

Bruksela, 25 października 2018 r.  
(OR. en)

---

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2018/0136(COD)

---

---

13593/18

LIMITE

JUR 522  
CADREFIN 305  
RESPR 43  
POLGEN 198  
FIN 833  
CODEC 1808

## OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ<sup>1</sup>

---

Dotyczy: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich

- Zgodność z Traktatami UE

---

### I. WPROWADZENIE

1. W trakcie posiedzenia grupy roboczej *ad hoc* ds. wieloletnich ram finansowych, które odbyło się 4 września 2018 r., delegacje zgłosiły rozmaite kwestie dotyczące zgodności z Traktatami wniosku Komisji w sprawie ustanowienia mechanizmu ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (zwanego dalej „wnioskiem”)<sup>2</sup>. Delegacje podniosły w szczególności kwestie dotyczące zgodności

---

<sup>1</sup> Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 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; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

<sup>2</sup> Wniosek z 2 maja 2018 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018) 324 final, dok. 8356/18).

proponowanego mechanizmu z art. 7 TUE, wyboru art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jako odpowiedniej podstawy prawnej, a także legalności procedury dotyczącej przyjęcia środków w ramach przedmiotowego mechanizmu. Niniejsza opinia powstała w odpowiedzi na zgłoszone kwestie.

## **II. STAN FAKTYCZNY I PRAWNY**

2. Wniosek Komisji opiera się na założeniu, że poszanowanie praworządności jest jednym z zasadniczych warunków wstępnych zgodności z zasadami należytego zarządzania finansami, zgodnie z którymi budżet wykonuje się w myśl art. 310 ust. 5 TFUE<sup>3</sup>, jak również gwarancji skutecznej ochrony interesów finansowych Unii (motywy 4 i 11). W związku z tym uogólnione braki w zakresie praworządności w państwach członkowskich niosą ze sobą ryzyko strat finansowych, które uzasadniają przyjęcie środków służących ochronie budżetu Unii (art. 1).
3. Art. 3 wniosku w ogólnym zarysie określa warunki uruchamiające przyjęcie środków:

„Odpowiednie środki są przyjmowane, w przypadku gdy uogólnione braki w zakresie praworządności w państwie członkowskim wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami i ochronę interesów finansowych Unii”.
4. Przepis ten zawiera następnie wykaz możliwych sytuacji, w których nieprawidłowe funkcjonowanie organów publicznych w państwie członkowskim ma wpływ na należyte i wydajne wykonanie budżetu Unii (art. 3 ust. 1 wniosku). Ponadto art. 3 ust. 2 wniosku zawiera wykaz możliwych przykładów uogólnionych braków w zakresie praworządności.

---

<sup>3</sup> Zob. również art. 2 pkt 59) rozporządzenia finansowego: „„należyte zarządzanie finansami« oznacza wykonywanie budżetu zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności” oraz art. 6; Kilka innych przepisów rozporządzenia finansowego dodatkowo szczegółowo opisuje tę zasadę i odwołuje się do niej.

5. Środki, które mają być przyjmowane, przedstawiono w art. 4. Różnią się one w zależności od metody wykonania budżetu w konkretnym przypadku. W przypadku zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, środki mogą być przyjmowane tylko wtedy, gdy odbiorcą środków finansowych jest jednostka rządowa, i mogą polegać albo na zawieszeniu płatności lub na zawieszeniu lub rozwiązaniu zobowiązania prawnego, albo na zakazie zaciągania nowych zobowiązań prawnych. W przypadku zarządzania dzielonego przewidziano więcej możliwości, w tym zawieszenie zatwierdzania programów, ograniczenie zobowiązań, przeniesienie środków finansowych do innych programów oraz ograniczenie płatności zaliczkowych.
6. Art. 4 ust. 2 wniosku ma chronić pozycję osób fizycznych będących ostatecznymi odbiorcami lub beneficjentami środków finansowych i w tym celu wyjaśnia, że nałożenie odpowiednich środków nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku dokonania stosownych płatności.
7. Warunki określenia konkretnych środków, które mają zostać przyjęte w danym przypadku, zdefiniowano w art. 4 ust. 3 wniosku, zgodnie z którym:

„[p]rzyjęte środki są proporcjonalne do charakteru, powagi i zakresu uogólnionego braku w zakresie praworządności. Środki te dotyczą w największym możliwym zakresie działań Unii, na które wpływa lub może wpłynąć ten brak”.
8. I wreszcie, art. 5 wniosku ustanawia ramy proceduralne dla przyjmowania środków w drodze aktu wykonawczego Rady na podstawie wniosku Komisji. Komisja przedkłada swój wniosek po zapewnieniu zainteresowanemu państwu członkowskiemu możliwości wyrażenia jego uwag na temat powodów, dla których Komisja uważa, że może istnieć uogólniony brak w zakresie praworządności, i po uwzględnieniu tych uwag. Decyzję uznaje się za przyjętą, chyba że w terminie jednego miesiąca Rada postanowi – kwalifikowaną większością głosów – odrzucić wniosek Komisji („odwrócona kwalifikowana większość głosów”). Rada – stanowiąc kwalifikowaną większością głosów – może również zmienić wniosek Komisji (art. 5 ust. 8). Ta sama procedura ma także zastosowanie do zniesienia środków w przypadku, gdy uogólniony brak w zakresie praworządności został naprawiony lub wyeliminowany (art. 6).

### **III. ANALIZA PRAWNA**

9. Służba Prawna zbada teraz kolejno trzy kwestie, z którymi się do niej zwrócono:
- Czy wniosek jest zgodny z art. 7 TUE?
  - Czy podstawa prawna zaproponowana na potrzeby przyjęcia wniosku, tj. art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, jest odpowiednia?
  - Czy procedura przyjmowania środków w ramach mechanizmu (tj. uprawnienie wykonawcze Rady wykonywane za pomocą odwróconej kwalifikowanej większości głosów) jest wykonalna pod względem prawnym?

