

Ochrona budżetu Unii Europejskiej a przestrzeganie zasady rządów prawa

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w pełnym składzie)
z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 *Rzeczpospolita Polska przeciwko
Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*

Interesy finansowe Unii powinny być chronione zgodnie z wartościami wskazanymi w art. 2 TUE. 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. 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.

Maciej Serowaniec

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
mserowaniec@umk.pl
ORCID: 0000-0003-4693-7977

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.15>

Glosa

W dniu 16 lutego 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał) wydał dwa orzeczenia¹ w sprawie skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez Polskę i Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej w związku z przyjęciem rozporządzenia 2020/2092². Sprawy te zostały przydzielone do sesji plenarnej Trybunału ze względu na fundamentalne znaczenie poruszonych kwestii dotyczącej rozwiązań, które można wyprowadzić z traktatów, aby umożliwić

¹ Zob. wyrok TSUE (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* (ECLI:EU:C:2022:97) oraz wyrok TSUE (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej* (ECLI:EU:C:2022:98).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE L 4331 z 22.12.2020, s. 1; dalej: rozporządzenie 2020/2092).

UE obronę jej budżetu³ i interesów finansowych w obliczu naruszeń zasad państwa prawa w państwach członkowskich. Na wniosek Parlamentu Trybunał Sprawiedliwości UE rozpatrywał te sprawy również w trybie przyspieszonym.

Oba państwa członkowskie zwróciły się do Trybunału Sprawiedliwości o ocenę zgodności z traktatami UE rozporządzenia 2020/2092. Podstawy skargi o nieważnienie przedstawione przez Polskę i Węgry formułują aż jedenaście zarzutów kierowanych pod adresem organów unijnych. Pierwsze trzy dotyczą braku kompetencji UE do przyjęcia rozporządzenia 2020/2092, co stanowi naruszenie zasad pomocniczości i proporcjonalności, oraz braku wyjaśnienia przyczyn, które doprowadziły do przyjęcia tego aktu. Pozostałe dotyczą naruszenia zasady przypisania, naruszenia zasady poszanowania tożsamości narodowej na podstawie art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁴ oraz naruszenia zasady pewności prawa. W tym kontekście oba skarżące państwa członkowskie opierały swoje skargi na braku odpowiedniej podstawy prawnej w traktatach, obejściu procedury określonej w art. 7 TUE, przekroczeniu granic kompetencji UE oraz naruszeniu zasady pewności prawa.

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie spojrzenia TSUE na ten stosunkowo nowy mechanizm służący ochronie interesów budżetu Unii Europejskiej, a w szerszym ujęciu przyczyniający się również do umacniania zasady rządów prawa w państwach członkowskich UE. W świetle dokonanych ustaleń omawiany wyrok należy przyjąć z aprobatą.

Na samym wstępie rozważań warto przybliżyć ogólne założenia i idee mechanizmu warunkowości. Powtarzające się przypadki naruszania przez Polskę i Węgry zasady praworządności uruchomiły bowiem swoistą „rewolucję w systemie ochrony rządów prawa”⁵. Interwencje Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE⁶ nie zapobiegły jednak pogarszaniu się sytuacji, co potwierdzają nie tylko liczne raporty instytucji międzynarodowych, ale także wszczęte wobec obu krajów procedury z art. 7 TUE⁷. Stąd też zrodziła się wola polityczna niektórych państw członkowskich UE do wypracowania nowych, skuteczniejszych środków na szczeblu unijnym, które miałyby pomóc w efektywniejszym monitorowaniu sytuacji i reagowaniu na zagrożenia. Jednym z takich środków ma być tzw. mechanizm warunkowości ustanowiony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁸. Mechanizm ten za-

³ Szerzej zob. L. Zamparini, U. Villani-Lubelli, *Features and Challenges of the EU Budget: A Multidisciplinary Analysis*, Cheltenham 2019.

⁴ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 1; dalej: TUE).

⁵ Szerzej por. P. Buras, Sz. Ananicz, *Na ostatniej prostej: unijny mechanizm ochrony rządów prawa. Komentarz*, s. 1–2, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Unijny-mechanizm-ochrony-rzadow-prawa_Komentarz.pdf [dostęp: 16.11.2022].

⁶ Zob. m.in. wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie C-564/19 (ECLI:EU:C:2021:949).

⁷ Szerzej zob. m.in. Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonowicz, M. Serowaniec, *Legislative and executive powers in Poland*, Toruń 2021, s. 106–143.

