



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 27 stycznia 2026 r.*

Spis treści

I.	Ramy prawne	4
A.	Prawo międzynarodowe	4
1.	Konwencja o środkach odurzających	4
2.	Konwencja o substancjach psychotropowych	7
B.	Prawo Unii	7
1.	Decyzja ramowa 2004/757	7
2.	Decyzja 2021/3	8
3.	Regulamin postępowania przed Trybunałem	11
II.	Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu	11
III.	Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi	13
IV.	Postępowanie przed Trybunałem	14
V.	W przedmiocie skargi	14
A.	W przedmiocie dopuszczalności	14
1.	Argumentacja stron	14
2.	Ocena Trybunału	15
B.	Co do istoty	17
1.	W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 2 TFUE	18
a)	Argumentacja stron	18

* Język postępowania węgierski.

b) Ocena Trybunału	21
2. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 1 i 2 decyzji 2021/3 oraz art. 288 akapit czwarty TFUE	24
a) W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem decyzji 2021/3	24
1) Argumentacja stron	24
2) Ocena Trybunału	25
b) W przedmiocie naruszenia art. 1 i 2 decyzji 2021/3 oraz art. 288 akapit czwarty TFUE	28
1) Argumentacja stron	28
2) Ocena Trybunału	28
3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy gwarantowanej w art. 4 ust. 3 TUE	28
a) Argumentacja stron	28
b) Ocena Trybunału	30
W przedmiocie kosztów	32

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dopuszczalność – Decyzja (UE) 2021/3 – Stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających, utworzonej przez Radę Gospodarczą i Społeczną Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie umieszczania konopi indyjskich i ich pochodnych w wykazach zgodnie z Jednolitą konwencją o środkach odurzających z 1961 r., zmienioną protokołem z 1972 r., oraz z Konwencją o substancjach psychotropowych z 1971 r. – Zajęcie stanowiska i głos państwa członkowskiego sprzeczny z tym stanowiskiem Unii – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Skutki zarzucanego zachowania w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii – Trwałe skutki dla jednności i spójności działań międzynarodowych Unii – Artykuł 3 ust. 2 TFUE – Wyłączna kompetencja zewnętrzna – Wpływ na wspólne zasady lub zmiana ich zakresu – Podniesiony jako środek obrony zarzut niezgodności z prawem – Niedopuszczalność

W sprawie C-271/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 27 kwietnia 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali L. Baumgart, M. Carpus-Carcea i Zs. Teleki, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Węgrom, które reprezentowali M.Z. Fehér i G. Koós, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer i O. Spineanu-Matei, prezesi izb, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (sprawozdawca), Z. Csehi i N. Fenger, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: M. Siekierzyńska, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 października 2024 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzeczniczki generalnej na posiedzeniu w dniu 27 lutego 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że nie przyjmując stanowiska Unii Europejskiej na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających w sprawie zmiany treści umieszczenia konopi indyjskich i ich pochodnych w wykazach, Węgry, po pierwsze uchybiły zobowiązaniom państwa członkowskiego, które na nich ciąży na mocy decyzji Rady (UE) 2021/3 z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających w sprawie umieszczania konopi indyjskich i ich pochodnych w wykazach zgodnie z Jednolitą konwencją o środkach odurzających z 1961 r., zmienioną protokołem z 1972 r., oraz Konwencją o substancjach psychotropowych z 1971 r. (Dz.U. 2021, L 4, s. 1), która wiąże je na mocy art. 218 ust. 9 TFUE w związku z art. 288 akapit czwarty TFUE, po drugie, naruszyły wyłączną kompetencję zewnętrzną Unii przewidzianą w art. 3 ust. 2 TFUE, a po trzecie, nie przestrzegały zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, i
- obciążenie Węgier kosztami postępowania.

I. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja o środkach odurzających

- 2 Jednolita konwencja o środkach odurzających z 1961 r., zmieniona protokołem z 1972 r. zmieniającym Jednolitą konwencję o środkach odurzających z 1961 r., sporządzona w Nowym Jorku dnia 30 marca 1961 r. (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 520, nr 7515, zwana dalej „konwencją o środkach odurzających”) przewiduje w motywie ósmym preambuły:

„Pragnąc zawrzeć międzynarodową konwencję, która mogłaby być powszechnie przyjęta celem zastąpienia istniejących porozumień odnoszących się do środków odurzających, ograniczałaby użycie środków odurzających do celów leczniczych i naukowych oraz zapewniałaby istnienie stałej międzynarodowej współpracy i kontroli dla osiągnięcia tych celów”.

- 3 Artykuł 1 konwencji o środkach odurzających, zatytułowany „Określenia”, przewiduje w ust. 1:

„Poza przypadkami, gdy inne znaczenie jest wyraźnie określone, bądź gdzie z kontekstu wynika inaczej, poniższe określenia mają zastosowanie do wszystkich postanowień niniejszej konwencji:

(a) przez »Organ« rozumie się Międzynarodowy Organ Kontroli Środków Odurzających,

[...]

(g) przez »Komisję« rozumie się Komisję Środków Odurzających Rady [Społeczno-Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwaną dalej »Komisją ds. Środków Odurzających«)],

[...]

(j) przez »środek odurzający« rozumie się każdą substancję wymienioną w Wykazach I i II, zarówno naturalną, jak i otrzymaną w drodze syntezy,

[...]

(u) przez »Wykaz I«, »Wykaz II«, »Wykaz III« i »Wykaz IV« rozumie się odpowiednie listy środków odurzających lub przetworów dołączone do niniejszej konwencji ze wszystkimi zmianami, które mogą być wprowadzone od czasu do czasu, zgodnie z artykułem 3,

[...]”.

- 4 Artykuł 2 tej konwencji, zatytułowany „Substancje objęte kontrolą”, stanowi:

„1. Z wyjątkiem przepisów kontroli odnoszących się tylko do określonych środków odurzających, środki odurzające objęte Wykazem I podlegają wszelkim przepisom o kontroli mającym zastosowanie do środków odurzających objętych niniejszą konwencją, a w szczególności przepisom artykułów: 4 lit. (c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 i 37.

[...]

5. Środki odurzające objęte Wykazem IV zostaną również włączone do Wykazu I i podlegają wszystkim przepisom o kontroli, stosowanym do środków odurzających wymienionych w tym ostatnim wykazie, a ponadto:

- (a) Strona zastosuje do nich takie specjalne przepisy o kontroli, które jej zdaniem są konieczne ze względu na szczególnie niebezpieczne właściwości danego środka odurzającego, oraz
- (b) Strona zabroni zbioru, wyrobu, wywozu i przywozu, obrotu, posiadania lub używania tych środków odurzających, jeśli, jej zdaniem, warunki panujące w kraju wykazą, że jest to najbardziej odpowiedni sposób dla ochrony zdrowia i dobrobytu publicznego, z wyjątkiem ilości, które mogą być potrzebne do badań lekarskich i naukowych, włączając w to doświadczenia kliniczne prowadzone z tymi środkami, dokonywane pod bezpośrednim nadzorem i kontrolą danej Strony lub podlegające takiemu nadzorowi i takiej kontroli.

[...]”.

- 5 Zgodnie z brzmieniem art. 3 wspomnianej konwencji, zatytułowanego „Zmiany w zakresie kontroli”:

„1. Jeśli Strona lub Światowa Organizacja Zdrowia [WHO] posiada informacje, które jej zdaniem powodują konieczność wprowadzenia zmian do któregośkolwiek z Wykazów, skieruje ona notyfikację w tej sprawie do Sekretarza Generalnego wraz z odnośnymi informacjami na poparcie tej notyfikacji.

[...]

4. Jeśli [WHO] stwierdzi, że przetwór nie może, ze względu na zawarte w nim substancje, być nadużywany ani też wywołać szkodliwych skutków (ustęp 3) oraz że zawartego w nim środka odurzającego nie da się łatwo z niego odzyskać, to [Komisja ds. Środków Odurzających] może, zgodnie z zaleceniem [WHO], umieścić ten przetwór w Wykazie III.

5. Jeśli [WHO] stwierdzi, że środek odurzający zawarty w Wykazie I może szczególnie łatwo stać się przedmiotem nadużywania i wywoływać skutki szkodliwe (ustęp 3) oraz że niebezpieczeństwo to nie jest zrównoważone przez poważne zalety terapeutyczne tego środka, których to zalet nie posiadają substancje inne niż zawarte w Wykazie IV, to [Komisja ds. Środków Odurzających] może, zgodnie z zaleceniami [WHO] umieścić ten środek odurzający w Wykazie IV.

6. Jeśli zawiadomienie odnosi się do środka odurzającego, umieszczonego już w Wykazie I lub Wykazie II, bądź do przetworu umieszczonego w Wykazie III, to [Komisja ds. Środków Odurzających] poza postanowieniami przewidzianymi w ustępie 5, może zgodnie z zaleceniem [WHO] wprowadzić zmianę w tych Wykazach przez:

- (a) przeniesienie środka odurzającego z Wykazu I do Wykazu II lub z Wykazu III do Wykazu I bądź
- (b) skreślenie środka odurzającego lub przetworu z odpowiedniego Wykazu.

7. Wszelkie decyzje [Komisji ds. Środków Odurzających], powzięte zgodnie z niniejszym artykułem, będą podane do wiadomości przez Sekretarza Generalnego wszystkim Państwom będącym członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych [ONZ], Państwom Stronom niniejszej

konwencji niebędącym członkami [ONZ], [WHO] oraz [Międzynarodowemu Organowi Kontroli Środków Odurzających]. Decyzje takie będą obowiązywać każdą ze Stron począwszy od daty otrzymania przez Stronę takiego zawiadomienia, po którego otrzymaniu Strony podejmą wszelkie kroki wymagane przez niniejszą konwencję.

[...]”.

- 6 Artykuł 8 wspomnianej konwencji, zatytułowany „Funkcje Komisji [ds. Środków Odurzających]”, stanowi:

„Komisja [ds. Środków Odurzających] jest uprawniona do rozpatrywania wszelkich zagadnień mających związek z celami niniejszej konwencji, a w szczególności do:

a) zmiany [wykazów] zgodnie z art. 3;

[...]”.

- 7 Artykuł 35 konwencji o środkach odurzających, zatytułowany „Walka z nielegalnym obrotem”, przewiduje w lit. a):

„Biorąc pod uwagę własne systemy konstytucyjne, prawne i administracyjne, Strony:

(a) podejmą kroki na szczeblu krajowym w celu uzgodnienia akcji zapobiegawczej i represyjnej skierowanej przeciwko nielegalnemu obrotowi; w tym celu mogą one wyznaczyć odpowiedni urząd, odpowiedzialny za takie współdziałanie”.

- 8 Artykuł 36 tej konwencji, zatytułowany „Postanowienia karne”, stanowi:

„1. (a) Z zastrzeżeniem swych ograniczeń konstytucyjnych, każda Strona podejmie takie kroki, które zapewnią, aby uprawa, zbiór, wyrób, sporządzanie wyciągów, przetwarzanie, posiadanie, oferowanie, oferowanie do sprzedaży, rozpowszechnianie, kupno, sprzedaż, dostarczanie na jakichkolwiek warunkach, pośredniczenie, wysyłanie, przesyłanie w transzycie, przewóz, przywóz i wywóz środków odurzających, sprzeczne z postanowieniami niniejszej konwencji, i wszelkie inne czynności, które w przekonaniu danej Strony mogą być w sprzeczności z postanowieniami niniejszej konwencji, były uznane za przestępstwa karalne, gdy popełniane są umyślnie, i aby poważne przestępstwa podlegały odpowiedniej karze, a w szczególności karze więzienia lub innej karze pozbawienia wolności;

[...]

2. Z zastrzeżeniem ograniczeń konstytucyjnych Strony, jej systemu prawnego i prawa wewnętrznego:

(a) [...]

(ii) umyślny udział w którymkolwiek z wymienionych przestępstw, zmowa w celu ich popełnienia i usiłowanie ich popełnienia oraz czynności przygotowawcze i operacje finansowe związane z przestępstwami wymienionymi w niniejszym artykule będą stanowiły przestępstwa karalne, przewidziane w ustępie 1;

[...]

4. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie narusza zasady, że przestępstwa w nim wymienione będą określane, ścigane i karane zgodnie z prawem krajowym Strony.

2. Konwencja o substancjach psychotropowych

- 9 Konwencja o substancjach psychotropowych, sporządzona w Wiedniu dnia 21 lutego 1971 r. (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1019, s. 175, zwana dalej „konwencją o substancjach psychotropowych”), stanowi w art. 1 zatytułowanym „Znaczenie określeń”:

„Jeżeli nie podano wyraźnie innego znaczenia lub jeżeli inne znaczenie nie wynika z kontekstu, następujące określenia użyte w konwencji mają niżej wskazane znaczenie:

[...]

- e) »substancja psychotropowa« oznacza każdą substancję naturalną lub syntetyczną lub każdy produkt naturalny zamieszczony w Wykazie I, II, III lub IV.

[...]

- g) »Wykaz I«, »Wykaz II«, »Wykaz III« i »Wykaz IV« oznaczają spisy substancji psychotropowych odpowiednio ponumerowane, załączone do niniejszej Konwencji, które mogą być zmieniane zgodnie z artykułem 2,

[...]”.

- 10 Artykuł 2 tej konwencji, zatytułowany „Zakres stosowania kontroli nad substancjami”, przewiduje w szczególności procedurę, jaką należy stosować w celu przeniesienia substancji z jednego wykazu do innego lub wykreślenia jej z wykazów.

B. Prawo Unii

1. Decyzja ramowa 2004/757

- 11 Decyzja ramowa Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami (Dz.U. 2004, L 335, s. 8), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2103 z dnia 15 listopada 2017 r. (Dz.U. 2017, L 305, s. 12), (zwana dalej „decyzją ramową 2004/757”), przewiduje w motywie 3:

„Konieczne jest przyjęcie minimalnych zasad określających znamiona przestępstw w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami i półproduktami, co umożliwi wspólne podejście na poziomie Unii do walki z nielegalnym obrotem”.

- 12 Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 pkt 1 tej decyzji ramowej pojęcie „narkotyku” oznacza którąkolwiek z następujących substancji:

„a) substancję objętą zakresem stosowania [konwencji o środkach odurzających] lub [konwencji o substancjach psychotropowych];

b) wszelkie substancje wymienione w załączniku”.

- 13 Artykuł 2 wspomnianej decyzji ramowej, zatytułowany „Przestępstwa związane z nielegalnym handlem narkotykami i półproduktami”, stanowi w ust. 1:

„Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia karalności następujących czynów popełnionych umyślnie i bez upoważnienia:

a) produkcja, wytwarzanie, sporządzanie wyciągów, przygotowanie, oferowanie, proponowanie sprzedaży, rozprowadzanie, sprzedaż, dostarczanie na wszelkiego rodzaju warunkach, pośrednictwo, wysyłka, przesyłanie w tranzycie, przewożenie, przywóz lub wywóz narkotyków;

b) uprawa maku lekarskiego, krzewu koka lub rośliny konopi;

c) posiadanie lub nabywanie narkotyków dla prowadzenia działań wymienionych w lit. a);

[...]”.

- 14 Artykuł 4 wspomnianej decyzji ramowej, zatytułowany „Kary”, stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne w celu zapewnienia, aby przestępstwa określone w art. 2 i 3 podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom karnym.

Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do tego, aby przestępstwa określone w art. 2 podlegały karze pozbawienia wolności, której górna granica mieści się w przedziale od 1 roku do 3 lat.

2. Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do tego, aby przestępstwa określone w art. 2 ust. 1 lit. a), b) i c) podlegały karze pozbawienia wolności, której górna granica mieści się w przedziale od 5 do 10 lat w następujących przypadkach:

a) przestępstwo dotyczy dużych ilości narkotyków;

b) przestępstwo dotyczy tych narkotyków, które powodują najwięcej uszczerbku dla zdrowia lub które spowodowały znaczną szkodę dla zdrowia pewnej liczby osób.

[...]”.

2. Decyzja 2021/3

- 15 Motywy 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 i 32 decyzji 2021/3 przewidują:

„(5) Zmiany w wykazach załączonych do konwencji o środkach odurzających oraz konwencji o substancjach psychotropowych mają bezpośredni wpływ na zakres stosowania prawa Unii w dziedzinie polityki antynarkotykowej. Do substancji wymienionych w wykazach załączonych do tych konwencji ma zastosowanie decyzja ramowa [2004/757]. W związku z tym wszelkie zmiany w wykazach załączonych do tych konwencji są bezpośrednio włączane do wspólnych przepisów Unii.

[...]

- (7) Unia nie jest stroną konwencji o środkach odurzających ani konwencji o substancjach psychotropowych. Ma ona status obserwatora w [Komisji ds. Środków Odurzających], której członkami z prawem do głosowania na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji jest 12 państw członkowskich. W związku z tym konieczne jest, aby Rada upoważniła te państwa członkowskie do wyrażenia stanowiska Unii odnośnie do umieszczenia substancji w wykazach zgodnie z konwencją o środkach odurzających oraz konwencją o substancjach psychotropowych, ponieważ te decyzje dotyczące umieszczania substancji w wykazach międzynarodowych załączonych do tych konwencji wchodzą w zakres kompetencji Unii.

[...]

- (9) W ocenie [Komitetu Ekspertów WHO ds. Uzależnień od Środków Odurzających, zwanego dalej »komitetem ekspertów WHO«] ziele i żywica konopi indyjskich nie są raczej w stanie wywołać negatywnych skutków podobnych do tych, które wywołują inne substancje wymienione w wykazie IV załączonym do konwencji o środkach odurzających. Przyjmowane doustnie przetwory z konopi indyjskich wykazały ponadto właściwości leczenia bólu i innych dolegliwości zdrowotnych, takich jak padaczka i spastyczność spowodowana stwardnieniem rozsianym.

[...]

- (11) Powyższe zalecenie nie wiąże się z żadną zmianą poziomu kontroli międzynarodowej ziela i żywicy konopi indyjskich. W zaleceniu należyte uwzględniono rozwój badań naukowych w tym obszarze, jaki dokonał się od czasu umieszczenia ziela i żywicy konopi indyjskich w konwencji o środkach odurzających po raz pierwszy. Skreślenie ziela i żywicy konopi indyjskich z wykazu IV załączonego do konwencji o środkach odurzających mogłoby być korzystne dla rozwoju zbiorowej wiedzy zarówno na temat właściwości terapeutycznych konopi indyjskich, jak i związanego z nimi szkodliwego wpływu konopi indyjskich na zdrowie.
- (12) Unia powinna zatem opowiedzieć się za skreśleniem ziela i żywicy konopi indyjskich z wykazu IV załączonego do konwencji o środkach odurzających.

[...]

- (21) [...] definicja przetworów na podstawie konwencji o środkach odurzających może obejmować wszystkie produkty, które są wyciągami i nalewkami z konopi indyjskich, traktując je jako przetwory z konopi indyjskich, a także – jeśli zalecenia komitetu ekspertów WHO, aby umieścić dronabinol w wykazie I załączonym do konwencji o środkach odurzających, zostanie zrealizowane – jako »przetwory« dronabinolu i jego stereoizomery. W związku z tym WHO zaleciła skreślenie wyciągów i nalewek z konopi indyjskich z wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających.
- (22) Z informacji przedstawionych przez WHO po wydaniu tego zalecenia oraz z analizy wpływu tego zalecenia sporządzonej przez [Międzynarodowy Organ Kontroli Środków Odurzających] wynika, że zalecenie to nie pociąga za sobą żadnych zmian w międzynarodowym poziomie kontroli wyciągów i nalewek z konopi indyjskich i że nie należy oczekiwać, by miało ono wpływ na obowiązki państw członkowskich w zakresie

kontroli lub sprawozdawczości. Ponadto skreślenie wyciągów i nalewek z konopi indyjskich z wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających zapewniłoby większą pewność kontroli produktów pochodnych bez używania rozpuszczalnika, a z zastosowaniem ciepła i ciśnienia.

[...]

- (32) Należy ustalić stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach [Komisji ds. Środków Odurzających] w odniesieniu do zmian dotyczących umieszczenia w wykazie konopi indyjskich i ich pochodnych, ponieważ decyzje dotyczące umieszczania w wykazach wyżej wymienionych konopi indyjskich i ich pochodnych będą miały bezpośredni wpływ na treść prawa Unii, a mianowicie [decyzji ramowej 2004/757/].

- 16 Artykuł 1 tej decyzji stanowi:

„Stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii przez państwa członkowskie na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających [...], która ma się odbyć w dniach 2–4 grudnia 2020 r., gdy organ ten zostanie poproszony o przyjęcie decyzji w sprawie dodania substancji do wykazów załączonych do [konwencji o środkach odurzających] i do [konwencji o substancjach psychotropowych] lub skreślenia substancji z tych wykazów, musi być zgodne ze stanowiskiem zamieszczonym w załączniku do niniejszej decyzji”.

- 17 Artykuł 2 tej decyzji przewiduje:

„Stanowisko, o którym mowa w art. 1, zostanie wyrażone przez państwa członkowskie będące członkami [Komisji ds. Środków Odurzających], działające wspólnie w interesie Unii”.

- 18 Załącznik do tej decyzji ma następujące brzmienie:

„Stanowisko, jakie ma zostać zajęte przez państwa członkowskie będące członkami Komisji ds. Środków Odurzających [...], działające wspólnie w interesie Unii, na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji [Komisji ds. Środków Odurzających], która ma się odbyć w dniach 2–4 grudnia 2020 r.:

- 1) z wykazu IV załączonego do konwencji o środkach odurzających należy skreślić ziele i żywicę konopi indyjskich [...];
- 2) dronabinol i jego stereoizomery (delta-9-tetrahydrokannabinol) należy dodać do wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających i – o ile zalecenie to zostanie przyjęte – skreślić z wykazu II załączonego do konwencji o substancjach psychotropowych;
- 3) tetrahydrokannabinol (izomery delta-9-tetrahydrokannabinolu) należy dodać do wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających pod warunkiem przyjęcia przez [Komisję ds. Środków Odurzających] zalecenia o dodaniu dronabinolu i jego stereoizomerów (delta-9-tetrahydrokannabinol) do wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających i – o ile zalecenie to zostanie przyjęte – skreślić z wykazu I załączonego do konwencji o substancjach psychotropowych;
- 4) z wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających należy skreślić wyrazy »wyciągi i nalewki«;

- 5) do wpisu dotyczącego ziela i żywicy konopi indyjskich w wykazie I załączonym do konwencji o środkach odurzających nie należy dodawać przypisu w brzmieniu »Przetwory zawierające głównie kannabidiol i nie więcej niż 0,2 procent delta-9-tetrahydrokannabinolu nie są objęte kontrolą międzynarodową.«;
- 6) do wykazu III załączonego do konwencji o środkach odurzających nie należy dodawać przetworów wytworzonych w procesie syntezy chemicznej lub jako przetwory konopi indyjskich, które stanowią jedno- lub wieloskładnikowe preparaty farmaceutyczne i powstają w taki sposób, że delta-9-tetrahydrokannabinolu (dronabinolu) nie można wyekstrahować za pomocą powszechnie dostępnych środków ani w ilościach mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Aby zapewnić spójność umieszczenia substancji w wykazie i uniknąć ryzyka, że dana substancja zostanie umieszczona w wykazie zgodnie zarówno z konwencją o środkach odurzających, jak i konwencją o substancjach psychotropowych, państwa członkowskie będące członkami [Komisji ds. Środków Odurzających] mogą wyrazić zgodę na wspólne głosowanie nad przedmiotowymi zaleceniami”.