#### **A. CZY WNIOSEK JEST ZGODNY Z ART. 7 TUE?**

##### *i) Uwagi wstępne*

10. Jak Służba Prawna miała już sposobność podkreślić, stosowne artykuły Traktatów regulują kwestię środków odwoławczych i sankcji wobec państw członkowskich w sposób wyczerpujący. Jedyne dostępne procedury dotyczące postępowania z państwami członkowskimi, które nie wypełniają zobowiązania wynikającego z prawa Unii, są określone w samych Traktatach<sup>4</sup>. Tak jest w przypadku art. 258–260 TFUE (skargi o naruszenie wnoszone do Trybunału Sprawiedliwości) i art. 7 TUE, który ustanawia procedurę kontroli i przestrzegania podstawowych wartości, na których opiera się Unia. Niniejsza opinia nie analizuje bezpośrednio przedmiotowego wniosku w świetle art. 258–260 TFUE, tj. skargi o naruszenie. Niemniej jednak elementy analizy w tym punkcie odnoszące się do prawdziwej warunkowości mają także zastosowanie w kontekście takiej oceny.

---

<sup>4</sup> Uwagi Służby Prawnej Rady z 26 lipca 2012 r., dok. 12944/12, pkt 8. uwagi Służby Prawnej Rady z 30 marca 2012 r., dok. 8122/12, pkt 5; opinia Służby Prawnej Rady z 25 września 2009 r., dok. 13736/09, pkt 8, oraz dodatkowe odniesienia wspomniane w pkt 1 tej opinii.

11. Należy podkreślić, że art. 7 TUE odgrywa bardzo szczególną rolę w systemie środków odwoławczych przewidzianych w Traktatach, gdyż w drodze wyjątku uprawnia on instytucje Unii do dokonania przeglądu w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie podstawowych wartości Unii, również w obszarach, które nie są powiązane z konkretną kompetencją rzeczową Unii lub które wykraczają poza jej zakres, a co za tym idzie są czysto wewnętrzne dla danego państwa członkowskiego<sup>5</sup>.
12. W rezultacie procedurze przewidzianej w art. 7 TUE towarzyszą solidne środki zabezpieczające. Obejmują one: mechanizm zapobiegawczy, który można uruchomić w przypadku wystąpienia ryzyka poważnego naruszenia i który przewiduje wysłuchanie danego państwa członkowskiego oraz możliwość kierowania zaleceń do tego państwa (art. 7 ust. 1 TUE); dodatkowy, dwuetapowy mechanizm, za pomocą którego można stwierdzić wystąpienie poważnego i stałego naruszenia podstawowych wartości Unii oraz – po dokonaniu takiego stwierdzenia – zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów; wysoki hipotetyczny próg umożliwiający wszczęcie procedur; proces decyzyjny skupiony na Radzie i Radzie Europejskiej, które stanowią szczególną wzmocnioną większość (art. 7 ust. 1 i 3 zgodnie ze szczególnymi zasadami określonymi w art. 354 TFUE) lub jednomyślnie (art. 7 ust. 2 TUE) zgodnie z podejściem zakładającym wzajemną ocenę; i wreszcie, ograniczenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości do skontrolowania jedynie przestrzegania postanowień proceduralnych zawartych w art. 7 TUE i wyłącznie na wniosek danego państwa członkowskiego (art. 269 TFUE).

---

<sup>5</sup> Opinia Służby Prawnej Rady z 27 maja 2014 r., dok. 10296/14, zwłaszcza pkt 17.

13. Przedmiotowe zasady definiują zakres kompetencji Unii w odniesieniu do możliwości nałożenia sankcji z tytułu naruszenia przez państwa członkowskie podstawowych wartości Unii, o których mowa w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego, oraz definiują odnośne role, jakie instytucje UE odgrywają w takiej procedurze. W rezultacie, i biorąc pod uwagę fakt, że art. 7 TUE sam w sobie nie ustanawia podstawy do dalszego sprecyzowania procedury, którą reguluje, prawo wtórne nie może zmieniać, uzupełniać ani wywoływać skutku obchodzenia procedury przewidzianej w art. 7 TUE.
14. Z drugiej strony, Służba Prawna już wcześniej wyrażała opinię, że prawodawca ma swobodę uzależnienia uprawnień państw członkowskich do otrzymania finansowania w ramach unijnego budżetu od przestrzegania przez te państwa pewnych obowiązków i celów, zwłaszcza gdy te obowiązki i cele służą zapewnieniu, by finansowanie było wykorzystywane zgodnie z jego przeznaczeniem<sup>6</sup>. W takim kontekście, decyzji podjętej przez jedną z instytucji UE o zawieszeniu, ograniczeniu lub zakończeniu finansowania z powodu braku spełnienia istniejącego uprzednio warunku nie uznaje się i nie można uznać za procedurę weryfikacji przestrzegania prawa UE jako takiego ani za sankcję<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Uwagi Służby Prawnej Rady z 26 lipca 2012 r., dok. 12944/12, pkt 10 i nast.; uwagi Służby Prawnej Rady z 30 marca 2012 r., dok. 8122/12, pkt 8 i nast.; opinia Służby Prawnej Rady z 25 września 2009 r., dok. 13736/09, pkt 11 i nast.

<sup>7</sup> Dok. 8122/12, pkt 8; dok. 12944/12, pkt 10; dok. 13736/09, pkt 11.

15. Korzystanie z warunkowości w odniesieniu do wydatkowania jest utrwaloną praktyką w kontekście unijnych funduszy. Szereg klauzul dotyczących warunkowości, funkcjonujących według różnych mechanizmów i uruchamianych przez rozmaite warunki, wiąże się zwłaszcza z wykorzystywaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>8</sup>, ale można je także znaleźć w odniesieniu do funduszy ustanowionych