⁸ Szerzej por. A. Wyrozumska, *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1, s. 24–29.

kłada możliwość wstrzymywania wypłat środków dla państwa, u którego stwierdzono naruszenia w zakresie praworządności, przez co należy rozumieć rozpowszechnioną lub powtarzającą się praktykę lub zaniechanie organów publicznych albo stosowany przez nie środek, które naruszają praworządność, jednak jego bezpośrednim celem jest prawidłowe wykonywanie budżetu Unii Europejskiej. 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 oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego, która w sposób immanentny jest związana z zasadą suwerenności, wymaga w szczególności przestrzegania zasady legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, 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.

Swoistym rozwinięciem definicji „praworządności” jest art. 3 rozporządzenia 2020/2092, w którym wskazano przykładowy katalog kwalifikowanych przypadków, które miałyby być uznane za naruszenie zasad państwa prawnego. Wśród nich wymieniono: „zagrożenie niezawisłości sądownictwa; 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; 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”. W świetle art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 środki mające przeciwdziałać naruszeniom zasad państwa prawnego mogą być podejmowane wówczas, gdy naruszenia te „wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami i ochronę interesów finansowych Unii”. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, o których mowa w powyższym rozporządzeniu, Komisja Europejska może podjąć następujące środki: zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania, zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych, zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet, zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii, zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet, gdy Komisja wykonuje budżet na podstawie zarządzenia bezpośredniego lub pośredniego, a odbiorcą jest jednostka rządowa. W przypadku, gdy Komisja wykonuje budżet w ramach zarządzania dzielonego, Komisja może zastosować: zawieszenie zatwierdzania programów lub ich zmianę, zawieszenie lub ograniczanie zobowiązań (a także przenoszenie środków do innych programów), ograniczanie płatności zaliczkowych, wstrzymanie biegu terminu płatności lub zawieszenie płatności (art. 5 rozporządzenia 2020/2092). Katalog ten ma,

notabene zgodnie z zasadą legalizmu, będącą częścią zasady praworządności, charakter zamknięty, a kompetencji do zastosowania innych środków nie można domniemywać lub interpretować rozszerzająco. Istotne jest jednak to, że zastosowanie jednego z wymienionych wyżej środków nie blokuje bynajmniej zastosowania równocześnie kolejnych. Wskazano bowiem wprost, że możliwe jest przyjęcie więcej niż jednego środka. W świetle rozporządzenia 2020/2092, podejmując wyżej wskazane środki, Komisja Europejska powinna mieć na względzie zasadę proporcjonalności przy podejmowaniu środków, określając je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe UE, co jest typowe dla sankcji o charakterze administracyjnym.

Warto w tym miejscu przybliżyć także przebieg samej procedury zmierzającej do uruchomienia mechanizmu warunkowości. Komisja Europejska po stwierdzeniu zaistnienia racjonalnych przesłanek dla uznania, że doszło do naruszenia zasad państwa prawnego, przesyła państwu członkowskiemu pisemne powiadomienie, w którym określa przesłanki swojego stwierdzenia. Komisja opiera swoje twierdzenia na wszelkich dostępnych informacjach, w tym wyrokach Trybunału Sprawiedliwości UE i Trybunału Obrachunkowego, a także na konkluzjach i zaleceniach odpowiednich organizacji międzynarodowych⁹. Komisja może ponadto domagać się dodatkowych informacji od państwa członkowskiego. Państwo członkowskie może, czyniąc zadość pewnemu stopniowi kontrydiktoryjności mechanizmu, wraz z przekazaniem dodatkowych informacji Komisji złożyć własne uwagi oraz samo zaproponować przyjęcie środków naprawczych. Przy podjęciu decyzji o zastosowaniu danego środka Komisja bierze pod uwagę otrzymane informacje i uwagi państwa członkowskiego oraz odpowiedniość zaproponowanych środków naprawczych, zatem znowu podkreśla się subsydiarność mechanizmu warunkowości oraz proporcjonalność w jego stosowaniu. Jeżeli Komisja stwierdzi jednak, że doszło do naruszenia zasad państwa prawnego, przekazuje wniosek dotyczący zastosowania odpowiednich środków Radzie (art. 6 ust. 9 rozporządzenia 2020/2092), która przyjmuje decyzję wykonawczą, stanowiąc większością kwalifikowaną. Państwo członkowskie, wobec którego zastosowano środki z rozporządzenia, może w każdym czasie przedłożyć Komisji dowody na to, że naruszenie zasad państwa prawnego zostało usunięte. Jeżeli Komisja, po przeprowadzeniu własnej oceny, uzna, że rzeczywiście naruszenie to zostało usunięte całkowicie albo częściowo, występuje wówczas do Rady z wnioskiem odpowiednio o zniesienie nałożonych środków całkowicie albo częściowo. Rada i Komisja działają w tym zakresie zgodnie z procedurą o nałożenie środków. Komisja działa w tożsamy sposób również z urzędu, dokonując własnej, ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim najpóźniej w przeciągu roku od przyjęcia środków przez Radę.