3. *Regulamin postępowania przed Trybunałem*

- 19 Artykuł 160 regulaminu postępowania przed Trybunałem, zatytułowany „Wniosek o zawieszenie wykonania aktu lub o zastosowanie innych środków tymczasowych”, stanowi w § 1:

„Wniosek o zawieszenie wykonania aktu wydanego przez instytucję na podstawie art. 278 TFUE lub art. 157 TEWEA jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy wnioskodawca zaskarżył ten akt przed Trybunałem”.

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 20 W dniu 24 stycznia 2019 r. WHO przedstawiła sześć zaleceń o numerach od 5.1 do 5.6 (zwanymi dalej „zaleceniami WHO”), mających na celu zmianę klasyfikacji konopi indyjskich i ich pochodnych zgodnie z konwencją o środkach odurzających i konwencją o substancjach psychotropowych (zwanymi dalej łącznie „obiema przedmiotowymi konwencjami”).
- 21 Każda z obu przedmiotowych konwencji zawiera w załączniku cztery wykazy, opatrzone numerami I–IV, zawierające listy środków odurzających lub preparatów zawierających te środki oraz substancji psychotropowych.
- 22 Celem zaleceń WHO było, po pierwsze, zapewnienie, by rozpatrywane substancje podlegały najważniejszej – w świetle aktualnej wiedzy naukowej i medycznej – kontroli międzynarodowej przewidzianej w obu przedmiotowych konwencjach oraz praktykom administracyjnym, a po drugie, zapewnienie dostępności, badań i rozwoju preparatów zawierających pochodne konopi indyjskich w celach medycznych.
- 23 Wspomniane wyżej zalecenia były przedmiotem obrad czwartego posiedzenia i piątego posiedzenia międzysesyjnego Komisji ds. Środków Odurzających w dniach 24 czerwca i 23 września 2019 r. Komisja ta, której funkcje i uprawnienia są określone w szczególności w obu

przedmiotowych konwencjach, jest uprawniona do zmiany wykazów załączonych do tych dwóch konwencji na podstawie zaleceń WHO, która działa zgodnie z zaleceniami Komitetu Ekspertów WHO ds. Uzależnień od Środków Odurzających.

- 24 Komisja ds. Środków Odurzających składa się z 53 państw, które są członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych i są wybierane przez Radę Społeczno-Gospodarczą ONZ. W grudniu 2020 r. członkami tej komisji z prawem głosu było dwanaście państw członkowskich Unii, w tym Węgry, przy czym wszystkie państwa członkowskie Unii są stronami obu przedmiotowych konwencji. Z kolei Unia Europejska posiada w tej komisji status obserwatora.
- 25 Podczas posiedzeń wspomnianych w pkt 23 niniejszego wyroku Międzynarodowy Organ Kontroli Środków Odurzających i Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przystępczości (UNODC) przedstawiły wyjaśnienia i oceniły skutki zaleceń WHO.
- 26 Ponadto, po podjęciu w marcu 2020 r. decyzji o odroczeniu głosowania nad zaleceniami WHO, Komisja ds. Środków Odurzających zorganizowała w okresie od czerwca do października 2020 r. trzy debaty tematyczne, po których nastąpiło, w dniu 8 października 2020 r., posiedzenie międzysesyjne otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron, podczas którego podsumowano wyniki dotychczasowych obrad.
- 27 Głosowanie nad zaleceniami WHO zostało wpisane do porządku obrad sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających, która miała się odbyć w dniach 2–4 grudnia 2020 r.
- 28 Z tej perspektywy przedstawiciele państw członkowskich Unii kilkakrotnie obradowali nad zaleceniami WHO na forum Horyzontalnej Grupy Roboczej ds. Narkotyków. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), które międzyczasie zostało zastąpione przez Agencję Unii Europejskiej ds. Narkotyków (EUDA), również oceniło wpływ tych zaleceń.
- 29 W dniu 16 października 2020 r. Komisja przyjęła wniosek odnoszący się do decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej podczas ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających odnośnie do umieszczenia substancji w wykazie na mocy Jednolitej konwencji o środkach odurzających z 1961 r., zmienionej protokołem z 1972 r., oraz Konwencji o substancjach psychotropowych z 1971 r. [COM(2020) 659 final/2].
- 30 Działająca w Radzie Horyzontalna Grupa Robocza ds. Narkotyków przeanalizowała ten wniosek, który Rada przegłosowała w trybie procedury pisemnej w dniu 23 listopada 2020 r. Rada przyjęła decyzję 2021/3 kwalifikowaną większością głosów zgodnie z art. 218 ust. 9 akapit pierwszy TFUE. W tymże głosowaniu Węgry głosowały przeciw, a Republika Bułgarii wstrzymała się od głosu. Wszystkie państwa członkowskie są adresatami tej decyzji.
- 31 Zgodnie z art. 1 i 2 decyzji 2021/3 dwanaście państw – będących członkami Komisji ds. Środków Odurzających, działając wspólnie w imieniu Unii i w jej interesie – miało wyrazić w trakcie ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających stanowisko zawarte w załączniku do tej decyzji. Punkty 1–6 załącznika do tej decyzji odpowiadają zaleceniom WHO.

- 32 W dniu 2 grudnia 2020 r. w Komisji ds. Środków Odurzających odbyło się głosowanie nad zaleceniami WHO. Zalecenia 5.2–5.6 WHO zostały odrzucone. Natomiast zalecenie 5.1 WHO (zwane dalej „zaleceniem 5.1”) zostało przyjęte minimalną większością głosów (27 głosów za, 25 głosów przeciw i 1 głos wstrzymujący się). Jego celem było skreślenie ziela i żywicy konopi indyjskich z wykazu IV załączonego do konwencji o środkach odurzających, który zawierał listę najbardziej niebezpiecznych substancji niemających zastosowania medycznego. Zalecenie 5.4 WHO (zwane dalej „zaleceniem 5.4”) miało natomiast na celu skreślenie wyrazów „wyciągi i nalewki” z wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających.
- 33 Węgry głosowały przeciwko zaleceniom 5.1 i 5.4. Węgry złożyły również oświadczenie w Komisji ds. Środków Odurzających, że przyjęcie zaleceń WHO podniosłoby poziom konsumpcji konopi indyjskich i wiązałoby się z nieuzasadnioną ingerencją w politykę krajową.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 34 Uznawszy, że głosowanie Węgier i stanowisko przyjęte przez to państwo w ramach Komisji ds. Środków Odurzających stanowi uchybienie zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na mocy decyzji 2021/3, ale także art. 3 ust. 2 TFUE i zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, w dniu 18 lutego 2021 r. Komisja wystosowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia.
- 35 W odpowiedzi z dnia 19 kwietnia 2021 r. Węgry przypomniały, że zgłosiły zastrzeżenia do zaleceń WHO już na etapie procedury przyjęcia decyzji 2021/3, co doprowadziło je do głosowania w sposób sprzeczny z tą decyzją. Zalecenie 5.1 przekazało opinii publicznej błędny komunikat, że zagrożenia społeczne i zagrożenia dla zdrowia publicznego związane z konopiami były przeszacowane, co mogło mieć negatywny wpływ na już rosnącą tendencję w zakresie konsumpcji konopi.
- 36 Zalecenie 5.4 natomiast ograniczyło poziom międzynarodowej kontroli wyciągów i roztworów konopi niezawierających tetrahydrokannabinolu (zwanego dalej „THC”), pomimo zagrożeń społecznych i zagrożeń dla zdrowia publicznego związanych z ich konsumpcją.
- 37 Zamiarem Węgier, wyrażonym w drodze sprzeciwu wobec tego zalecenia, było utrzymanie bez zmian poziomu kontroli międzynarodowej wyciągów i roztworów konopi indyjskich niezawierających THC. Zdaniem tego państwa członkowskiego WHO i jej organizacje partnerskie nie przedstawiły rozstrzygających dowodów naukowych na to, że konopie są mniej szkodliwe dla zdrowia, niż wcześniej sądzono. Wyciągi i roztwory niezawierające THC mogą zawierać inne substancje o działaniu psychotropowym lub być stosowane jako półprodukty. Wreszcie zalecenia WHO nie promowały medycznego stosowania konopi indyjskich. Ich celem było raczej prowadzenie badań nad takim zastosowaniem [konopi indyjskich], nie mogły natomiast te zalecenia prowadzić do osiągnięcia tego celu.
- 38 Ponieważ argumenty przedstawione przez rząd węgierski nie przekonały Komisji, w dniu 12 listopada 2021 r. wydała ona uzasadnioną opinię. W uzasadnionej opinii wskazano, po pierwsze, że powody, dla których Węgry nie zastosowały się do stanowiska przyjętego przez Radę, nie miały znaczenia, zważywszy na wiążący charakter decyzji 2021/3. Po drugie, Komisja podniosła, że Węgry naruszyły art. 3 ust. 2 TFUE, ponieważ działanie tego państwa członkowskiego dotyczy dziedziny, w której Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną. Po trzecie, Węgry naruszyły obowiązek lojalnej współpracy ustanowiony w art. 4 ust. 3 TUE, tym

bardziej że niezapowiedziany charakter działania tego państwa członkowskiego jeszcze bardziej osłabił pozycję Unii w Komisji ds. Środków Odurzających. W tym względzie Komisja wyraziła obawy co do prawdopodobieństwa, że w przyszłości w podobnych okolicznościach Węgry przyjmą podobną postawę.

- 39 Węgry odpowiedziały na uzasadnioną opinię w dniu 11 stycznia 2022 r. w ten sposób, że podtrzymują swoje stanowisko uzasadnione względami polityki zdrowotnej, ale również polityki społecznej. Powołały się na krajowe badanie i wyraziły zaniepokojenie wzrostem konsumpcji konopi indyjskich oraz podkreśliły swoje zaangażowanie w zakresie ograniczania narkomanii. Węgry wskazały również na szczególny charakter niniejszej sprawy oraz podkreśliły trafność i znaczenie swoich wyjaśnień dotyczących głosowania w Komisji ds. Środków Odurzających. Nie zgodziły się również z tezą, że w podobnych okolicznościach w przyszłości mogą przyjąć podobną postawę.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

- 40 Nadal nieprzekonana argumentami Węgier, Komisja postanowiła w dniu 15 lutego 2023 r. wnieść do Trybunału skargę w celu stwierdzenia, że to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii, naruszając: po pierwsze – stanowisko Unii określone w decyzji 2021/3, po drugie – wyłączną kompetencję zewnętrzną Unii, zdefiniowaną w art. 3 ust. 2 TFUE oraz po trzecie – zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE. Komisja wnosi również o obciążenie Węgier kosztami postępowania.
- 41 Węgry wnoszą do Trybunału o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, z uwagi na jej niezgodność z art. 258 TFUE i niekompatybilność z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 TUE;
 - tytułem żądania ewentualnego – oddalenie skargi jako bezzasadnej, a
 - w każdym razie obciążenie Komisji kosztami postępowania.

V. W przedmiocie skargi

A. W przedmiocie dopuszczalności

1. Argumentacja stron

- 42 Węgry podniosły zarzut niedopuszczalności niniejszej skargi. Zdaniem Węgier ani w wezwaniu do usunięcia uchybienia, ani w uzasadnionej opinii Komisja bowiem nie sprecyzowała zachowania, jakiego oczekiwano od Węgier w celu położenia kresu zarzucanemu im naruszeniu. Ponadto żaden przepis nie pozwala Węgom na wywiązanie się z obowiązku, który zdaniem Komisji ciąży na nich na mocy prawa Unii, ponieważ z całą pewnością głos, który oddały, nie może zostać zmieniony. Tymczasem z wyroków: z dnia 7 kwietnia 2011 r., Komisja/Portugalia (C-20/09, EU:C:2011:214, pkt 41); z dnia 25 października 2001 r., Niemcy/Komisja (C-276/99,

EU:C:2001:576, pkt 24), wynika, że celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest doprowadzenie do zmiany zachowania państwa, któremu postawiano zarzuty.