---

<sup>8</sup> Rozmaite rodzaje klauzul dotyczących warunkowości ustanowiono w rozporządzeniu horyzontalnym definiującym wspólne przepisy dotyczące programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) i zarządzania nimi, tj. w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów”).  
Zob. np. art. 19 i załącznik XI do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w których ustanawia się klarowny system warunków *ex ante* stanowiących warunki wstępne dla skutecznej realizacji konkretnego celu finansowania oraz mających bezpośredni i prawdziwy związek z taką realizacją. Brak spełnienia jednego z warunków *ex ante* może prowadzić do zawieszenia płatności przez Komisję.  
Art. 23–25 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadzają warunkowość w zakresie wydatkowania powiązaną z należyтым zarządzaniem makroekonomicznym, a zwłaszcza z przestrzeganiem zaleceń dla poszczególnych krajów lub zaleceń przyjętych w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi. Niezastosowanie się przez dane państwo członkowskie do żądania Komisji w sprawie dokonania przeglądu programów finansowania w celu wsparcia realizacji tych zaleceń może prowadzić do zawieszenia finansowania. Decyzję przyjmuje się w drodze aktu wykonawczego Rady na wniosek Komisji i kwalifikowaną większością głosów (art. 23 ust. 6) lub odwróconą większością kwalifikowaną (art. 23 ust. 10).  
Art. 85 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadza warunkowość *ex post* powiązaną z przestrzeganiem stosownych przepisów prawa UE dotyczących prawidłowości wydatków. Pozwala on Komisji na przyjmowanie korekt finansowych w celu wyłączenia z unijnego finansowania wydatków, które nie są zgodne z prawem.

w ramach innych polityk UE, takich jak polityka rolna i polityka rybołówstwa<sup>9</sup>, czy też polityka dotycząca wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>10</sup>.

16. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości miał już okazję wyjaśnić, że mechanizm warunkowości jako taki nie stanowi obejścia procedury przewidzianej w art. 258 TFUE w związku z uchybieniem jednemu z zobowiązań wynikających z Traktatów (postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego), pod warunkiem że każde z postępowań jest niezależne od innych z racji tego, że realizują one inne cele i są regulowane innymi przepisami<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> W dziedzinie rolnictwa, zob. np. system warunkowości powiązanej z promowaniem praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Warunkowość ta przyjmuje postać dodatkowej płatności, którą państwa członkowskie przyznają rolnikom stosującym się do przedmiotowych praktyk i która może zostać zawieszona lub zmniejszona w przypadku braku zgodności z tymi praktykami. Zob. art. 43–47 i motyw 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie (WE) nr 73/2009.

<sup>10</sup> Zob. np. warunkowość dotyczącą praw człowieka włączoną w zakres środków finansowych w dziedzinie spraw wewnętrznych, która to warunkowość wymaga, by wszystkie finansowane działania były realizowane w zgodzie z międzynarodowymi standardami w zakresie praw człowieka oraz z Kartą praw podstawowych UE. Zob., tytułem przykładu, art. 3 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylającego decyzję nr 574/2007/WE.

W przypadku naruszenia tych standardów Komisja może podjąć decyzję o dokonaniu korekt na podstawie ogólnej klauzuli dotyczącej korekt ujętej w art. 47 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

<sup>11</sup> Wyrok z 11 stycznia 2001 r., Republika Grecka przeciwko Komisji, sprawa C-247/98, EU:C:2001:4, pkt 13; postanowienie Trybunału z 11 lipca 1996 r., An Taisce przeciwko Komisji, sprawa C-325/94 P, EU:C:1996:293, pkt 25; wyrok z 7 lutego 1979 r., Francja przeciwko Komisji, sprawy połączone C-15 i 16/76, EU:C:1979:29, pkt 26.



17. To utrwalone orzecznictwo stanowi punkt odniesienia dla oceny zgodności danego mechanizmu warunkowości z innymi opartymi na Traktacie mechanizmami kontroli i sankcji, takimi jak art. 7 TUE. W związku z tym należy ustalić, czy dwie przedmiotowe procedury – ta przewidziana w art. 7 TUE i ta przewidziana na mocy przedmiotowego wniosku – są od siebie niezależne w rozumieniu przywołanego wyżej orzecznictwa, tj. czy są one regulowane różnymi przepisami i czy realizują one różne cele.

*ii) Czy dwie przedmiotowe procedury są regulowane różnymi przepisami?*

18. Oczywiste jest, że obie procedury są regulowane różnymi przepisami. Formalnie są one odrębne: procedura na mocy wniosku nie opiera się na procedurze określonej w art. 7 TUE, nie jest w stosunku do niej pomocnicza, ani nie zakłada, że zostały podjęte decyzje lub kroki na mocy procedury określonej w art. 7 TUE.

*iii) Czy dwie przedmiotowe procedury realizują różne cele?*

19. Kwestia tego, czy dwie przedmiotowe procedury realizują różne cele, zasługuje na szczególną uwagę. Należy wyjaśnić, czy warunkowość przewidziana we wniosku miałyby polegać na prawdziwym mechanizmie służącym ochronie interesów finansowych Unii oraz zasady należytego zarządzania finansami, czy też warunkowość tę należy uznać za mechanizm służący zapewnieniu poszanowania jednej z podstawowych wartości Unii, tj. praworządności, w odniesieniu do której art. 7 TUE ustanawia doraźny mechanizm kontroli i sankcji.

20. Służba Prawna miała już okazję wyjaśnić, że w przypadku gdy zasady dotyczące spełnienia warunków stanowią logiczną część właściwego funkcjonowania konkretnego systemu finansowania i są konieczne dla realizacji lub ochrony celów takiego systemu, przepisy takie stanowią prawdziwe warunki zgodne z Traktatami. Jeżeli natomiast przepisy nie wskazują wystarczającego związku między niespełnieniem warunków a utratą uprawnienia do finansowania lub też jeżeli nie ma związku logicznego między tymi dwoma elementami, wówczas utrata finansowania nie stanowiłaby prawdziwego warunku dla wydatkowania, lecz raczej formę sankcji<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Dok. 8122/12, pkt 11; dok. 12944/12, pkt 11; dok. 13736/09, pkt 12 i 13.