⁹ Przykładowo mogą to być roczne sprawozdania Komisji Europejskiej na temat praworządności oraz unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania Europejskiego Urzędu do spraw Zwalczania 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.

Odnosząc się do merytorycznej części skargi, należy zwrócić uwagę, że w pierwszej kolejności Polska i Węgry sformułowały zarzuty odnoszące się do podstawy prawnej wydanego rozporządzenia. W ocenie obu państw art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰ pozwala na tworzenie mechanizmów ochrony budżetu¹¹, o ile służą one obronie zasady należytego zarządzania finansami w UE, a nie ochronie przestrzegania zasad państwa prawnego. Ponadto przepisy nie mogą tworzyć instrumentów, które omijają procedurę ustanowioną w art. 7 TUE¹². Oznacza to, iż oba państwa członkowskie podnosiły zarzuty, że rozporządzenie stanowi próbę obejścia traktatowej procedury w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku stwierdzenia naruszenia skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 19 ust. 1 TUE.

Odnosząc się do postawionych zarzutów, Trybunał Sprawiedliwości UE trafnie podkreślił, że istnieje wyraźna korelacja pomiędzy poszanowaniem wartości praworządności a skutecznym wykonaniem budżetu UE, zarówno zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, jak i obowiązkiem ochrony interesów finansowych Unii¹³. Jak ponadto słusznie zwrócono uwagę, należyte zarządzanie finansami UE i ochrona interesów finansowych mogą być poważnie zagrożone przez naruszenia praworządności, których dopuszczają się państwa członkowskie. W szczególności naruszenia te mogą skutkować brakiem pewności, że wydatki pokrywane z budżetu unijnego spełniają wszystkie warunki finansowania określone w prawie UE, a tym samym spełniają cele, do których dąży Unia, gdy finansuje takie wydatki¹⁴. Jako elementy prawa unijnego zgodność z tymi warunkami i celami nie może być w pełni zagwarantowana w przypadku braku skutecznej kontroli sądowej mającej na celu zapewnienie zgodności z prawem UE. Przyjmuje się, że istnienie takiej kontroli, zarówno w państwach członkowskich, jak i na poziomie UE przez niezależne sądy i niezawisłych sędziów, jest nieodłącznym elementem państwa prawa¹⁵. Wynika z tego, że wbrew twierdzeniom Polski i Węgier tzw. mechanizm warunkowości mieści się w pojęciu przepisów finansowych z art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, nawet jeśli ustanowił on, tu dla celów budżetu UE, warunkowość horyzontalną związaną z przestrzeganiem przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego, która jest wartością zawartą w art. 2 TUE i która odnosi się do wykonania budżetu unijnego¹⁶. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092 ustanawia

¹⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47; dalej: TFUE).

¹¹ Szerzej zob. J. Łacny, *Komentarz do art. 322 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3: Art. 223–358, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012.

¹² M. Taborowski, *The European Commission launches Art. 7 TEU proceedings against Poland for breach of Rule of Law*, „*Quaderni costituzionali*” 2018, vol. 38, no. 1, s. 238–241.

¹³ Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości UE nie zamieścił pełnego uzasadnienia kwestii formalnych w sprawie C-157/21, lecz odesłał zainteresowanych do uzasadnienia wyroku wydanego w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*.

¹⁴ J. Łacny, *The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is It All about the Money?*, „*Hague Journal on the Rule of Law*” 2021, vol. 13, no. 1, s. 79–10.

¹⁵ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 132. Zob. także wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie C-157/19, pkt 219 i 222.

¹⁶ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 133.

podobny mechanizm warunkowości horyzontalnej, ponieważ przewiduje podjęcie odpowiednich środków w przypadku stwierdzenia w państwie członkowskim naruszeń praworządności, które zagrażają lub mogą zagrazić w wystarczająco bezpośredni sposób należytemu zarządzaniu finansami budżetu lub ochronie jego interesów finansowych¹⁷.