- 43 Komisja nie wykazała również istnienia rzeczywistych i zauważalnych skutków postępowania Węgier, utrzymujących się po zakończeniu spornego procesu decyzyjnego i podważających jedność oraz spójność działań zewnętrznych Unii.
- 44 Ponadto argument Komisji dotyczący „prawdopodobieństwa, że w przyszłości w podobnych okolicznościach Węgry przyjmą podobną postawę”, opiera się na zwykłym przypuszczeniu. Procedura zastosowana przez państwo członkowskie w konkretnej sytuacji jest bowiem ściśle związana z tą sytuacją i z wchodzącymi w grę interesami. Stanowisko państwa członkowskiego, jakie przyjmuje ono w trakcie negocjacji międzynarodowych, nie może zatem zostać określone na podstawie sposobu, w jaki państwo to działało wcześniej w innym przypadku. Można jednak wyobrazić sobie, że w razie konieczności ponownego zajęcia stanowiska w konkretnej sprawie dane państwo członkowskie podejmie tę samą decyzję, jeżeli będzie to konieczne w celu ochrony istotnego interesu tego państwa członkowskiego, ale w odniesieniu do wszystkich innych zmian będzie w pełni stosować się do instrukcji Unii.
- 45 Ponadto, nawet przy założeniu, że zachowanie Węgier miało wpływ na jedność i spójność działań zewnętrznych Unii wykraczających poza ramy niniejszego sporu, Komisja nie wykazała, w jaki sposób skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którą Komisja wniosła przeciwko Węgrom, mogłaby tę sytuację naprawić.
- 46 Wreszcie Węgry wyraziły swój sprzeciw przed przyjęciem decyzji 2021/3 i nie miały żadnego innego sposobu jej zaskarżenia, jak tylko odżegnując się od stanowiska odzwierciedlonego w załączniku do decyzji 2021/3 podczas ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających.
- 47 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Węgry, powołując się głównie na wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy (C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 45–52, 57).
- 48 Komisja dodaje, że ocenia twierdzenie Węgier – jakoby nie można było wnioskować z zachowania tego państwa w trakcie głosowania w Komisji ds. Środków Odurzających o postawie, jaką przyjmie ono w przyszłości – jako bardzo niepokojące. Węgry przyznały tym samym, że niekoniecznie mają zamiar zastosować się w przyszłości do stanowiska Unii określonego w decyzjach Rady, przeciwnie, zamierzają określać swoje stanowisko w każdym konkretnym przypadku. Węgry nie mogą zatem skutecznie twierdzić, że zachowanie tego państwa nie było naganne z punktu widzenia prawa Unii lub że nie miało ono skutków dla Unii.

2. Ocena Trybunału

- 49 Podstawą zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Węgry są co do zasady cztery argumenty, które należy kolejno zbadać.
- 50 Po pierwsze, Węgry zarzucają Komisji, że nie uściśliła, jakie zachowanie powinny przyjąć Węgry, aby położyć kres zarzucanemu im naruszeniu.

- 51 Komisja nie ma jednak obowiązku wskazywać w uzasadnionej opinii środków, które pozwoliłyby usunąć zarzucane uchybienie (wyroki: z dnia 11 lipca 1991 r., Komisja/Portugalia, C-247/89, EU:C:1991:305, pkt 22; z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja, C-559/07, EU:C:2009:198, pkt 23).
- 52 Bezsporne jest, że skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE ma na celu stwierdzenie uchybienia przez państwo członkowskie jego zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Stwierdzenie takiego uchybienia, zgodnie z brzmieniem art. 260 ust. 1 TFUE, zobowiązuje dane państwo członkowskie do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. W konsekwencji ani Komisja, ani tym bardziej Trybunał, nie może nakazać państwu członkowskiemu, przeciwko któremu wniesiono skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, podjęcia określonych środków (wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Niemcy, C-104/02, EU:C:2005:219, pkt 49; z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy, C-105/02, EU:C:2006:637, pkt 44) z tym skutkiem, że w ramach postępowania głównego Komisja nie może wnosić do Trybunału o wydanie nakazu wobec pozwanego państwa [zob. podobnie wyroki: z dnia 2 października 2008 r., Komisja/Grecja, C-36/08, EU:C:2008:536, pkt 9; z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 56].
- 53 Natomiast w ramach systemu środków zaskarżenia ustanowionego w traktatach Komisja może w trybie postępowania w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego na podstawie art. 279 TFUE, zwrócić się do Trybunału o zarządzenie środków tymczasowych, takich jak nakaz w celu ochrony interesów chronionych przez przepisy prawa Unii, których naruszenie jest przedmiotem zarzutu (zob. podobnie postanowienia: z dnia 29 czerwca 1994 r., Komisja/Grecja, C-120/94 R, EU:C:1994:275, pkt 42, 98; a także z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 96; postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:593, pkt 54).
- 54 Niniejsza skarga jest zatem dopuszczalna w zakresie, w jakim Komisja ogranicza się w niej do żądania przed Trybunałem stwierdzenia, iż Węgry obiektywnie naruszyły prawo Unii [zob. podobnie wyroki: z dnia 1 marca 1983 r., Komisja/Belgia, 301/81, EU:C:1983:51, pkt 8; a także z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 55 Po drugie, Węgry podnoszą, że w żadnym razie nie są już w stanie położyć kresu uchybieniu będącemu przedmiotem skargi oraz że Komisja nie wykazała istnienia rzeczywistych i zauważalnych skutków zachowania Węgier, utrzymujących się po zakończeniu rozpatrywanego procesu decyzyjnego. To państwo członkowskie twierdzi ponadto, że zarzucane mu zachowanie nie miało wpływu na jedność i spójność działań zewnętrznych Unii.
- 56 Tymczasem, z jednej strony, państwo członkowskie, które swoim zachowaniem zagraża realizacji celu wynikającego z decyzji przyjętej na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, nie może uniknąć odpowiedzialności z tytułu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, z tego względu, że uchybienie nie wywołuje dalszych skutków prawnych. Gdyby było inaczej, Komisja nie miałaby możliwości wszczynania – w ramach swych kompetencji wynikających z art. 258 TFUE – postępowań przed Trybunałem przeciwko danemu państwu członkowskiemu w celu stwierdzenia takiego uchybienia oraz wywiązania się w pełni ze swej roli „strażnika traktatów”, która została jej powierzona na podstawie art. 17 TUE. Co się tyczy okoliczności, że nie jest już

możliwe wyeliminowanie domniemanego naruszenia reputacji i wiarygodności Unii, nie może ona skutkować uznaniem niniejszej skargi za niedopuszczalną. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby państwo członkowskie powoływało się na fakt dokonany, którego samo się dopuściło, w celu uniknięcia wszczęcia przed Trybunałem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 48, 49, 57).

- 57 Poza tym uznanie za niedopuszczalną skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na naruszenie decyzji przyjętej na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE byłoby szkodliwe zarówno z punktu widzenia wiążącego charakteru decyzji, zgodnie z art. 288 akapit czwarty TFUE, jak i, ogólnie, z punktu widzenia poszanowania wartości, na których w myśl art. 2 TUE opiera się Unia, do których należy w szczególności zasada państwa prawa. W niniejszym przypadku bowiem, wzięwszy udział w obradach i głosowaniu w Radzie w przedmiocie decyzji zatwierdzającej stanowisko Unii, państwo członkowskie mogłoby uniknąć związania się tą decyzją po jej przyjęciu, zyskując przy tym pewność, że Komisja nie będzie mogła wnieść do Trybunału skargi na podstawie art. 258 TFUE o stwierdzenie takiego uchybienia (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 50, 51).
- 58 Z drugiej strony nie można uznać, że wszystkie skutki spornego zachowania Węgier w trakcie sesji Komisji ds. Środków Odurzających ustały wraz z końcem tej sesji. Przejawiają się one bowiem zarówno na poziomie jedności, jak i spójności działań zewnętrznych Unii w ramach tej organizacji międzynarodowej. Skutki te wykraczają zatem nawet poza konkretny proces decyzyjny, podczas gdy decyzja wydana na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE ma właśnie na celu zagwarantowanie tych interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 46, 47, 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 Po trzecie, Węgry podnoszą, że Komisja nie wykazała również, by istniało ryzyko powtórzenia się takiego uchybienia.
- 60 Odnosząc się do tego zarzutu, wystarczy stwierdzić, że ryzyko powtórzenia się uchybienia nie jest przesłanką dopuszczalności skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 61 Po czwarte, Węgry przypominają, że wyraziły swój sprzeciw przed przyjęciem decyzji 2021/3. W tym względzie Węgry twierdzą, że nie miały żadnej innej możliwości zakwestionowania tej decyzji, niż wyrażenie podczas ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających, swojego własnego stanowiska zamiast stanowiska przyjętego w tej decyzji.
- 62 Argument ten wchodzi jednak w zakres badania niniejszej skargi co do istoty i w konsekwencji nie może stanowić przeszkody dla jej dopuszczalności.
- 63 W świetle całości powyższych rozważań skargę wniesioną przez Komisję należy uznać za dopuszczalną.

B. Co do istoty

- 64 Na poparcie skargi Komisja podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia stanowiska Unii ustalonego w decyzji 2021/3, drugi – naruszenia wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii ustanowionej na mocy art. 3 ust. 2 TFUE, a trzeci – naruszenia zasady lojalnej współpracy ustanowionej na mocy art. 4 ust. 3 TUE.

65 Trybunał uważa za stosowne rozpocząć od zbadania zarzutu drugiego podniesionego przez Komisję.

1. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 2 TFUE

a) Argumentacja stron

- 66 Komisja podnosi w skardze, że nie przestrzegając decyzji 2021/3, Węgry naruszyły wyłączną kompetencję zewnętrzną Unii przewidzianą w art. 3 ust. 2 TFUE. Zmiany w wykazach załączonych do obu przedmiotowych konwencji mają w rzeczywistości bezpośredni wpływ na zakres stosowania prawa Unii w dziedzinie polityki antynarkotykowej. Nie ma znaczenia, czy zmiany te dotyczą substancji już podlegających kontroli w całej Unii, czy też stanowią ich pierwszą klasyfikację.
- 67 Ponieważ Unia nie jest stroną tych dwóch konwencji, państwa członkowskie były zobowiązane do reprezentowania jej stanowiska w organach międzynarodowych utworzonych w celu zapewnienia pełnej skuteczności wspomnianych konwencji, zgodnie ze stanowiskiem określonym przez Radę w decyzji przyjętej zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, takiej jak decyzja 2021/3.
- 68 W odpowiedzi na skargę Węgry sprzeciwiają się interpretacji Komisji, zgodnie z którą zmiana wykazów załączonych do obu przedmiotowych konwencji wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii. W rzeczywistości Węgry twierdzą, że z art. 1 pkt 1 lit. a) decyzji ramowej 2004/757 wynika, iż wycofanie substancji z wykazu IV dołączonego do tych dwóch konwencji nie ma wpływu na zakres stosowania tej decyzji ramowej, jeżeli dana substancja jest nadal ujęta w innym wykazie załączonym do tych konwencji.
- 69 W związku z tym zmiana wykazów załączonych do tych konwencji, zgodnie z zaleceniami 5.1 i 5.4, nie ma wpływu na przepisy Unii ani na zakres ich stosowania. Żadne z tych dwóch zaleceń nie zmienia pojęcia „narkotyku” w rozumieniu art. 1 pkt 1 wspomnianej decyzji ramowej.
- 70 W szczególności zalecenie 5.4 nie spowodowało żadnej zmiany merytorycznej, ponieważ proponowane skreślenie wyrazów „wyciągi i nalewki” dotyczyło substancji niewchodzących w zakres pojęcia „narkotyku” w rozumieniu decyzji ramowej 2004/757. Trybunał orzekł, odnosząc się do tej kwestii, w wyroku z dnia 19 listopada 2020 r., B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, pkt 75), że skoro kannabidiol (CBD) nie zawiera substancji psychoaktywnych, włączenie go, jako wyciągu z konopi, do definicji środków odurzających w rozumieniu konwencji o środkach odurzających byłoby sprzeczne z ogólnym celem i duchem tej konwencji.
- 71 Ponadto z motywów 11 i 22 decyzji 2021/3 wynika, że dla prawodawcy Unii było jasne, iż zalecenie 5.4 nie ma wpływu na obowiązki państw członkowskich w zakresie kontroli lub sprawozdawczości.
- 72 Motywy 5 i 7 tej decyzji potwierdzają, że do kompetencji Unii należy umieszczanie niektórych substancji w wykazach międzynarodowych załączonych do obu przedmiotowych konwencji oraz decyzje dotyczące tego umieszczenia, co odsyła do sytuacji, w której nowa substancja jest wyszczególniona w jednym z tych wykazów. Zmiana polegająca na wpisaniu do tych wykazów substancji już znajdującej się pod kontrolą, takiej jak konopie indyjskie, w konsekwencji nie pociągała za sobą zmiany zakresu stosowania decyzji ramowej 2004/757.