21. Innymi słowy, aby zdecydować o tym, że dany przepis może kwalifikować się jako prawdziwa warunkowość, przepis ten musi wystarczająco precyzyjnie wskazywać warunki, które muszą zostać spełnione, a warunki te muszą być w wystarczającym stopniu powiązane z celem, na rzecz którego zapewnia się finansowanie, tak że niespełnienie tych warunków sprawiłoby, że unijne finansowanie byłoby niezgodne z zasadą należytego zarządzania finansami.
22. Trybunał zatwierdził klauzule dotyczące warunkowości, które uzależniają finansowanie od przestrzegania istotnych zobowiązań związanych z celem realizowanym przez dany system finansowania<sup>13</sup>. Zatwierdził również klauzule dotyczące warunkowości, które uzależniają finansowanie od zobowiązań horyzontalnych o charakterze proceduralnym przyczyniających się do ustanowienia warunków służących należytemu wykonaniu budżetu. I tak na przykład Trybunał zatwierdził zastosowanie mechanizmów warunkowości powiązanych z funkcjonowaniem krajowych systemów zarządzania unijnymi środkami finansowymi i ich kontroli<sup>14</sup>.
23. Trybunał stwierdził również, że element wskazujący na podejrzenie uchybienia prawu UE wynikający z ustaleń zawartych w decyzji Komisji o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może uzasadniać zawieszenie płatności na rzecz operacji, które są powiązane z domniemanym uchybieniem, tak by uniknąć ryzyka, że unijne środki finansowe mogą zostać utracone w wyniku finansowania działań niezgodnych z prawem<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Zob. np. wyrok z 7 lutego 1979 r., Francja przeciwko Komisji, sprawy połączone C-15/76 i C-16/76, EU:C:1979:29, pkt 21 i nast. Kolejny przykład można znaleźć w wyroku z 11 stycznia 2001 r., Republika Grecka przeciwko Komisji, sprawa C-247/98, EU:C:2001:4, pkt 11 i nast.

<sup>14</sup> Zob. np. wyrok z 26 lutego 2013 r., Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji, sprawy połączone T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93, pkt 91. Trybunał wyjaśnił również, że mechanizmy warunkowości mogą być powiązane z systemowymi nieprawidłowościami w funkcjonowaniu organów krajowych, które są odpowiedzialne za wykonanie budżetu UE: wyrok z 21 listopada 2012 r., Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji, sprawa T-270/08, EU:T:2012:612, pkt 5, 24 i nast.

<sup>15</sup> Wyrok z 19 kwietnia 2013 r., Republika Włoska przeciwko Komisji, sprawy połączone T-99/09 i T-308/09, EU:T:2013:200, pkt 41 i nast. Zob. również wyrok z 26 lutego 2013 r., Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji, sprawy połączone T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93.

24. Zasady dotyczące warunkowości przeanalizowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w przypadkach, o których mowa w punkcie powyżej, zakładają jednak bezpośredni związek pomiędzy stwierdzonym niedociągnięciem a wykorzystywaniem odnośnych środków finansowych. Ponadto Trybunał wyjaśnił, że aby można było uruchomić klauzulę dotyczącą warunkowości, Komisja ma obowiązek udowodnić, że taki związek istnieje. Dowody, które mają zostać dostarczone przez Komisję, nie muszą być wyczerpujące, ale Komisja musi być w stanie wykazać całościowy skutek danego przypadku nieprawidłowego działania za pomocą poważnych i racjonalnych środków dowodowych i, w stosownych przypadkach, ustalić wystarczająco bezpośredni związek pomiędzy potencjalnym uchybieniem a ryzykiem dla konkretnej operacji, której finansowanie się zawiesza<sup>16</sup>.
25. Zastosowanie powyższych elementów do przewidywanego wniosku wymaga następujących refleksji.
26. Po pierwsze, wniosek nie wykazuje, w jaki sposób poszanowanie praworządności – jako wartości, a także jako zbioru wymogów społecznych – jest powiązane z należyтым wykonaniem budżetu UE i ochroną interesów finansowych Unii. Zamiast tego, w uzasadnieniu położono nacisk na fakt, że wniosek przedstawiono dlatego, że „instytucje takie jak Parlament Europejski, jak również ogół społeczeństwa, zażądały od UE podjęcia działań w celu ochrony praworządności” (podkreślenie dodane), w następstwie „szereg[ui] ostatnich wydarzeń”, które pokazały, „jak brak poszanowania praworządności może stać się kwestią wzbudzającą poważne i powszechne obawy na terytorium Unii Europejskiej”.
27. Motywy 5, 6, 9 i 10 wniosku odnoszą się do związku pomiędzy poszanowaniem praworządności a skutecznym wykonaniem budżetu Unii, do ochrony interesów finansowych Unii oraz do przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami. Jednak twierdzenie to nie zostało ani wyjaśnione, ani jego prawdziwość nie została dowiedziona.

---

<sup>16</sup> Wyrok z 26 lutego 2013 r., Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji, sprawy połączone T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93, zwłaszcza pkt 91 i 94. Wyrok z 19 kwietnia 2013 r., Republika Włosa przeciwko Komisji, sprawy połączone T-99/09 i T-308/09, EU:T:2013:200, pkt 53.

28. W istocie odniesienie do uogólnionych braków w zakresie praworządności jako przesłanki do uruchomienia mechanizmu nie jest ani konieczne, ani wystarczające, by ustalić związek z należyтым wykonaniem budżetu. Nie jest konieczne, ponieważ możliwe jest wskazanie systemowych braków związanych z funkcjonowaniem organów państw członkowskich, które to braki mogą mieć wpływ na wykonanie budżetu, ale które nie dotyczą praworządności<sup>17</sup>. Nie jest też wystarczające, ponieważ nie wszystkie uogólnione braki w zakresie praworządności muszą mieć wpływ na efektywne wykorzystanie unijnego finansowania przez państwa członkowskie.
29. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że obowiązek państw członkowskich dotyczący zapewnienia, by ich sądy i trybunały spełniały wymóg skutecznej ochrony prawnej w celu zapewnienia przestrzegania prawa UE jest istotą praworządności<sup>18</sup>. Obowiązek ten wynika z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Niemniej jednak jeżeli naruszenie tego obowiązku może narazić na szwank stosowanie i poszanowanie prawa Unii w ujęciu ogólnym, należy jeszcze wykazać, że może ono wywrzeć konkretny wpływ lub zagrozić wywarciem wpływu na należyte zarządzanie unijnymi środkami finansowymi i na ochronę interesów finansowych Unii, tak by ustalić związek dotyczący warunkowości, o którym mowa w pkt 21.
30. W tym sensie, ani art. 3, ani art. 5 wniosku nie definiują obowiązku dowodowego spoczywającego na Komisji (jako instytucji odpowiedzialnej za proponowanie środków w przypadku uogólnionego braku w zakresie praworządności), w którym to przypadku Komisja ma obowiązek przedstawić poważne i racjonalne środki dowodowe, aby uzasadnić, że interesy finansowe Unii są zagrożone lub już faktycznie naruszane. W istocie, przywołane powyżej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie wymaga wyczerpującego systemu dowodowego ani bezpośredniego i konkretnego związku pomiędzy naruszeniem a wpływem

---

<sup>17</sup> Przykładem w tym przypadku może być prawidłowe funkcjonowanie publicznych organów audytowych.