Ponadto TSUE sprecyzował, że dla przyjęcia przewidzianych w nim środków ochronnych rozporządzenie 2020/2092 wymaga ustalenia rzeczywistego związku między naruszeniem zasady praworządności a szkodą lub poważnym ryzykiem szkody dla należytego zarządzania finansami UE lub jej interesów finansowych oraz że takie naruszenie musi dotyczyć sytuacji lub zachowania, które można przypisać organowi państwa członkowskiego i które ma znaczenie dla skutecznego wykonania budżetu. Trybunał zauważył, że pojęcie „poważnego ryzyka” jest zawarte w rozporządzeniach finansowych UE i podkreślił, że środki ochronne, które mogą zostać podjęte, muszą być ściśle proporcjonalne do wpływu stwierdzonego naruszenia na budżet UE¹⁸. Według Trybunału jedynie w zakresie ściśle niezbędnym do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona budżetu UE jako całości, środki takie mogą odnosić się do działań i programów innych niż te, których dotyczą takie naruszenia.

W tym miejscu Trybunał Sprawiedliwości UE zasadnie podkreślił, że podzielenie podstawowych wartości przewidzianych w art. 2 TUE jest jedną ze szczególnych i zasadniczych cech prawa unijnego¹⁹, która odnosi się do samej jego natury, co wynika z autonomii, jaką cieszy się prawo UE wobec państw członkowskich, i prawa celowego i jako takie uzasadnia wzajemne zaufanie²⁰. W związku z tym poszanowanie praworządności jest warunkiem wstępnym korzystania z praw wynikających z traktatów, co skutkuje legitymizacją chroniącą budżet Unii, główny instrument konkretyzacji polityki unijnej.

Trybunał stwierdził ponadto, że procedura ustanowiona w rozporządzeniu 2020/2092 nie stanowi obejścia procedury przewidzianej w art. 7 TUE i respektuje granice kompetencji przyznanych UE. Należy się zgodzić ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości UE, że procedura wynikająca z art. 7 TUE ma umożliwić Radzie nakładanie sankcji za poważne i stałe naruszenia każdej ze wspólnych wartości, na których opiera się UE, aby nakazać danemu państwu członkowskiemu zaprzestanie tych naruszeń. Rozporządzenie ma natomiast na celu ochronę budżetu unijnego, która następuje jedynie w przypadku naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, które podważa lub poważnie zagraża skutecznemu wykonaniu tego budżetu. W związku z tym procedura z art. 7 TUE i procedura ustanowiona rozporządzeniem 2020/2092 mają wyraźnie inne cele²¹. Z prawnego punktu widzenia wspomniane rozporządzenie może być stosowane pomocniczo lub w przypadkach, gdy inne

¹⁷ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 134.

¹⁸ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 147.

¹⁹ Zob. J. Wouters, *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?*, „European Papers – A Journal on Law and Integration” 2020, vol. 5, no. 1, s. 255–277.

²⁰ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 129.

²¹ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 172.

procedury przewidziane w prawodawstwie unijnym nie pozwalają na skuteczniejszą ochronę budżetu UE²². Ponadto, aby przyjąć środki mające na celu zawieszenie finansowania, naruszenia zasad państwa prawnego przez państwo członkowskie muszą zagrażać lub poważnie zagrażać w wystarczająco bezpośredni sposób należytemu zarządzaniu finansowemu budżetem UE lub ochronie interesów finansowych UE. Rozporządzenie 2020/2092 zawiera listę możliwych naruszeń zasad państwa prawnego, które obejmują nie tylko funkcjonowanie organów wykonujących budżet unijny, ale również organów przeprowadzających kontrolę finansową, służb odpowiedzialnych za dochodzenia i ściganie oraz sądów.

W tym zakresie w literaturze przedmiotu podkreśla się niejednoznaczność zakresu stosowania warunkowości, sugerując, że konieczny jest silny związek między przestrzeganiem zasad państwa prawnego z jednej strony a wzajemnym zaufaniem, na którym opiera się solidarność finansowa między państwami członkowskimi, oraz między UE a państwami członkowskimi z drugiej strony²³. Wyrok Trybunału zdaje się potwierdzać to podejście, podkreślając konieczność istnienia wystarczająco bezpośredniego związku między naruszeniem praworządności a wpływem na należyte zarządzanie finansami i interesy finansowe UE²⁴. Rozporządzenie 2020/2092 nie jest zatem nowym mechanizmem ochrony praworządności jako zasady systemu prawnego Unii, który sankcjonuje poważne i uporczywe naruszenia i obchodzi procedurę przewidzianą już w art. 7 TUE²⁵. Chodzi raczej o zdefiniowanie nowego modelu solidarności w sprawach finansowych, który wykorzystuje zasadę praworządności do zagwarantowania prawidłowej alokacji środków budżetowych.