- 73 Okoliczność, że Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem, iż zmiana obu przedmiotowych konwencji zmieniała zakres stosowania przepisów prawa Unii, wpływała na zgodność z prawem decyzji 2021/3 i pozbawiała znaczenia jej zarzut drugi.
- 74 W replice Komisja wyjaśnia, że Rada może przyjąć decyzję na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zarówno w ramach wyłącznej kompetencji Unii, jak i w ramach jej kompetencji dzielonej. W związku z tym argument dotyczący braku wyłącznej kompetencji Unii do przyjęcia decyzji 2021/3, jest bezskuteczny.
- 75 Tytułem ewentualnym Komisja dodaje, że ustalenie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE, nie wymaga pewności, że zobowiązanie państw członkowskich wynikające z prawa międzynarodowego wpłynę na wspólne zasady lub je zmieni, ponieważ samo ryzyko wywarcia wpływu na te przepisy lub ich zmiany jest wystarczające. Zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego mogą wpływać na zakres stosowania zasad Unii lub je zmieniać, zwłaszcza gdy dotyczą one dziedzin, która jest już w znacznym stopniu objęta takimi zasadami, jak wskazał Trybunał w szczególności w opinii 2/91 (Konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r., EU:C:1993:106, pkt 25, 26).
- 76 Zgodnie z wyrokiem z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 74), istnienie danej kompetencji Unii, zwłaszcza gdy ma ona charakter wyłączny, powinno znaleźć uzasadnienie we wnioskach płynących z ogólnej i konkretnej analizy relacji istniejących między przewidywaną umową międzynarodową a obowiązującym prawem Unii.
- 77 W niniejszej sprawie, zgodnie z art. 1 pkt 1 decyzji ramowej 2004/757, jej przedmiotowy zakres stosowania obejmuje w szczególności substancje, które określa ona jako „narkotyki” i które wchodzą w zakres stosowania obu konwencji.
- 78 Ponadto zdaniem Komisji Węgry niesłusznie twierdzą, że jedynie umieszczenie niektórych substancji w wykazach załączonych do obu rozpatrywanych konwencji i związane z nimi decyzje wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii. Przeciwny wniosek wynika jednak z motywów 5, 7 i 32 decyzji 2021/3.
- 79 W odniesieniu do zalecenia 5.1 Komisja zauważa, w szczególności, że zgodnie z art. 3 ust. 5 konwencji o środkach odurzających, środek odurzający z wykazu I dołączonego do tej konwencji może zostać ujęty w wykazie IV tej konwencji, jeżeli istnieje znaczące prawdopodobieństwo nadużywania go i wywoływania negatywnych skutków, a ryzyko to nie jest równoważone przez znaczące korzyści terapeutyczne, których nie zapewniają substancje inne niż wymienione w wykazie IV. Z motywów 9 i 12 decyzji 2021/3 wynika jednak, że jest odtąd naukowo udowodnione, iż konopie indyjskie i żywica konopi indyjskich nie mają szkodliwego wpływu, podobnego do innych substancji wymienionych w wykazie IV, takich jak heroína. W związku z tym zalecono skreślenie ich z wykazu IV, pozostawiając je jednak w wykazie I załączonym do wspomnianej konwencji.
- 80 Tymczasem usunięcie konopi indyjskich i żywicy konopi z wykazu IV konwencji o środkach odurzających wpływa na przepisy decyzji ramowej 2004/757 w dziedzinie kar i zmienia je w zakresie, w jakim substancji tych nie można już było uznać za narkotyki najbardziej szkodliwe dla zdrowia, do których mają zastosowanie kary przewidziane w art. 4 ust. 2 lit. b) tej decyzji ramowej, a nie mniej dotkliwe kary wymienione w art. 4 ust. 1 wspomnianej decyzji ramowej.

- 81 Odnosząc się do zalecenia 5.4, Komisja zauważa, że CBD jest tylko jednym z wyciągów roślinnych, w związku z czym z wyroku z dnia 19 listopada 2020 r., B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938) nie można wywieść żadnego wniosku co do innych wyciągów i nalewek lub zawartości THC w tych substancjach. Substancje te należy zbadać i sklasyfikować indywidualnie dla każdego przypadku. Ponadto Węgry słusznie podkreśliły w odpowiedzi na wezwanie Komisji do usunięcia uchybienia, że wyciągi i nalewki mogą również zawierać substancje psychotropowe inne niż THC, a w konsekwencji, że są one objęte dwoma rozpatrywanymi konwencjami, pomimo ich usunięcia z wykazu I tych konwencji.
- 82 Ponadto motyw 21 decyzji 2021/3 stanowi, że termin „preparat”, którym posługuje się konwencja o środkach odurzających, może obejmować wszystkie produkty zawierające wyciągi i nalewki z konopi indyjskich. W związku z tym usunięcie tych substancji z wykazu I dołączonego do tej konwencji nie zmieniłoby poziomu sprawowanej nad nimi międzynarodowej kontroli, ponieważ każda mieszanina, stała lub płynna, zawierająca konopie indyjskie lub żywicę konopi, a zatem każdy preparat na bazie konopi, wchodzi w zakres stosowania rzeczony konwencji.
- 83 W duplice Węgry zauważają, że należy zastanowić się, czy zmiana zgodnie z zaleceniami WHO wykazów załączonych do obu rozpatrywanych konwencji jest rzeczywiście objęta wyłączną kompetencją zewnętrzną Unii, a zatem czy decyzja 2021/3 jest zgodna z prawem.
- 84 Podstawą prawną takiej decyzji byłby art. 83 ust. 1 TFUE, w związku z art. 218 ust. 9 TFUE. Artykuł 83 ust. 1 TFUE, interpretowany w świetle tego ostatniego postanowienia, nie przyznaje Unii kompetencji do zawierania umów międzynarodowych. Z motywu 5 tej decyzji, ale również z jej motywu 32 jasno wynika, że elementem, który ma stanowić podstawę wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, jest okoliczność, że zmiana wykazów zamieszczonych w obu przedmiotowych konwencjach ma bezpośredni wpływ na zakres stosowania prawa Unii w dziedzinie kontroli narkotyków.
- 85 Tymczasem przesłanka ta, ustanowiona w art. 3 ust. 2 TFUE, nie została spełniona.
- 86 Przede wszystkim rozumowanie przedstawione w tym względzie przez Komisję w replice, streszczone w pkt 75–82 niniejszego wyroku, nie zostało przywołane w skardze Komisji. Stanowi ono zatem nowy argument, który jako taki powinien zostać uznany za niedopuszczalny.
- 87 Następnie Komisja nie kwestionowała tego, że definicja pojęcia „narkotyku” w decyzji ramowej 2004/757 pozostała niezmieniona w wyniku zmiany wykazów załączonych do obu rozpatrywanych konwencji. Przeciwnie, twierdzi ona odtąd, że każda zmiana tych wykazów ma znaczenie dla pozostałych przepisów wspomnianej decyzji ramowej. W ten sposób Komisja powoływała się wielokrotnie na art. 4 wspomnianej decyzji ramowej, podczas gdy do tej pory się na niego nie powołała.
- 88 Podobnie Węgry kwestionują interpretację Komisji, zgodnie z którą skreślenie wyciągów i nalewek z konopi indyjskich z wykazu I załączonego do konwencji o środkach odurzających nie oznacza, że substancje te wykraczają poza zakres stosowania tej konwencji.
- 89 Wreszcie Trybunał nie ma potrzeby badania, czy kompetencja zewnętrzna Unii może być uzasadniona okolicznością, że zmiana wykazów załączonych do dwóch przedmiotowych konwencji może zmienić stosowanie wspólnych zasad Unii. Jeżeli bowiem zarówno przepisy Unii, na które wpływ ma stosowanie tej umowy międzynarodowej, jak i sama ta umowa

międzynarodowa przewidują przepisy minimalne, nie można twierdzić, że normy międzynarodowe uniemożliwiają pełne stosowanie prawa Unii, jak wynika to z opinii 2/91 (Konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r. (EU:C:1993:106, pkt 18).

- 90 Tymczasem zarówno tytuł decyzji ramowej 2004/757, która „ustanawia minimalne przepisy”, jak i jej motyw 3 jasno wskazują, że jej celem jest przyjęcie takich przepisów.
- 91 W konsekwencji Unia nie może w żadnym wypadku posiadać wyłącznej kompetencji zewnętrznej w odniesieniu do zmiany wykazów załączonych do obu rozpatrywanych konwencji.

b) Ocena Trybunału

- 92 Na wstępie należy oddalić zarzut niedopuszczalności, podniesiony przez Węgry wobec niektórych argumentów Komisji zmierzających do wykazania istnienia wyłącznej kompetencji Unii do ustalenia stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w negocjacjach w ramach organizacji międzynarodowej. Komisja nie musiała bowiem wykazywać w skardze istnienia wyłącznej kompetencji Unii, ponieważ jej argumentacja opierała się na założeniu, że decyzja 2021/3 jest ważna i że świadczy ona o istnieniu tej wyłącznej kompetencji Unii. Komisja ograniczyła się zatem do wyjaśnienia w replice, że z jej punktu widzenia trzeci przypadek przewidziany w art. 3 ust. 2 TFUE ma zastosowanie w niniejszej sprawie.
- 93 Odnosząc się do istoty sporu, stanowiska stron są sprzeczne w przedmiocie rozumienia pojęcia „zmiany” zakresu stosowania prawa Unii w dziedzinie kontroli narkotyków. Węgry proponują ogólne rozumowanie i twierdzą, że dopóki zakres decyzji ramowej 2004/757 pozostaje niezmieniony, nie może dojść do zmiany przepisów prawa Unii. Komisja uważa natomiast, że zakres stosowania prawa Unii ulega zmianie w momencie zmiany klasyfikacji substancji. Taka zmiana miałaby bowiem wpływ na postrzeganie niebezpiecznego charakteru środka odurzającego, a w konsekwencji na określenie znajdujących zastosowanie sankcji karnych.
- 94 Na wstępie należy zauważyć, że brzmienie art. 218 ust. 9 TFUE nie dokonuje żadnego rozróżnienia ze względu na charakter kompetencji zewnętrznej Unii [zob. analogicznie wyroki: z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rada, C-600/14, EU:C:2017:935, pkt 49; z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Rada (Umowa z Armenią), C-180/20, EU:C:2021:658, pkt 27]. Nie ma zatem znaczenia, czy Unia w celu przyjęcia decyzji na podstawie tego postanowienia posiada kompetencję wyłączną czy dzieloną. W obu przypadkach Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć decyzję „ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.
- 95 Należy przypomnieć, że zgodnie z trzecim przypadkiem przewidzianym w art. 3 ust. 2 TFUE Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.
- 96 Postanowienie to znajduje również zastosowanie, gdy organ ustanowiony na mocy takiej umowy międzynarodowej ma obowiązek przyjąć środki wykonawcze do tej umowy [wyrok z dnia 20 listopada 2018 r., Komisja/Rada (MPA Antarktyka) C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 112). Wreszcie okoliczność, że Unia nie posiada statusu członka organizacji międzynarodowej, nie stoi na przeszkodzie temu, żeby kompetencje zewnętrzne Unii były skutecznie wykonywane, w szczególności za pośrednictwem państw członkowskich działających

solidarnie w interesie Unii [zob. podobnie opinia 2/91 (Konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r., EU:C:1993:106, pkt 5; wyrok z dnia 12 lutego 2009 r., Komisja/Grecja, C-45/07, EU:C:2009:81, pkt 31].