<sup>18</sup> Zob. wyrok z 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, sprawa C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30 i nast., oraz wyrok z 25 lipca 2018 r., LM, sprawa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48 i nast.

na ochronę interesów finansowych Unii. Wymaga jednakże co najmniej wystarczająco bezpośredniego związku pomiędzy oboma elementami a poważnymi i racjonalnymi środkami dowodowymi (zob. pkt 24 powyżej). Tymczasem, ignorując ten wymóg, wykaz wstępnie określonych przypadków wymienionych w art. 3 ust. 1 stwarza przesłankę, jakoby nieprawidłowe funkcjonowanie organów publicznych w jednym z tych przypadków w nieunikniony sposób wpływało na należyte wykonanie budżetu UE. To prowadziłoby jednak do przyjęcia środka bez obowiązku wykazania, w jaki sposób domniemany uogólniony brak w zakresie praworządności miałby naruszać interesy finansowe Unii *in concreto* lub grozić ich naruszeniem.

31. Jest jeszcze druga refleksja: z funkcjonalnego punktu widzenia obie procedury – ta zawarta we wniosku i ta przewidziana w art. 7 TUE – mogą prowadzić do wspólnych wyników. Jest to jasne zarówno na poziomie uruchomienia procedury, jak i na poziomie wynikających z jej aktywowania konsekwencji. W obu procedurach stosowne instytucje UE są uprawnione, by z mocy prawa stwierdzić, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez jedno z państw członkowskich wartości, o których mowa w art. 2 TUE – w tym m.in. praworządności – lub też, że występuje poważne i stałe naruszenie (art. 7 ust. 1 i 2 TUE) oraz że istnieją „uogólnione braki w zakresie praworządności w państwie członkowskim” (art. 3 ust. 1 wniosku). Chociaż czynnik prowadzący do uruchomienia tych dwu procedur jest sformułowany w inny sposób, obie mogą prowadzić do stwierdzenia konkretnego uchybienia przez państwa członkowskie w zakresie poszanowania praworządności, w związku z czym ocena ma charakter równoważny. Stwierdzenia tego nie podważa fakt, że art. 3 wniosku wymaga również (w przypadku gdy żaden ze wstępnie określonych przypadków nie ma zastosowania) wykazania, że uogólniony brak wpływa lub może wpływać albo na zasady należytego zarządzania finansami, albo na ochronę interesów finansowych Unii. Dodanie w ocenie drugiego kroku nie zmienia przesłanki tej analizy, tj. stwierdzenia z mocy prawa, że występuje uogólniony brak w zakresie praworządności.

32. Co więcej, obie procedury mogą pociągać za sobą takie same konsekwencje. Jak ma to miejsce w ramach procedury przewidzianej we wniosku, stwierdzenie – na mocy art. 7 ust 3 TUE – że miało miejsce poważne i stałe naruszenie praworządności, może prowadzić do zawieszenia niektórych praw danego państwa członkowskiego, w tym również prawa do korzystania z unijnych środków finansowych<sup>19</sup>.
33. I wreszcie, na mocy art. 4 ust. 3 wniosku środki „są proporcjonalne do charakteru, powagi i zakresu uogólnionego braku w zakresie praworządności”, lecz nie do powagi faktycznych lub potencjalnych konsekwencji dla budżetu UE. Jest to potwierdzeniem konkluzji, iż proponowany mechanizm nie ustanawia prawdziwego związku między środkami, które mają zostać przyjęte, a ochroną budżetu, ale służy raczej nałożeniu sankcji z tytułu naruszenia praworządności *jako takiej*, jak to ma miejsce na mocy procedury ustanowionej w art. 7 ust. 3 TUE.
34. W świetle powyższego, systemu warunkowości przewidzianego we wniosku nie można uznać za niezależny lub autonomiczny od procedury określonej w art. 7 TUE, gdyż jego odnośne cele i konsekwencje nie są właściwie odróżnione i mogą się ze sobą pokrywać. W związku z tym, w obecnym kształcie, wniosek ustanawiałby w rzeczywistości równoległy mechanizm weryfikacji i kontroli przestrzegania jednej z podstawowych wartości Unii, tj. praworządności, dla której art. 7 TUE przewiduje stosowną procedurę<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Ukierunkowane zawieszenie konkretnych przepisów odnośnego rozporządzenia o finansowaniu na mocy art. 7 ust. 3 może przynieść takie same skutki jak środki o charakterze budżetowym określone w art. 4 wniosku Komisji, być może z wyjątkiem przeniesienia środków finansowych.

<sup>20</sup> Pozostaje to bez uszczerbku dla ewentualnego zastosowania art. 258–260 TFUE (postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) do celów sprawdzenia przestrzegania przez państwa członkowskie konkretnych aspektów praworządności, w ramach obowiązków spoczywających na nich na mocy Traktatów.

