legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej, podziału władzy oraz niedyskryminacji i równości wobec prawa. Poszanowanie tych wartości i zasad w zakresie, w jakim stanowią one część samej definicji wartości „państwa prawa”, są ściśle związane ze współczesnym społeczeństwem UE respektującym zasady państwa prawa – mogą być wykorzystane w ramach mechanizmu horyzontalnej warunkowości, natomiast podmioty wymienione w art. 4 ust. 2 lit. a)-h) omawianego rozporządzenia mogą być objęte mechanizmem horyzontalnej warunkowości wówczas, gdy któryś z nich dokonuje działań bądź wywołuje sytuacje dotyczące organów wymienionych w tym przepisie.

Zdaniem TSUE normy prawne art. 2 lit. a), art. 3, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 zaskarżonego do TSUE przez RP w sprawie C-156/21 rozporządzenia 2020/2092 zawierają elementy składające się na mechanizm horyzontalnej warunkowości, gdyż wymieniają definicje niezbędne do jego wykonania, wyznaczają zakres jego stosowania i przewidują środki, do których może on doprowadzić. Przepisy te stanowią zatem integralną część owego mechanizmu, mieszcząc się w związku z tym w zakresie pojęcia „zasad finansowych” w rozumieniu art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE²⁷. Procedura prawna, jaką omawia analizowane rozporządzenie, przewiduje – w celu przyjęcia „odpowiednich środków” ochrony budżetu Unii – możliwość zastosowania przez KE właściwych instrumentów tylko wtedy, gdy wystąpią uzasadnione powody, by uznać że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych²⁸.

Opierając się na przedstawionych powyżej podstawach, TSUE konkluduje, iż „[...] 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,

²⁶ C-157/21, pkt 152.

²⁷ *Ibidem*, pkt 154–158.

²⁸ *Ibidem*, pkt 159–160.

że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii, zaś z drugiej – 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 finansowych²⁹.

4. Skuteczna kontrola sądowa

Poszanowanie zasad państwa prawnego stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia rezultatu, który wynika bezpośrednio z przynależności tych państw do UE. Wspomniane zasady zostały dodatkowo doprecyzowane w art. 3 rozporządzenia 2020/2092 w katalogu przesłanek, które mogą wskazywać na ich naruszenie. Na pierwszym miejscu listy trzech zagrożeń podstawowych wartości unijnych wymieniona została niezawisłość sądownictwa. Ono oraz pozostałe obawy wymienione w art. 3 omawianego rozporządzenia wymagają istnienia prawdopodobieństwa naruszenia zasady niezawisłości sądu lub innych, wymienionych w art. 3 przesłanek – muszą być rzeczywiste. Aby temu zagrożeniu zapobiec, ustawodawca europejski w art. 19 ust. 1 TUE zagwarantował poszanowanie prawa w procesach wykładni i stosowaniu traktatów unijnych (akapit pierwszy), a na państwa członkowskie UE nałożono obowiązki ustanowienia niezbędnych środków do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (akapit drugi). Z tego sformułowania wyprowadzony został przez judykaturę unijną obowiązek zapewnienia skutecznej kontroli sądowej³⁰. Skonkretyzowana w art. 19 TUE zasada państwa prawa, wyrażona w art. 2 TUE, wymaga, aby państwa członkowskie UE wprowadziły do prawa krajowego systemy środków prawnych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii³¹. Sposób realizacji takiego wymagania przez sądy państw członkowskich UE poddany jest kontroli TSUE³². Poszanowanie zasad wyrażonych w art. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanowi dla państw członkowskich obowiązek osiągnięcia

²⁹ *Ibidem*, pkt 162.

³⁰ Wyrok TSUE z 17.12.2020 r., *Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego)*, C 354/20 PPU i C 412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 57–60.

³¹ Wyrok TSUE z 2.03.2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)*, C 824/18, EU:C:2021:153, pkt 108, 109.

³² Wyroki TSUE z: 24.06.2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C 619/18, EU:C:2019:531, pkt 58, 59; 5.11.2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych)*, C 192/18, EU:C:2019:924, pkt 106, 107; 2.03.2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)*, C 824/18, EU:C:2021:153, pkt 108, 109.

rezultatu, który na mocy art. 2 TUE w sposób bezpośredni wynika z faktu przynależności do Unii jej wszystkich, a nie tylko niektórych, państw członkowskich. Procedura przewidziana w art. 7 TUE zezwala Radzie, w przypadku stwierdzenia poważnego i stałego naruszania przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE, na zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów. Celem procedury ustanowionej w art. 7 TUE jest umożliwienie Radzie UE karania poważnych i stałych naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE. Zakres stosowania tej procedury obejmuje wszystkie wartości wskazane w art. 2 TUE, natomiast w zakresie procedury ustanowionej rozporządzeniem 2020/2092 wchodzi tylko jedna z bezwzględnie chronionych wartości. Jest nią państwo prawa.