- 97 Istnieje jednak ryzyko, że zobowiązania międzynarodowe mogą naruszać wspólne zasady Unii lub zmieniać zakres tych zasad – właściwych do ustanowienia wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, gdy zobowiązania te wchodzą w zakres stosowania tych zasad (zob. podobnie wyroki: z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 30; z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 68). Ponadto nie jest konieczne, aby istniała całkowita zgodność między dziedziną objętą umową międzynarodową a dziedziną uregulowań Unii [opinia 1/03 (Nowa konwencja z Lugano) z dnia 7 lutego 2006 r., EU:C:2006:81, pkt 126]. W szczególności zakres wspólnych zasad Unii może zostać naruszony lub zmieniony przez takie międzynarodowe zobowiązania także wtedy, gdy zobowiązania te należą do dziedziny, która jest już w znacznej mierze objęta takimi zasadami [wyrok z dnia 20 listopada 2018 r., Komisja/Rada (MPA Antarktyka), C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 98 Istnienie ryzyka wpływania – w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE – można stwierdzić, gdy rozpatrywane zobowiązania międzynarodowe, choć niekoniecznie stojące w sprzeczności ze wspólnymi zasadami Unii, mogą mieć wpływ na znaczenie, zakres i skuteczność tych zasad [zob. podobnie opinia 1/13 (Przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej) z dnia 14 października 2014 r., EU:C:2014:2303, pkt 85; opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376; wyrok z dnia 20 listopada 2018 r., Komisja/Rada (MPA Antarktyka), C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 114].
- 99 W niniejszej sprawie z art. 1 pkt 1 lit. a) i b) decyzji ramowej 2004/757 wynika, że pojęcie „narkotyku” zostało zdefiniowane w szczególności poprzez odesłanie do dwóch przedmiotowych konwencji. Jak zauważyła rzeczniczka generalna w pkt 59 opinii, dokonując takiego odesłania, instytucje Unii poinformowały o swojej decyzji o zapewnieniu zgodności działań Unii z międzynarodową polityką kontroli narkotyków, a tym samym z przedmiotowymi konwencjami.
- 100 W rzeczywistości, jak wskazano w motywach 5 i 32 decyzji 2021/3, każda zmiana w wykazach załączonych do tych dwóch konwencji jest bezpośrednio włączana do wspólnych przepisów Unii, w związku z czym taka zmiana będzie miała bezpośredni wpływ na treść decyzji ramowej 2004/757.
- 101 W tym względzie, co się tyczy w pierwszej kolejności zalecenia 5.1, zmierzało ono do zmiany klasyfikacji konopi indyjskich i ich pochodnych poprzez usunięcie ich z wykazu IV załączonego do konwencji o środkach odurzających, w której wskazano najbardziej szkodliwe środki odurzające, które są „pozbawione jakiegokolwiek znanego znaczenia w leczeniu ludzi”, jak wyjaśniono w komentarzach do Jednolitej konwencji o środkach odurzających z 1961 r. (Organizacja Narodów Zjednoczonych, 1975) w odniesieniu do art. 3 ust. 3 ppkt (i) i (ii) konwencji o środkach odurzających (pkt 7).
- 102 Tymczasem, o ile z art. 4 decyzji ramowej 2004/757 wynika, że co do zasady państwa członkowskie powinny przewidzieć w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 2 tej decyzji ramowej, kary, których górna granica wynosi co najmniej od roku do trzech lat pozbawienia wolności, o tyle art. 4 ust. 2 lit. b) tej decyzji ramowej uściśla jednak, że państwa członkowskie powinny przyjąć środki niezbędne do zapewnienia, by przestępstwa, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a)–c) tej

decyzji ramowej, podlegały karze, której górna granica wynosi od pięciu do dziesięciu lat pozbawienia wolności, jeżeli przestępstwa te dotyczą narkotyków najbardziej szkodliwych dla zdrowia lub jeżeli spowodowały one poważną szkodę dla zdrowia wielu osób.

- 103 Tak więc Komisja słusznie twierdzi, że w świetle definicji pojęcia „narkotyku” zawartej w decyzji ramowej 2004/757 poprzez odesłanie w szczególności do konwencji o środkach odurzających usunięcie umieszczenia konopi indyjskich i substancji pochodnych z wykazu IV tej konwencji mogło spowodować brak stosowania kar przewidzianych w art. 4 ust. 2 lit. b) wspomnianej decyzji ramowej.
- 104 Wynika z tego, że zalecenie 5.1 mogło mieć wpływ na znaczenie i zakres przepisów Unii, co wystarczy, aby stwierdzić, że zajęcie stanowiska w przedmiocie przyjęcia tego zalecenia wchodziło w zakres wyłącznej kompetencji Unii na podstawie trzeciego przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 2 TFUE.
- 105 Odnosząc się w drugiej kolejności do zalecenia 5.4, miało ono na celu skreślenie wyrazów „wyciągi i nalewki” z wykazu I załączonego do tej konwencji. W istocie chodziło o zaklasyfikowanie wyciągów i nalewek z konopi indyjskich pozbawionych właściwości psychoaktywnych do środków odurzających, a zatem o zezwolenie na ich sprzedaż, przy jednoczesnym zachowaniu czujności w stosunku do ekstraktów i nalewek z konopi indyjskich posiadających takie właściwości. W ten sposób zalecenie to skutkowało wyłączeniem tych „wyciągów i nalewek” z zakresu stosowania decyzji ramowej 2004/757, mając na uwadze zawarte w art. 1 pkt 1 tej decyzji ramowej odesłanie do dwóch rozpatrywanych konwencji.
- 106 Tymczasem, jak zauważyła w istocie rzeczniczka generalna w pkt 63 opinii, takie wyłączenie skutkowałoby w szczególności brakiem stosowania wymogów przewidzianych w art. 4 ust. 1 tej decyzji ramowej w dziedzinie sankcji karnych, jakie państwa członkowskie powinny wymierzać za przestępstwa, o których mowa w art. 2 tej decyzji ramowej.
- 107 Wynika stąd, że również zalecenie 5.4 mogło mieć wpływ na znaczenie i zakres przepisów Unii, co wystarczy, aby stwierdzić, że zajęcie stanowiska w przedmiocie przyjęcia tego zalecenia wchodziło w zakres wyłącznej kompetencji Unii na podstawie trzeciego przypadku, o którym mowa w art. 3 ust. 2 TFUE.
- 108 Ponieważ sytuacja ta nie jest zatem porównywalna z sytuacją ustaloną w pkt 18 i 21 opinii 2/91 (Konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r. (EU:C:1993:106), Węgry nie mogą powoływać się w swej argumentacji na ustalenia Trybunału zawarte w tej opinii w celu podważenia wykładni, zgodnie z którą Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną do przyjęcia decyzji 2021/3.
- 109 W związku z tym, wbrew twierdzeniom Węgier, Unia dysponowała wyłączną kompetencją do prowadzenia negocjacji w sprawie zaleceń 5.1 i 5.4 w ramach Komisji ds. Środków Odurzających oraz do zajęcia stanowiska za ich przyjęciem w ramach tej komisji. W związku z tym Rada słusznie przyjęła decyzję 2021/3 w celu ustalenia stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w trakcie negocjacji w ramach Komisji ds. Środków Odurzających. Nie przestrzegając tej decyzji, Węgry naruszyły zatem wyłączną kompetencję Unii.
- 110 Należy zatem uwzględnić zarzut drugi podniesiony przez Komisję, dotyczący naruszenia przez Węgry art. 3 ust. 2 TFUE.

2. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 1 i 2 decyzji 2021/3 oraz art. 288 akapit czwarty TFUE

- 111 Ponieważ w odpowiedzi na skargę Węgry podniosły zarzut niezgodności z prawem decyzji 2021/3, należy zbadać go w pierwszej kolejności.

a) W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem decyzji 2021/3

1) Argumentacja stron

- 112 Węgry podnoszą zarzut niezgodności decyzji 2021/3 z prawem. Biorąc pod uwagę krótki okres, jaki upłynął między wydaniem tej decyzji a sześćdziesiątą trzecią sesją Komisji ds. Środków Odurzających, która odbyła się jeszcze przed upływem przewidzianego w art. 263 akapit szósty TFUE terminu na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności, Węgry nie mogły skutecznie zaskarżyć rzeczony decyzji. Nie tylko Węgry nie miały możliwości przygotowania skargi o stwierdzenie nieważności w tak krótkim czasie, ale również Trybunał nie byłby w stanie jej zbadać co do istoty i zapewnić w ten sposób skuteczną ochronę sądową temu państwu. Nawet wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności wraz z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych niekoniecznie byłoby wystarczające, aby wykluczyć niepożądane skutki decyzji 2021/3.
- 113 Ponadto Węgry podnoszą, że okoliczność, iż państwo to nie wniosło skargi o stwierdzenie nieważności decyzji 2021/3 nie może uniemożliwić mu podniesienia na podstawie art. 277 TFUE zarzutu niezgodności tej decyzji z prawem w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jest tak, tym bardziej że wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji, po głosowaniu w Komisji ds. Środków Odurzających nie pozwoliłoby Węgrom ani na przedstawienie ich stanowiska, ani na uniknięcie wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 114 Ponadto nie może być mowy o obejściu terminu procesowego określonego w art. 263 TFUE, jeśli nie można zidentyfikować problemów wynikających z aktu Unii w momencie jego przyjęcia i jest to możliwe dopiero później na etapie jego stosowania.
- 115 Ponieważ Komisja nie przedstawiła dowodu na skuteczność skargi o stwierdzenie nieważności decyzji 2021/3, nie może ona sprzeciwić się stosowaniu art. 277 TFUE, który uzupełnia art. 263 TFUE, pod rygorem pozbawienia Węgier ich prawa do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 116 Ponadto nikt nie może być ścigany z powodu aktu niezgodnego z prawem. Ze względu na to, że głosowanie w Komisji ds. Środków Odurzających doprowadziło do naruszenia interesów Węgier przez tę decyzję, to nie ta decyzja stanowiła odtąd naruszenie interesów Węgier, lecz postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte z powodu jej naruszenia.
- 117 W każdym razie Węgry uważają, że w odpowiedzi na zarzut drugi Komisji państwo to wykazało, iż decyzja 2021/3 jest aktem nieistniejącym, który powinien zostać zbadany przez Trybunał z urzędu.

- 118 Komisja twierdzi, powołując się na wyrok z dnia 6 marca 1979 r., *Simmenthal/Komisja* (92/78, EU:C:1979:53, pkt 39), że zarzut niezgodności z prawem decyzji 2021/3 jest oczywiście niedopuszczalny, ponieważ Węgry miały niezaprzeczalne prawo do jej zakwestionowania w drodze skargi o stwierdzenie nieważności.