35. Konkretny związek między stwierdzonym brakiem a niemożnością osiągnięcia celów danego środka jest podstawą wszelkiej warunkowości związanej z unijnym finansowaniem. Nie stanowiłoby to jednak przeszkody w przyjęciu ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie należytego wykonania budżetu UE, pod warunkiem że system ten nie ograniczałby się do wymogu ogólnego badania poszanowania przez zainteresowane państwo członkowskie zasad i wartości, takich jak praworządność, jak się obecnie proponuje, ale dodatkowo obejmowałby wymóg zbadania zgodności z jasno określonymi zasadami na podstawie jednoznacznych standardów i kryteriów.
36. Horyzontalny system warunkowości mógłby być potencjalnie aktywowany w nadzwyczajnych okolicznościach uogólnionego nieprawidłowego funkcjonowania organów państwowych, w tym wymiaru sprawiedliwości i innych organów, takich jak te wskazane w art. 3 ust. 1 wniosku. Niemniej jednak takie przypadki zasadniczego nieprawidłowego funkcjonowania musiałyby być określone z wystarczającą dokładnością (zob. pkt 21 powyżej), a nie wyciągnięte z otwartego wykazu, jak w obecnym art. 3 ust. 1. Nieprawidłowe funkcjonowanie może co do zasady kwalifikować się również jako naruszenie praworządności, ale – jak wskazano powyżej – naruszenie takie nie byłoby ani elementem koniecznym, ani wystarczającym, by ustanowić prawdziwy mechanizm warunkowości. Ponadto aby mechanizm taki stanowił prawdziwą warunkowość, nieprawidłowe funkcjonowanie musiałyby wpływać lub potencjalnie wpływać *in concreto* na obowiązek należytego zarządzania finansami w ramach wykonywania unijnych środków finansowych lub na ochronę interesów finansowych Unii. W związku z tym w toku całej procedury uruchamiania zawieszenia, obniżenia lub innego środka wpływającego na prawo do unijnego finansowania, musiałyby zostać wyraźnie wykazane, iż istnieje wystarczający bezpośredni związek pomiędzy, z jednej strony, nieprawidłowym funkcjonowaniem, a – z drugiej strony – zasadami należytego zarządzania finansami i ochrony interesów finansowych Unii (obowiązek dowodowy w odniesieniu do warunkowości – zob. pkt 24 powyżej). I wreszcie, konsekwencje finansowe naruszenia powinny być obliczane na podstawie powagi faktycznego lub potencjalnego wpływu na interesy finansowe Unii (a nie tylko na podstawie charakteru, powagi i zakresu uogólnionego nieprawidłowego funkcjonowania).

## **B. CZY WNIOSEK OPIERA SIĘ NA WŁAŚCIWEJ PODSTAWIE PRAWNEJ?**

37. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości wybór podstawy prawnej aktu Unii musi się opierać na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej; należą do nich w szczególności cel i treść tego aktu<sup>21</sup>.
38. Ogólnie rzecz biorąc, z uwagi na to, że prawdziwe mechanizmy warunkowości stanowią logiczną część funkcjonowania danego systemu finansowania i są konieczne dla realizacji lub ochrony celów takiego systemu, są one zwykle ustanawiane na tej samej materialnej podstawie prawnej, której użyto do przyjęcia instrumentu finansowego wspomaganego przez dany mechanizm.
39. Jednak w przedmiotowym przypadku Komisja oparła swój wniosek na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, który stanowi, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują zasady finansowe określające procedurę wykonywania budżetu.
40. Gdyby mechanizm rzeczywiście stanowił prawdziwy system warunkowości, zgodnie z parametrami określonymi powyżej (zob. pkt 36), art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE byłby właściwą podstawą prawną. Po pierwsze, z uwagi na szczególną treść takiego mechanizmu, który miałby promować przestrzeganie horyzontalnych i proceduralnych obowiązków istotnych w ujęciu ogólnym do celów prawidłowego wykonania budżetu i niezwiązanych ze szczegółowym celem danego funduszu. Po drugie, ponieważ cel danego środka, mianowicie promowanie warunków koniecznych dla należytego wykonania budżetu Unii, a tym samym ochrony interesów finansowych Unii, jest zgodny z proponowaną podstawą prawną. W istocie, rozporządzenie finansowe zawiera już różne formy horyzontalnej warunkowości w zakresie wydatków, które to formy promują prawidłowość wydatków.

---

<sup>21</sup> Zob. wyroki Trybunału z 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89, Komisja przeciwko Radzie (dwutlenek tytanu), EU:C:1991:244, pkt 10; z 17 marca 1993 r. w sprawie C-155/91, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:1993:98, pkt 7; z 4 kwietnia 2000 r. w sprawie C-269/97, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2000:183, pkt 43; z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2004:253, pkt 54; z 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-533/03, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2006:64, pkt 43; z 6 listopada 2008 r. w sprawie C-155/07, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2008:605, pkt 34; z 22 października 2013 r. w sprawie C-137/12, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2013:675, pkt 52.



41. Należy również przeanalizować kwestię, czy art. 325 ust. 4 TFUE – który pozwala prawodawcy na przyjmowanie niezbędnych środków w dziedzinie zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć – stanowiłby podstawę prawną wniosku obok podstawy obecnie proponowanej. Trybunał orzekł, że jeżeli analiza danego środka UE wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można wskazać jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten środek należy oprzeć na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego elementu składowego<sup>22</sup>.
42. Bez wątplenia ochrona interesów finansowych Unii jest jednym ze wskazanych celów proponowanego mechanizmu, który w art. 3 podaje również różne przykłady „uogólnionych braków” odnoszących się do zapobiegania nadużyciom finansowym, ich ścigania i karania.
43. Trzeba jednak podkreślić, że proponowany mechanizm ma o wiele szerszy zakres przedmiotowy niż zapobieganie nadużyciom finansowym i ich zwalczanie. Stąd największy nacisk położono we wniosku na prawidłowe wykonanie budżetu UE, a zapobieganie nadużyciom finansowym lub ich zwalczanie jest elementem drugorzędnym, mającym charakter pomocniczy względem elementu podstawowego. Co więcej, wykonanie budżetu zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami już wymaga dysponowania środkami kontroli służącymi zapobieganiu nadużyciom finansowym i korygowaniu przypadków takich nadużyć (zob. np. art. 36 rozporządzenia finansowego). Ustanowienie mechanizmów mających na celu wprowadzenie takich środków kontroli może zatem opierać się wyłącznie na art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE.
44. W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi właściwą podstawę prawną dla ustanowienia mechanizmu warunkowości promującego przestrzeganie horyzontalnych i proceduralnych obowiązków istotnych w kontekście prawidłowego wykonania budżetu<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Zob. m.in. wyrok z 22 października 2013 r., Komisja przeciwko Radzie, sprawa C-137/12 EU:C:2013:675, pkt 53, wyrok z 8 września 2009 r., Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, sprawa C-411/06, EU:C:2009:518, pkt 46 i przywołane tam orzecznictwo; wyrok z 6 września 2012 r., Parlament przeciwko Radzie, sprawa C-490/10, EU:C:2012:525, pkt 45 i przywołane tam orzecznictwo, wyrok z 6 listopada 2008 r., Parlament przeciwko Radzie, sprawa C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 35 i nast.