Ponadto TSUE zasadnie wskazał, że zasady objęte rozporządzeniem 2020/2092, jako elementy składowe pojęcia państwa prawnego, zostały obszernie omówione w jego orzecznictwie. Zasady te znajdują swoje źródło we wspólnych wartościach uznawanych i stosowanych również przez państwa członkowskie w ich systemach prawnych oraz wywodzą się one z pojęcia praworządności, które państwa członkowskie podzielają i którego przestrzegają jako wartości wspólnej dla ich tradycji konstytucyjnych. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że art. 2 TUE nie jest jedynie deklaracją politycznych wytycznych lub intencji, ale że zawiera wartości, które są częścią samej tożsamości UE jako wspólnego porządku prawnego, wartości, które są zawarte w zasadach pociągających za sobą prawnie wiążące obowiązki dla państw członkowskich²⁶. W związku z tym Trybunał podkreślił, że państwa członkowskie mogą wystarczająco precyzyjnie określić zasadniczą treść i wymogi wynikające z każdej z tych zasad²⁷. Wreszcie, zauważając, że Komisja Europejska musi przestrzegać, w tym przypadku pod nadzorem TSUE, ścisłych wymogów proceduralnych obejmujących

²² Motyw 17, rozporządzenie 2020/2092.

²³ T. Tridimas, *Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2020, vol. 16, s. XVI.

²⁴ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 175–176.

²⁵ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 172–180.

²⁶ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 232.

²⁷ Zob. TSUE, sprawa C-156/21, pkt 201.

szereg konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, TSUE stwierdził, że rozporządzenie 2020/2092 spełnia wymogi zasady pewności prawa.

Mając na uwadze powyższą argumentację, Trybunał Sprawiedliwości UE, w pełni zasadnie, oddalił w całości skargi wniesione przez Węgry i Polskę.

Literatura

- Buras P., Ananicz Sz., *Na ostatniej prostej: unijny mechanizm ochrony rządów prawa. Komentarz*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Unijny-mechanizm-ochrony-rzadow-prawa_Komentarz.pdf.
- Łacny J., *Komentarz do art. 322 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3: Art. 223–358, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Łacny J., *The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is It All about the Money?*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2021, vol. 13, no. 1.
- Taborowski M., *The European Commission launches Art. 7 TEU proceedings against Poland for breach of Rule of Law*, „Quaderni costituzionali” 2018, vol. 38, no. 1.
- Tridimas T., *Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2020, vol. 16.
- Witkowski Z., Witkowska-Chrzczonec K., Serowaniec M., *Legislative and executive powers in Poland*, Toruń 2021.
- Wouters J., *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?*, „European Papers – A Journal on Law and Integration” 2020, vol. 5, no. 1.
- Wyrozumka A., *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1.
- Zamparini L., Villani-Lubelli U., *Features and Challenges of the EU Budget: A Multidisciplinary Analysis*, Cheltenham 2019.

Streszczenie

Maciej Serowaniec

Ochrona budżetu Unii Europejskiej a przestrzeganie zasady rządów prawa

W głosie przedstawiono analizę wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21. Komentowane orzeczenie stanowi pierwszą wypowiedź TSUE w kwestii zasad stosowania tzw. mechanizmu warunkowości, który został ustanowiony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. W głosowanym wyroku TSUE sformułował szereg istotnych wytycznych szczegółowo wyjaśniających podmiotowe i przedmiotowe aspekty stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości, uwzględniając przy tym dwa kluczowe cele: ochronę budżetu Unii oraz umacnianie rządów prawa w suwerennych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: suwerenność państwa członkowskiego; zasada państwa prawa; ochrona budżetu UE; mechanizm warunkowości; Trybunał Sprawiedliwości UE.

Summary

Maciej Serowaniec

Protection of the European Union Budget and Compliance with the Rule of Law

The commentary provides an analysis of the judgment of the Court of Justice of the European Union on 16 February 2022 in Case C-157/21. The judgment represents the first statement of the CJEU on the rules of application of the so-called conditionality mechanism, which was established by Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. In the judgment under review, the CJEU formulated several important guidelines explaining in detail the personal and material aspects of the application of the Conditionality Regulation, taking into account two key objectives: the protection of the Union budget and the strengthening of the rule of law in the sovereign Member States of the European Union.

Keywords: Member State sovereignty; rule of law; protection of the EU budget; conditionality mechanism; Court of Justice of the EU.