Procedura przewidziana w art. 7 TUE może zostać uruchomiona 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. 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 tych wartości przez państwo członkowskie UE. Natomiast procedura ustanowiona w rozporządzeniu 2022/2092 może zostać wszczęta przez samą KE, 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 na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE lub na ochronę jej interesów finansowych. Jedyną materialną przesłanką wymaganą do przyjęcia środków stosowanych do uruchomienia 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 zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2020/2092 środki na podstawie tego rozporządzenia mogą zostać przyjęte tylko wtedy, gdy spełnione są dwie opisane poniżej przesłanki. Pierwsza wymaga wykazania, że naruszenie zasad państwa prawa w państwie członkowskim dotyczy co najmniej jednej z sytuacji lub jednego z działań organów wymienionych w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, z zastrzeżeniem, że mają one znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony jej interesów finansowych. Druga natomiast przeprowadzenia dowodu, iż takie naruszenia wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami lub interesy finansowe, co dodatkowo wymaga wykazania istnienia rzeczywistego związku

między dostrzeżonymi naruszeniami a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu.

Ustawodawca unijny 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, pod warunkiem że będą one się różniły zarówno pod względem celu, jak i przedmiotu od procedury przewidzianej w art. 7 TUE³³. Środki przyjęte na podstawie art. 7 ust. 3 TUE polegają na zawieszeniu „niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla danego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie”³⁴, mogą być zatem stosowane do każdego uprawnienia wynikającego ze stosowania przepisów traktatów unijnych wobec każdego państwa członkowskiego. Natomiast środki, które mogą mieć zastosowanie na podstawie przepisów rozporządzenia 2020/2092, ograniczone są do kilkunastu instrumentów wymienionych w art. 5 ust. 1 lit.a) i b) tego rozporządzenia. Każdy z nich ma charakter budżetowy.

Przepis art. 7 TUE przewiduje zmianę i uchylenie przyjętych środków wyłącznie w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia. Natomiast w art. 7 ust. 2 akapity drugi i trzeci rozporządzenia 2020/2092 postanowiono, iż uchylenie i zmiana tych środków będą połączone z warunkami ich przyjmowania określonymi w art. 4 tegoż 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 ustaną – choćby częściowo – ale przede wszystkim w przypadku, gdy naruszenia te, nawet gdyby dalej się utrzymywały, nie będą już miały znaczenia dla budżetu Unii.

Mogłoby tak być zwłaszcza 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 UE. Dotyczy to sytuacji, w jakiej naruszenie nie wpływało lub nie stwarzało poważnego ryzyka wpływu na należyte zarządzanie lub interesy finansowe lub w wypadku, gdyby związek między naruszeniem zasady państwa prawa a takim wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu przestał być już wystarczająco bezpośredni. Oznacza to, iż procedury ustanowione w przepisach prawa unijnego, pierwotnego i wtórnego, realizują odmienne cele. Zdaniem TSUE każda z nich ma więc wyraźnie odmienny

³³ Wyroki TSUE z: 7.02.1979 r., Francja/Komisja, 15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, pkt 26; postanowienie z 11.07.1996 r., An Taise i WWF UK/Komisja, C 325/94 P, EU:C:1996:293, pkt 25; wyrok 11.01.2001 r., Grecja/Komisja, C 247/98, EU:C:2001:4, pkt 13.

³⁴ Wyrok TSUE C-157/21, pkt 216.

przedmiot³⁵. Odpowiednie środki mogą zostać przyjęte na podstawie rozporządzenia 2020/2092 tylko wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że sytuacja w nim wymienione łączy się z naruszeniem jednej z tych zasad państwa prawnego, która ma wpływ lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami lub ochronę tych interesów. Państwo prawa w rozumieniu art. 2 lit. a) tego rozporządzenia jest identyfikowane z wartością wskazaną w art. 2 TUE. Wymienione w tej normie „[...]” zasady wchodzą w skład definicji tej wartości lub są ściśle związane ze społeczeństwem respektującym państwo prawne [...] 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. Poszanowanie zasad państwa prawnego wskazanych w art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia obowiązuje państwa członkowskie niezależnie od tego rozporządzenia³⁶.

Uwagi końcowe

Uczestnictwo w Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie UE bezwzględny obowiązek przestrzegania wartości wymienionych w art. 2 TUE. Jedną z nich jest wspólny system porządku prawnego, budujący zaufanie między państwami członkowskimi oraz utworzonymi przez nie Unią – regionalną organizacją międzynarodową. UE jest bowiem państwem prawa: poszanowanie dla prawa unijnego jest warunkiem koniecznym dla korzystania przez każde państwo członkowskie z wszystkich uprawnień wynikających ze stosowania traktatów UE w całym okresie przynależności określonego państwa do tej organizacji *sui generis*³⁷. Wyroki wydane przez TSUE w sprawach C-157/21 wszczętych przez RP oraz C-157/21 – Węgry uświadomiły władzom tych państw, iż nie można przestrzegać wartości związanych i wynikających z państwa prawa jedynie w okresach poprzedzających akces do UE. Procedury ustanowione w art. 7 TUE oraz przepisach rozporządzenia 2020/2092 gwarantują wszystkim zainteresowanym stronom, że wydatki pokrywane z budżetu unijnego są zgodne z celami finansowanymi przez UE. Mechanizm warunkowości horyzontalnej, ustanowiony stosunkowo niedawno w omawianym rozporządzeniu i zaprezentowany w uzasadnieniach

³⁵ *Ibidem*, pkt 218.