<sup>23</sup> Z uwagi na to, że art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE przyznaje wyłączną kompetencję Unii, zasada pomocniczości, która działa wyłącznie w obszarach, w których kompetencję mają zarówno Unia, jak i państwa członkowskie, nie wchodzi w grę. W związku z tym mechanizm określony w protokole nr 2 do Traktatów na potrzeby kontrolowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe również nie będzie miał zastosowania.

### **C. CZY PROCEDURA PRZYJMOWANIA ŚRODKÓW W RAMACH MECHANIZMU JEST WYKONALNA POD WZGLEDEM PRAWNYM?**

45. Komisja proponuje, aby powierzyć Radzie uprawnienia do podejmowania stosownych środków na mocy art. 4 w drodze aktu wykonawczego, który byłby przyjmowany na podstawie wniosku Komisji. Jest to zgodne z pozostawioną współprawodawcom możliwością powierzenia uprawnień wykonawczych Radzie w należycie uzasadnionych przypadkach szczególnych, jak określono w art. 291 ust. 2 TFUE.
46. Proponowany proces decyzyjny wymaga odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, czy uprawnienie wykonawcze Rady jest zgodne z art. 317 TFUE, który powierza Komisji prawo do wykonywania budżetu na jej własną odpowiedzialność; po drugie, czy przewidywany model podjęcia decyzji, tj. odwrócona większość kwalifikowana, jest zgodny z Traktatami: odwrócona większość kwalifikowana oznacza procedurę, zgodnie z którą jedynie większość kwalifikowana w Radzie może uniemożliwić przyjęcie proponowanego środka<sup>24</sup>.
47. Co się tyczy pierwszego pytania, należy zauważyć, że uprawnienie Rady pozostaje zgodne z art. 317 TFUE, który powierza Komisji prawo do wykonywania budżetu na własną odpowiedzialność. Jak wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości, przedmiotowe postanowienie, które pojawia się w części TFUE dotyczącej „postanowień finansowych”, należy interpretować w świetle postanowień Traktatu regulujących instytucje, a nie na odwrót. Wynika z tego, że pojęcie „wykonanie budżetu” w art. 317 TFUE nie może zmienić sposobu, w jaki uprawnienia wykonawcze są przydzielane pomiędzy instytucje, i musi być interpretowane w sposób zawężający, tak by ograniczyć nadane Komisji wyłączne uprawnienie do zaciągania zobowiązań na wydatki<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Odwrócona większość kwalifikowana nie może zatem zostać uznana za podkategorię zasady głosowania większością kwalifikowaną.

<sup>25</sup> Wyrok z 24 października 1989 r., Komisja przeciwko Radzie, sprawa C-16/88, EU:C:1989:397, pkt 8 i nast., zwłaszcza pkt 16 i 17.

48. Jeśli chodzi o drugie pytanie – dotyczące tego, czy zastosowanie odwróconej większości kwalifikowanej jest wykonalne pod względem prawnym – Służba Prawna Rady miała już okazję wyjaśnić, że prawodawca może określać zasady głosowania na potrzeby wykonania przez Radę jej uprawnień wykonawczych, które to zasady będą inne niż zasady określone w Traktatach do celów przyjęcia aktu podstawowego, o ile wspomniane zasady nie naruszają równowagi uprawnień między instytucjami ani nie zmieniają podziału uprawnień między członkami instytucji, ani też nie wpływają na ich podstawowe prerogatywy<sup>26</sup>. Wynika to z faktu, że Traktaty nie określają zasad głosowania na potrzeby wykonania przez Radę uprawnień wykonawczych. Art. 16 ust. 3 TUE, zgodnie z którym „[o] ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”, nie może być interpretowany w ten sposób, że wszystkie akty wykonawcze Rady muszą zostać przyjęte większością kwalifikowaną. W tym względzie należy podkreślić, że art. 291 ust. 2 TFUE nie stanowi podstawy prawnej bezpośrednio nadającej Radzie uprawnienia wykonawcze, ale raczej ramy prawne, zgodnie z którymi prawodawca może powierzyć te uprawnienia Radzie. Stosując to postanowienie, prawodawca ma swobodę ustanowienia zasad proceduralnych do celów przyjęcia aktu wykonawczego przez Radę, pod warunkiem przestrzegania ograniczeń, o których mowa powyżej. Art. 16 ust. 3 TUE miałyby zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy prawodawca nie przewidział takich szczególnych zasad.

---

<sup>26</sup> Zob. np. opinia Służby Prawnej Rady z 20 stycznia 2012 r., dok. 5551/12, oraz uwagi Służby Prawnej Rady z 24 października 2018 r., dok. 13489/18. Jeżeli chodzi o Radę, prawodawca nie mógłby na przykład wprowadzić zasady większości kwalifikowanej, która byłaby oparta na innych udziałach procentowych ludności lub państw członkowskich lub która wykluczałaby prawo głosu danego członka Rady w sytuacji, gdy takie wykluczenie nie miałyby umocowania w prawie pierwotnym.

49. Prawdą jest, że Trybunał Sprawiedliwości nie odniósł się bezpośrednio do konkretnej kwestii ustanowienia „odwróconej zasady głosowania” w prawie wtórnym. Jednakże w sprawie, w której legalność uprawnień wykonawczych Rady została zakwestionowana, ponieważ zostały one wykonane w drodze procedury innej niż procedura określona w Traktatach na potrzeby przyjęcia aktu przyznającego takie uprawnienia, Trybunał orzekł, że „do celów tego postanowienia [mianowicie odnośnej podstawy prawnej określonej w Traktatach] wystarczy, że zasadnicze elementy odnośnej kwestii zostały przyjęte zgodnie z procedurą określoną w tym postanowieniu, a przepisy wykonujące podstawowe rozporządzenia lub dyrektywy mogą zostać przyjęte według innej procedury, przewidzianej w tych rozporządzeniach lub dyrektywach” (podkreślenie własne)<sup>27</sup> <sup>28</sup>. Praktyka współprawodawców potwierdziła to

---

<sup>27</sup> Zob. wyrok z 18 czerwca 1996 r., Parlament przeciwko Radzie, sprawa C-303/94, EU:C:1996:238, pkt 23. Zob. również odnośne uzasadnienie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w jego wyroku z 6 maja 2008 r., Parlament przeciwko Radzie, sprawa C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 43–51, oraz opinia rzecznika generalnego Miguela Póiaresa Maduro w tej sprawie, EU:C:2007:551, pkt 17.