2) Ocena Trybunału

- 119 Należy w tym miejscu przypomnieć, że system środków ochrony prawnej ustanowiony w traktacie FUE rozróżnia z jednej strony skargi, do których odnoszą się art. 258 i 259 TFUE, których celem jest stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a z drugiej strony skargi, do których odnoszą się art. 263 i 265 TFUE, mające na celu kontrolę zgodności z prawem działań lub zaniechań instytucji Unii. Te środki ochrony prawnej zmierzają do odmiennych celów i podlegają odmiennym szczegółowym zasadom (wyroki: z dnia 30 czerwca 1988 r., *Komisja/Grecja*, 226/87, EU:C:1988:354, pkt 14; z dnia 27 października 1992 r., *Komisja/Niemcy*, C-74/91, EU:C:1992:409, pkt 10; a także z dnia 27 marca 2019 r., *Komisja/Niemcy*, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 89).
- 120 Trybunał wywiódł stąd, że w braku postanowienia tego traktatu wyraźnie upoważniającego do tego dane państwo członkowskie, nie może ono skutecznie powoływać się na niezgodność z prawem skierowanej do niego decyzji lub dyrektywy jako na środek obrony przeciwko skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej w konsekwencji niewykonania tej decyzji lub dyrektywy i że inaczej mogłoby być jedynie w przypadku, gdyby sporny akt zawierał tak bardzo poważne i oczywiste uchybienia, że akt ten mógłby być uznany za nieistniejący (zob. wyroki: z dnia 30 czerwca 1988 r., *Komisja/Grecja*, 226/87, EU:C:1988:354, pkt 16; z dnia 27 października 1992 r., *Komisja/Niemcy*, C-74/91, EU:C:1992:409, pkt 11; a także z dnia 27 marca 2019 r., *Komisja/Niemcy*, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 89).
- 121 Trybunał uznał również, że jako członek Rady – będącej autorem decyzji ustalającej stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w trakcie negocjacji w ramach organizacji międzynarodowej – państwo członkowskie z pewnością wiedziało o niej, nawet jeśli formalnie nie było jej adresatem, i było absolutnie w stanie wnieść skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, dochowując dwumiesięcznego terminu określonego w art. 263 akapit szósty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., *Komisja/Niemcy*, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 90).
- 122 Ponadto, jak wskazano w pkt 119 niniejszego wyroku, skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ma szczególny przedmiot, polegający wyłącznie na stwierdzeniu przez Trybunał naruszenia przez państwo członkowskie ciężących na nim obowiązków. Taka skarga nie może zatem być instrumentalnie wykorzystywana przez państwo w celu zrekompensowania jego bierności i braku bezpośredniego zakwestionowania aktu, którego naruszenie zarzuca mu Komisja w drodze skargi o stwierdzenie jego nieważności.
- 123 Ponieważ skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w żaden sposób nie dotyczy stosowania aktu instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, a zgodnie z art. 277 TFUE zarzut niezgodności z prawem ma właśnie na celu orzeczenie niemożności stosowania takiego aktu, państwo członkowskie nie jest uprawnione do podniesienia w ramach takiej skargi zarzutu niezgodności z prawem jakiegokolwiek aktu Unii, chyba że jest on do tego stopnia dotknięty szczególnie poważnymi i oczywistymi wadami, że możliwe jest uznanie go za nieistniejący, jak wskazano w pkt 120 niniejszego wyroku.

- 124 Państwo członkowskie pragnące skorzystać z ewentualnej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu podważenia zgodności z prawem aktu prawa wtórnego, którego nieprzestrzeganie uzasadniło wniesienie tej skargi, narusza bowiem domniemanie ważności, z którego korzysta każdy akt prawa wtórnego. Domniemanie to oznacza dla wszystkich podmiotów prawa Unii obowiązek uznania pełnej skuteczności aktów prawa wtórnego Unii do czasu stwierdzenia ich nieważności przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lutego 1979 r., Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, pkt 4, 5; a także z dnia 7 czerwca 1988 r., Komisja/Grecja, 63/87, EU:C:1988:285, pkt 10, 11) i poszanowania ich wykonalności, dopóki sąd Unii nie postanowi zawiesić ich wykonania (wyrok z dnia 21 września 1989 r., Hoechst/Komisja, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 64). Akty te wywołują zatem skutki prawne do czasu ich uchylenia, stwierdzenia ich nieważności w ramach skargi o stwierdzenie nieważności lub uznania ich za nieważne w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub zarzutu niezgodności z prawem (wyroki: z dnia 5 października 2004 r., Komisja/Grecja, C-475/01, EU:C:2004:585, pkt 18; z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 100).
- 125 W związku z tym niemożność powołania się przez państwo członkowskie na niezgodność z prawem aktu, którego nieprzestrzeganie skłoniło Komisję do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wynika z zasady, zgodnie z którą, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi, systematyka traktatów zakazuje państwom członkowskim samodzielnego wymierzania sprawiedliwości (wyrok z dnia 13 listopada 1964 r., Komisja/Luksemburg i Belgia, 90/63 i 91/63, EU:C:1964:80, s. 1232).
- 126 Jeżeli państwo członkowskie uważa, że akt prawa wtórnego zawiera elementy niezgodne z prawem Unii, ma ono możliwość działania w ramach Rady albo powiadomienia Komisji, albo wreszcie wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu sądowym zmierzającego do usunięcia tych niezgodności. Natomiast państwo członkowskie nie może w żadnym wypadku nadać sobie uprawnień do jednostronnego przyjmowania środków naprawczych lub ochronnych, które mają na celu usunięcie ewentualnego naruszenia przepisów prawa Unii przez inne państwo członkowskie lub instytucję Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 września 1979 r., Komisja/Francja, 232/78, EU:C:1979:215, pkt 9; z dnia 12 lutego 2009 r., Komisja/Grecja, C-45/07, EU:C:2009:81, pkt 26; z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 88), nie podważając podstawowego wymogu porządku prawnego Unii, jakim jest jednolite stosowanie prawa Unii (wyrok z dnia 21 lutego 1991 r., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, pkt 26).
- 127 Jak w podstawowych zarysach wskazała rzeczniczka generalna w pkt 96 opinii, jeżeli państwo członkowskie nie wniesie skargi o stwierdzenie nieważności aktu, którego jest adresatem, w przewidzianym w art. 263 szósty akapit TFUE terminie dwóch miesięcy, nie może ono kwestionować ważności tego aktu w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, bowiem stwarza to zagrożenie dla spójnego i jednolitego stosowania prawa Unii – fundamentalnej cechy porządku prawnego Unii. Dając państwom członkowskim możliwość korzystania z przywilejów Unii, traktaty nakładają na nie również obowiązek przestrzegania ich postanowień. Fakt, że państwo członkowskie, zgodnie z koncepcją własnego interesu narodowego, jednostronnie zakłóca równowagę między korzyściami a obciążeniami wynikającymi z przynależności do Unii, podważa równość państw członkowskich wobec prawa Unii, co stanowi naruszenie obowiązku solidarności przyjętego przez państwa członkowskie wraz z przystąpieniem do Unii i stanowiącego podstawę jej porządku prawnego. Postawa taka może

ponadto prowadzić do dyskryminacji obywateli państw członkowskich, a przede wszystkim obywateli państwa, które stawia się poza prawem Unii (wyrok z dnia 7 lutego 1973 r., Komisja/Włochy, 39/72, EU:C:1973:13, pkt 24, 25).

- 128 Ponadto w sytuacji mającej pilny charakter wynikający z całkowitej lub niemalże całkowitej zbieżności w czasie, z jednej strony – przyjęcia decyzji Rady określającej stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w trakcie negocjacji w ramach organizacji międzynarodowej, a z drugiej strony – głosowania w ramach tej organizacji, państwo członkowskie, które nurtują wątpliwości co do ważności takiej decyzji, powinno wykorzystać okres między przedstawieniem przez Komisję ostatecznej lub prawie ostatecznej wersji projektu decyzji, a głosowaniem w Radzie, które może zakończyć się jej przyjęciem – na przygotowanie skargi i wniosku o zawieszenie wykonania tej decyzji, zgodnie z art. 160 § 1 regulaminu postępowania. Z tego punktu widzenia Komisja powinna co do zasady dążyć do przedstawienia wniosku na tyle wcześnie, aby umożliwić Radzie zakończenie procesu decyzyjnego w celu określenia w odpowiednim czasie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w kontekście negocjacji i głosowania w takiej organizacji.
- 129 Zawieszenie wykonania wspomnianej decyzji skutkowałoby tymczasowym pozbawieniem jej domniemania ważności. W takiej sytuacji państwa członkowskie i instytucje Unii podlegają jednak nadal, zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE, wzajemnym obowiązkom lojalnej współpracy (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 1983 r., Luksemburg/Parlament, 230/81, EU:C:1983:32, pkt 37, 38). W szczególności na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia – przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia co do istoty sprawy nie został naruszony wymóg jednolitej reprezentacji Unii, podczas gdy Komisja powinna uczynić należyty użytek z swego statusu negocjatora danego działania zewnętrznego, w celu zachowania, na ile to tylko możliwe skuteczności (effet utile) postępowania sądowego przed Trybunałem, na przykład poprzez dążenie do odroczenia głosowania na forum danej organizacji międzynarodowej.
- 130 Ponadto należy podkreślić, że brak możliwości podniesienia przez państwo członkowskie zarzutu niezgodności z prawem w postępowaniu w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie ma jednak wpływu na uprawnienie tego państwa do podważenia zasadności przyjętej przez Komisję interpretacji tego aktu prawa wtórnego, który państwo to miało jakoby naruszyć. Jeżeli bowiem możliwa jest więcej niż jedna interpretacja aktu prawa wtórnego, to akt ten należy w zakresie, w jakim jest to możliwe, interpretować w sposób zgodny z postanowieniami traktatów. Podobnie pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Unię przed aktami prawa wtórnego nakazuje interpretować te ostatnie, w miarę możliwości, zgodnie z tymi umowami (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 1983 r., Komisja/Rada, 218/82, EU:C:1983:369, pkt 15; z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 52; a także z dnia 17 października 2024 r., PT Pelita Agung Agrindustri i PT Permata Hijau Palm Oleo/Komisja, C-112/23 P, EU:C:2024:899, pkt 38).
- 131 Wreszcie, bez konieczności przeprowadzenia pogłębionego badania argumentów podniesionych przez Węgry na poparcie zarzucanej niezgodności z prawem decyzji 2021/3, należy stwierdzić, że to państwo członkowskie nie przedstawiło żadnego dowodu mogącego wykazać, że decyzja ta jest dotknięta na tyle poważną i oczywistą wadą, iż podważa to samo jej istnienie (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 października 2016 r., Komisja/Włochy, C-601/14, EU:C:2016:759, pkt 34).
- 132 W konsekwencji należy stwierdzić niedopuszczalność podniesionego przez Węgry zarzutu niezgodności z prawem decyzji 2021/3.

b) W przedmiocie naruszenia art. 1 i 2 decyzji 2021/3 oraz art. 288 akapit czwarty TFUE

1) Argumentacja stron

- 133 Komisja twierdzi, że Węgry naruszyły decyzję 2021/3, nie stosując się podczas głosowania w Komisji ds. Środków Odurzających do stanowiska zajętego przez Radę w tej decyzji. W tym względzie nie ma znaczenia to, że Węgry powołały się na względy zdrowotne i społeczne w celu uzasadnienia swojego sprzeciwu wobec zaleceń 5.1 i 5.4. Komisja przypomina bowiem, że zgodnie z art. 288 akapit czwarty TFUE decyzja podjęta przez Unię wiąże w całości, w związku z czym nie może być stosowana w sposób wybiórczy, jak uczyniły to Węgry.
- 134 Węgry zaprzeczają, by naruszyły tę decyzję, jako że decyzja ta stanowi akt nieistniejący. Ponieważ Unia nie miała kompetencji do przyjęcia wspomnianej decyzji, została ona wydana z naruszeniem art. 5 ust. 2 TUE.

2) Ocena Trybunału

- 135 Decyzja 2021/3 została przyjęta na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, który przewiduje przyjęcie nie zwykłego zalecenia, lecz „decyzji” ustalającej stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego na mocy umowy międzynarodowej. Decyzja ta wywołuje zatem wiążące skutki prawne w zakresie, w jakim ustala dla państw członkowskich stanowisko Unii podczas sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających i nakłada na nie obowiązek obrony tego stanowiska. Ponadto wspomniana decyzja została opublikowana w serii *L Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* jako akt wiążący (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 44; z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 78, 80).
- 136 Jak wynika z pkt 109 i 131 niniejszego wyroku, Unia miała wszelkie kompetencje do przyjęcia decyzji 2021/3 na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE.
- 137 Co więcej, wbrew temu, co twierdzą Węgry, decyzja ta korzysta z domniemania ważności zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 124 niniejszego wyroku, w związku z czym to państwo członkowskie powinno przestrzegać jej wykonalności wobec braku zawieszenia jej wykonania orzeczonego przez Trybunał.
- 138 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy Komisji.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy gwarantowanej w art. 4 ust. 3 TUE

a) Argumentacja stron

- 139 Komisja uważa, że Węgry naruszyły zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, nie głosując w Komisji ds. Środków Odurzających zgodnie z decyzją 2021/3 i publicznie nie zgadzając się z zaleceniami WHO, które znalazły się w porządku obrad.