³⁶ *Ibidem*, pkt 223–224.

³⁷ Unia Europejska nie jest klasyczną organizacją międzynarodową. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego organizacjami międzynarodowymi są tylko Wspólnoty Europejskie i jedynie one stanowią podmiot biorący udział w stosunkach międzynarodowych; <https://rynek.pracy.pl>słownik<unia-europejska-ue> [dostęp: 5.05.2022].

wyroków TSUE wydanych w obydwu sprawach w dniu 16.02.2022 r., dobitnie uświadamia nie tylko władzom państw występujących w charakterze stron tego postępowania, ale także innych państw członkowskich UE (z wyjątkiem tych, jakie wystąpiły w charakterze amici curiae po stronie pozwanej KE), że należyte zarządzanie finansami unijnymi, jak również unijne interesy finansowe niektórych państw członkowskich UE mogą zostać poważnie zagrożone w następstwie naruszenia reguł obowiązujących w państwie prawa. Należy wyrazić nadzieję, że w przypadku Polski wyrok wydany przez TSUE uświadomi decydentom straty, które prawdopodobnie zostaną wyrządzone przez prawników nie w pełni zorientowanych w prawie europejskim.

Abstract

EU – community of values and financial resources

Participation in the European Union imposes an absolute obligation on EU Member States to comply with the values set out in Article 2 of the TEU. One of them is the common system of the legal order that builds trust between the Member States and the regional international organization established by them. The EU is a state of law. Respect for EU law is a necessary condition for each Member State to exercise all the rights resulting from the application of the EU treaties throughout the period of a given state's membership of this international organization. The judgments issued by the CJEU in cases C-157/21 initiated by the Republic of Poland and C-157/21 – Hungary made the authorities of these countries aware that the values related to and resulting from the rule of law cannot be respected only in the periods preceding accession to the EU. The procedures set out in Article 7 of the TEU and the provisions of Regulation 2020/2092 guarantee to all interested parties that the expenditure financed from the EU budget is in line with the objectives financed by the EU. The horizontal conditionality mechanism established relatively recently in the aforementioned regulation and presented in the justifications issued in both cases on February 16, 2022, makes it clear not only the authorities of the states acting as parties to these proceedings, but also other EU Member States (with the exception of those that as “court friends” on the defendant's side of the European Commission) that the sound management of EU finances as well as the EU financial interests of some EU Member States may be seriously threatened as a result of a breach of the rules of the rule of law.

Key words: alleged circumvention of Article 7 TEU and Article 269 TFEU; alleged infringements of Article 4(1), Article 5(2) TEU; alleged misuse of powers – budget – case of breaches of the principles – legal bases, legal certainty, proportionality and equality – Member States – rule of law

Streszczenie

UE – wspólnota wartości i środków finansowych

Uczestnictwo w Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie UE bezwzględny obowiązek przestrzegania wartości określonych w art. 2 TUE. Jednym z nich jest wspólny system porządku prawnego, który buduje zaufanie między państwami członkowskimi a utworzoną przez nie regionalną organizacją międzynarodową. UE to państwo prawa. Poszanowanie prawa unijnego jest niezbędnym warunkiem korzystania przez każde państwo członkowskie ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów unijnych przez cały okres członkostwa danego państwa w tej organizacji międzynarodowej. Wyroki wydawane przez TSUE w sprawach C-157/21 z inicjowanych przez Rzeczpospolitą Polską i C-157/21 – Węgry uświadomiły władzom tych krajów, że wartości związane i wynikające z praworządności nie mogą być respektowane jedynie w okresach poprzedzających akcesję do UE. Procedury określone w art. 7 TUE oraz przepisy rozporządzenia 2020/2092 gwarantują wszystkim zainteresowanym, że wydatki finansowane z budżetu UE są zgodne z celami finansowanymi przez UE. Mechanizm warunkowości horyzontalnej ustanowiony stosunkowo niedawno w ww. z wyjątkiem tych, którzy jako „przyjaciele sądowni” po stronie pozwanej Komisji Europejskiej), że należyte zarządzanie finansami UE, a także interesy finansowe UE niektórych państw członkowskich UE mogą być poważnie zagrożone w wyniku naruszenia zasady rządów prawa.

Słowa kluczowe: zarzucane obojęcie art. 7 TUE i art. 269 TFUE; zarzucane naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE; domniemane nadużycie uprawnień – budżet – przypadki naruszenia zasad – podstawy prawne, pewność prawa, proporcjonalność i równość – państwa członkowskie – rządy prawa