Choć nie ma to znaczenia z punktu widzenia niniejszej sprawy, w wyroku z 22 września 2016 r., Parlament przeciwko Radzie, sprawy połączone C-14/15 i C-116/15, EU:C:2016:715, Trybunał unieważnił decyzję wykonawczą Rady, ponieważ została ona przyjęta zgodnie z zasadą głosowania (w tym przypadku akt podstawowy przewidywał jednomyślność) inną niż zasada wyraźnie ustanowiona w Traktatach. Wyrok ten dotyczył bardzo szczególnego kontekstu „trzeciego filaru” w dawnym TUE, którego art. 34 ust. 2 lit. c) zdanie ostatnie stanowił wyraźnie, że „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje środki niezbędne do wykonania tych decyzji na poziomie Unii”. W przeciwieństwie do tego dawnego postanowienia dotyczącego trzeciego filaru, jak podkreślono w pkt 47 niniejszej opinii, Traktaty nie przewidują żadnych wyraźnych zasad głosowania na potrzeby wykonania przez Radę uprawnień wykonawczych, zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE (w przypadku aktów wykonawczych w dziedzinie WPZiB stosuje się szczególne zasady przewidziane w tym konkretnym tytule TUE).

<sup>28</sup> Zob. w tym względzie wyrok z 30 września 2003 r., Eurocoton przeciwko Radzie, sprawa C-76/01 P, EU:C:2003:511, w którym Trybunał Sprawiedliwości, w ramach postępowania antydumpingowego opartego na odwróconej zwykłej większości, orzekł już, że niepodjęcie przez Radę działań w terminie ustalonym w prawie wtórnym do celów wykonania przez Radę jej uprawnień wykonawczych jest aktem Rady wywołującym skutki prawne podlegające kontroli przez Trybunał Sprawiedliwości, który powinien być należycie umotywowany. W tym przypadku Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „nieprzyjęcie przedłożonego przez Komisję wniosku dotyczącego rozporządzenia nakładającego ostateczne cło antydumpingowe, wraz z upływem 15-miesięcznego okresu, definitywnie określiło stanowisko Rady w końcowej fazie postępowania antydumpingowego” (pkt 65).

podejście w wielu przypadkach<sup>29</sup>, zwłaszcza w przypadku warunkowości makroekonomicznej w kontekście obecnego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dla funduszy strukturalnych<sup>30</sup>.

50. W przypadku gdy Rada otrzymuje uprawnienie do przyjmowania środków wykonawczych, musi to być należycie uzasadnione. Jeżeli Rada otrzymuje takie uprawnienia, a zasada dotycząca podejmowania decyzji jest odmienna od domyślnej metody głosowania ustanowionej w art. 16 ust. 3 TUE, wybór taki również musi być uzasadniony względami, które odnoszą się do charakteru i warunków środków, jakie mają zostać przyjęte w ramach procedury wykonawczej. Zasada głosowania, która w znaczącym stopniu ogranicza Radzie możliwość, by nie stosować się do wniosku Komisji, musi być uzasadniona celem zminimalizowania ryzyka politycznego oporu wobec proponowanego trybu postępowania w danych okolicznościach. W obecnym przypadku jednak wniosek Komisji nie zawiera takiego uzasadnienia, gdyż uzasadnienie ujęte w motywie 15 zdanie ostatnie jest zwykłym stwierdzeniem.

#### **IV. WNIOSEK**

51. Zdaniem Służby Prawnej Rady:

- odniesienie do praworządności w art. 3 wniosku jako warunku uruchamiającego proponowany mechanizm nie jest ani konieczne, ani wystarczające, by ustalić związek z należytych wykonaniem budżetu UE, czego wymaga prawdziwa warunkowość w zakresie wydatkowania;
- prawdziwy mechanizm warunkowości nie może opierać się na założeniu, że ryzyko dla budżetu UE siłą rzeczy istnieje w sytuacji, gdy pewne braki zostaną zakwalifikowane jako uogólnione. Wymaga raczej, by istnienie takiego ryzyka było określane na podstawie jednoznacznych standardów i kryteriów;

---

<sup>29</sup> Zob. np. zasady głosowania dotyczące decyzji wykonawczych Rady określone w tzw. sześciopaku i dwupaku.

<sup>30</sup> Art. 23 ust. 10 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, przywołany powyżej w przepisie 8.

- systemu warunkowości przewidzianego we wniosku w jego obecnym kształcie nie można uznać za niezależny lub autonomiczny względem procedury określonej w art. 7 TUE, gdyż odnośne cele i konsekwencje obu procedur nie są właściwie odróżnione i mogą się ze sobą pokrywać;
- system warunkowości mający służyć ochronie należytego wykonania budżetu UE mógłby być aktywowany w przypadku uogólnionego nieprawidłowego funkcjonowania organów państwowych, ale tylko jeżeli zostałyby spełnione następujące warunki:
  - (i) przypadki nieprawidłowego funkcjonowania wskazane są za pomocą jasnej i wystarczająco precyzyjnej definicji;
  - (ii) nieprawidłowe funkcjonowanie wpływa lub może wpływać *in concreto* na obowiązek należytego zarządzania finansami w ramach wykonywania unijnych środków finansowych lub na ochronę interesów finansowych Unii;
  - (iii) istnienie wystarczającego bezpośredniego związku między nieprawidłowym funkcjonowaniem a wykorzystaniem budżetu zostaje stwierdzone za pomocą weryfikowalnych dowodów; oraz
  - (iv) skala przyjętych środków jest proporcjonalna do negatywnych skutków nieprawidłowego funkcjonowania dla wykorzystania budżetu Unii;
- art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE jest prawidłową podstawą prawną dla ustanowienia prawdziwego systemu warunkowości o charakterze ogólnym;
- przyjęcie środków w drodze aktu wykonawczego Rady, który zostaje przyjęty, chyba że inaczej postanowi kwalifikowana większość, musi być odpowiednio uzasadnione.