- 140 Tymczasem, jak wynika z wyroku z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy (C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 94), spoczywający na państwach członkowskich obowiązek przestrzegania decyzji przyjętej na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE jest szczególnym wyrazem wymogu jednolitej reprezentacji Unii.
- 141 Okolicznością obciążającą dla Węgier jest fakt, że ich głosowanie w Komisji ds. Środków Odurzających odbyło się bez uprzedzenia instytucji Unii czy konsultacji z nimi. W ramach Komisji ds. Środków Odurzających Węgry mogły wyłącznie wypowiadać się w imieniu Unii i, mając na uwadze jej wyłączną kompetencję zewnętrzną, mogły wyrazić jedynie stanowisko Unii.
- 142 Ponadto Węgry nie podjęły żadnych działań ani podczas posiedzenia Komisji ds. Środków Odurzających, ani później w celu naprawienia skutków swojego zachowania lub przynajmniej ich złagodzenia czy rozwiania wątpliwości co do ich działania w przyszłości. Węgry nie uznały zatem bezprawnego charakteru swego zachowania w ramach Komisji ds. Środków Odurzających, lecz, przeciwnie, podkreślały zgodność swoich działań z prawem.
- 143 Komisja podkreśla, że władze węgierskie miały jasność co do tego jakie stanowisko rozważają przyjąć w imieniu Unii, jeszcze przed przedłożeniem wniosku w tym zakresie Radzie. W związku z tym, gdyby Węgry miały rzeczywisty zamiar zaskarżenia tego stanowiska, miałyby one wystarczająco dużo czasu na przygotowanie skargi przed posiedzeniem Komisji ds. Środków Odurzających.
- 144 Ponadto, ponieważ WHO zazwyczaj nie publikuje swoich sprawozdań przed końcem listopada, czas dostępny na opracowanie wniosku Komisji i koordynację międzyinstytucjonalną w celu przygotowania stanowiska, jakie ma przyjąć Unia podczas sesji Komisji ds. Środków Odurzających, które odbywa się w marcu następnego roku, byłby niezwykle krótki. Często przewidziany w art. 263 akapit szósty TFUE termin dwóch miesięcy na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady ustalającej takie stanowisko, liczony od dnia notyfikacji tej decyzji, nie upływa przed rozpoczęciem wiosennej sesji Komisji ds. Środków Odurzających. Fakt, że termin ten biegnie, nie stoi jednak na przeszkodzie temu, aby decyzja wywoływała skutki prawne, a państwa członkowskie, będące jej adresatami stosowały się do niej.
- 145 Węgry zaprzeczają, jakoby naruszyły zasadę lojalnej współpracy.
- 146 Po pierwsze, niezgodność z prawem decyzji 2021/3, która wynika z naruszenia art. 3 ust. 2 TFUE, stoi na przeszkodzie stwierdzeniu jakiegokolwiek naruszenia tej zasady przez to państwo członkowskie. Niezgodność z prawem oznaczałaby zatem, że państwo członkowskie mogło swobodnie wyrażać swoje stanowisko w łonie Komisji ds. Środków Odurzających.
- 147 Po drugie, Węgry twierdzą, że nie ponoszą wyłącznej odpowiedzialności za sytuację. W tym względzie Węgry zwracają uwagę na opóźnienie, z jakim Komisja przedłożyła Radzie swój wniosek dotyczący decyzji. Głosowanie w Komisji ds. Środków Odurzających odbyło się zatem przed upływem dwumiesięcznego terminu, jakim dysponowały Węgry na zaskarżenie decyzji 2021/3. Taka praktyka naruszała prawo państw członkowskich do skutecznej ochrony sądowej. Zasadę lojalnej współpracy należy zatem interpretować w świetle prawa do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Kilka dni, które upłynęły między przyjęciem tej decyzji a głosowaniem nad zmianami, nie wystarczało do wniesienia skargi, jak również do złożenia wniosku o zastosowanie środków tymczasowych i do wydania przez Trybunał orzeczenia w ich przedmiocie.

- 148 Ponadto Węgry wyjaśniają, że ze względu na ten napięty harmonogram przyjęły one ostateczne stanowisko w przedmiocie zaleceń WHO tuż przed sesją, uwzględniając w tym względzie wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938).
- 149 Ponadto należy odróżnić niniejszą sprawę od sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rada (C-600/14, EU:C:2017:935). Obie sprawy mają wprowadzić punkt wspólny, że dane państwo członkowskie nie miało wystarczająco dużo czasu na zaskarżenie spornych decyzji ani na złożenie wniosku o zawieszenie ich wykonania. Niemniej jednak, w przeciwieństwie do sprawy, w której zapadł ten wyrok, nieodwracalne skutki spowodowane decyzją 2021/3 na sesji Komisji ds. Środków Odurzających utrzymują się w niniejszej sprawie, co narusza prawo do skutecznej ochrony sądowej.
- 150 Po trzecie, WHO nie przedstawiła żadnego konkretnego argumentu, czy to na płaszczyźnie zdrowotnej, społecznej, czy prawnej, na poparcie praktycznej użyteczności jej zaleceń, których jedynym skutkiem mogłoby być przesłanie opinii publicznej, że zagrożenia związane z konopiami indyjskimi dla społeczeństwa i zdrowia publicznego zostały wyolbrzymione przy opracowywaniu obu przedmiotowych konwencji i że są one zatem zbyt rygorystyczne w odniesieniu do kontroli wprowadzonej w odniesieniu do konopi indyjskich.
- 151 Po czwarte, zalecenia WHO nie miały ułatwiać dostępności preparatów na bazie konopi indyjskich w celach terapeutycznych, ponieważ ich jedynym celem jest ułatwienie badań nad takimi zastosowaniami.

b) Ocena Trybunału

- 152 Trybunał przypomniał w tym względzie, że we wszystkich dziedzinach odpowiadających celom traktatów, art. 4 ust. 3 TUE wymaga od państw członkowskich by ułatwiała Unii wypełnianie jej zadań i powstrzymywała się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu jej celów [wyrok z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 21; opinia 2/91 (Konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r., EU:C:1993:106, pkt 10; wyroki: z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Dania, C-467/98, EU:C:2002:625, pkt 110; z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości), C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 527].
- 153 W konsekwencji, jeżeli okaże się, że zagadnienie objęte międzynarodową umową lub konwencją jest objęte częściowo kompetencją Unii a częściowo kompetencją państw członkowskich, należy zapewnić ścisłą współpracę pomiędzy tymi państwami i instytucjami Unii, zarówno w odniesieniu do procesu negocjacji i zawierania, jak i realizacji przyjętych zobowiązań. Ten obowiązek współpracy wynika z wymogu jednolitej międzynarodowej reprezentacji Unii [opinie: 2/91 (Konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r., EU:C:1993:106, pkt 36; 1/94 (Porozumienia załączone do porozumienia WTO) z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 108; a także wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Komisja/Szwecja, C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 73].
- 154 Szczególne obowiązki działania i powstrzymania się od działania, którym podlega państwo członkowskie, nie pozwalają zatem na to, by państwo to przedstawiało na forum organu utworzonego na mocy umowy międzynarodowej jednostronną propozycję odbiegającą od wspólnej strategii opracowanej w ramach Rady. Taka sytuacja może bowiem zagrozić zasadzie

jednolitej międzynarodowej reprezentacji Unii i jej państw członkowskich, jak również osłabić ich siłę negocjacyjną względem innych stron danej konwencji (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Komisja/Szwecja, C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 103, 104).

- 155 Obowiązki ciążące na państwach członkowskich z tytułu zasady lojalnej współpracy, przypomniane w pkt 152–154 niniejszego wyroku, mają a fortiori zastosowanie do wyłącznych kompetencji Unii.
- 156 Ponadto, jak wskazała w podstawowych zarysach, rzeczniczka generalna w pkt 156 opinii, odwołując się do wyroku z dnia 14 marca 1973 r., Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, pkt 17), jest nieodłącznie związane nie tylko z samą ideą Unii, ale również ze stosowaniem procedury głosowania większością głosów w Radzie, że państwa członkowskie bronią swoich interesów w ramach stworzonych przez traktaty mechanizmów zbiorowej debaty w celu realizacji celów Unii.
- 157 Należy jeszcze przypomnieć, że przestrzeganie przez państwa członkowskie decyzji przyjętej przez Radę na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE jest szczególnym wyrazem wymogu prezentowania przez Unię jednolitego stanowiska, wynikającego z zasady lojalnej współpracy (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 94).
- 158 Wynika stąd, po pierwsze, że nie głosując w Komisji ds. Środków Odurzających zgodnie z decyzją 2021/3, a po drugie, publicznie wyrażając swój sprzeciw wobec zaleceń WHO, które znalazły się w porządku obrad, Węgry naruszyły zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE. Tego rodzaju postępowanie zaszkodziło skuteczności działań międzynarodowych Unii, a także jej wiarygodności i reputacji na arenie międzynarodowej.
- 159 Ponadto argumentacja Komisji odnosząca się do faktu, że Węgry nie podjęły żadnego działania w celu naprawienia skutków swojego zachowania lub przynajmniej ich złagodzenia czy rozwiania wątpliwości co do ich działania w przyszłości, ma na celu ustosunkowanie się do twierdzeń Węgier, zgodnie z którymi sporne głosowanie w Komisji ds. Środków Odurzających było odosobnionym przypadkiem i że w świetle wyjaśnień przedstawionych przez to państwo członkowskie nic nie pozwala wnioskować, że państwo to mogłoby przejawiać podobne zachowanie w przyszłości. Tymczasem wystarczy stwierdzić, że okoliczności te nie mają w żadnym wypadku wpływu na stwierdzone w pkt 157 niniejszego wyroku uchybienie obowiązkowi lojalnej współpracy, które wynika z zachowania wspomnianego państwa członkowskiego.
- 160 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut trzeci Komisji.
- 161 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie podążając za stanowiskiem Unii Europejskiej na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających w sprawie zmiany treści umieszczenia konopi indyjskich i ich pochodnych w wykazach, Węgry, po pierwsze, uchybiły zobowiązaniom państwa członkowskiego, które na tym państwie ciążą na mocy decyzji 2021/3, która wiąże je na mocy art. 218 ust. 9 TFUE w związku z art. 288 akapit czwarty TFUE, po drugie, naruszyły wyłączną kompetencję zewnętrzną Unii przewidzianą w art. 3 ust. 2 TFUE, a po trzecie, nie przestrzegały zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE.

W przedmiocie kosztów

- 162 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy obciążyć to państwo kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Nie podążając za stanowiskiem Unii Europejskiej na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających w sprawie zmiany treści umieszczenia konopi indyjskich i ich pochodnych w wykazach, Węgry, po pierwsze, uchybiły zobowiązaniom państwa członkowskiego, które na tym państwie ciąży na mocy decyzji Rady (UE) 2021/3 z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej na ponownie zwołanej sześćdziesiątej trzeciej sesji Komisji ds. Środków Odurzających w sprawie umieszczenia konopi indyjskich i ich pochodnych w wykazach zgodnie z Jednolitą konwencją o środkach odurzających z 1961 r., zmienioną protokołem z 1972 r., oraz Konwencją o substancjach psychotropowych z 1971 r., która wiąże je na mocy art. 218 ust. 9 TFUE w związku z art. 288 akapit czwarty TFUE, po drugie, naruszyły wyłączną kompetencję zewnętrzną Unii Europejskiej przewidzianą w art. 3 ust. 2 TFUE, a po trzecie, nie przestrzegały zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE.
- 2) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.

Podpisy