



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MICHALA BOBKA  
přednesené dne 3. prosince 2020<sup>1</sup>

**Věc C-650/18**

**Maďarsko  
proti**

**Evropskému parlamentu**

„Žaloba na neplatnost – Článek 7 odst. 1 SEU – Odůvodněný návrh Evropského parlamentu – Právní moc Soudního dvora – Článek 263 SFEU – Článek 269 SFEU – Usnesení o návrhu, který vybízí Radu, aby učinila zjištění, zda existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší společné unijní hodnoty – Pravidla počítání hlasů podle článku 354 SFEU a článku 178 jednacího řádu Parlamentu – Pojem ‚odevzdaný hlas‘ – Vyloučení hlasů těch, kdo se ‚zdrželi hlasování‘ “

## I. Úvod

1. Dne 12. září 2018 přijal Evropský parlament usnesení o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 SEU učinila zjištění, zda existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena (dále jen „napadené usnesení“)<sup>2</sup>. Žalobou podanou v projednávané věci se Maďarsko domáhá zrušení tohoto usnesení podle článku 263 SFEU.

2. V řízení o této žalobě se objevily dvě klíčové právní otázky. Zaprvé mohou být odůvodněné návrhy přijaté na základě čl. 7 odst. 1 SEU předmětem soudního přezkumu podle článku 263 SFEU, zejména s ohledem na článek 269 SFEU? Zadruhé, pokud by tomu tak skutečně bylo, jak mají být pro účely určení toho, zda bylo dosaženo dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů požadované článkem 354 SFEU, počítány hlasy těch, kdo se v Parlamentu „zdrželi hlasování“?

## II. Právní rámec

### A. Unijní smlouvy

3. Článek 7 SEU stanoví:

„1. Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětín svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout [učinít zjištění], že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2 [SEU]. Před přijetím tohoto rozhodnutí [učiněním tohoto zjištění] vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: angličtina.

<sup>2</sup> – Usnesení P8\_TA-PROV (2018) 0340 (2017/2131(INL)).

Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí [zjištění] vedly, stále trvají.

2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout [učinit zjištění], že došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil.

3. Bylo-li učiněno zjištění uvedené v odstavci 2, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotýčný stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přihledne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

Povinnosti dotýčného členského státu vyplývající ze Smluv jsou pro tento stát v každém případě i nadále závazné.

4. Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změní nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změní situace, která vedla k přijetí těchto opatření.

5. Pro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie.“

4. V souladu s článkem 263 SFEU Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů Evropského parlamentu, které mají právní účinky vůči třetím osobám.

5. Dále článek 269 SFEU stanoví:

„Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o legalitě aktů přijatých Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 Smlouvy o Evropské unii výlučně na žádost členského státu dotčeného rozhodnutím [zjištěním] Evropské rady nebo Rady, a to výhradně v otázce dodržení procedurálních ustanovení obsažených v uvedeném článku.

Tato žádost musí být podána do jednoho měsíce ode dne přijetí takového rozhodnutí [zjištění]. Soudní dvůr rozhodne ve lhůtě jednoho měsíce ode dne podání této žádosti.“

6. Podle obecného pravidla upravujícího hlasování v Evropském parlamentu, které je zakotveno v článku 231 SFEU, platí, že nestanoví-li Smlouvy jinak, usnáší se Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů. Usnášeníschopnost stanoví jednací řád.

7. Článek 354 SFEU stanoví:

„Pro účely článku 7 Smlouvy o Evropské unii týkajícího se pozastavení určitých práv vyplývajících z členství v Unii se člen Evropské rady nebo Rady zastupující dotýčný členský stát nepodílí na hlasování a dotýčný členský stát se nezapočítává při stanovení jedné třetiny nebo čtyř pětin členských států podle odstavců 1 a 2 uvedeného článku. To, že se osobně přítomní nebo zastoupení členové zdrží hlasování, nebrání přijetí rozhodnutí uvedených v odstavci 2 uvedeného článku.

Pro přijímání rozhodnutí uvedených v čl. 7 odst. 3 a 4 Smlouvy o Evropské unii je kvalifikovaná většina vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) této smlouvy.

Rozhoduje-li Rada poté, co přijala rozhodnutí o pozastavení hlasovacích práv podle čl. 7 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, kvalifikovanou většinou na základě ustanovení Smluv, je kvalifikovaná většina vymezena podle čl. 238 odst. 3 písm. b) této smlouvy, nebo, rozhoduje-li Rada na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, podle čl. 238 odst. 3 písm. a) této smlouvy.

Pro účely článku 7 Smlouvy o Evropské unii se Evropský parlament usnáší dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů.“

8. „Jediný článek“ protokolu č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie stanoví:

„Se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie se členské státy navzájem považují pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu za bezpečnou zemi původu. Žádost příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze v následujících případech:

- a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodne poté, co vstoupí Amsterodamská smlouva v platnost, využívaje článku 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přijmout opatření, která se na jeho území odchyľují od povinností vyplývajících z úmluvy;
- b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a Rada nebo případně Evropská rada o něm ještě nerozhodla s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem;
- c) jestliže Rada přijala rozhodnutí podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem, nebo jestliže Evropská rada přijala rozhodnutí podle čl. 7 odst. 2 uvedené smlouvy s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem;

[...]

## **B. Jednací řád Evropského parlamentu**

9. Článek 83 jednacího řádu Evropského parlamentu (dále jen „jednací řád“)<sup>3</sup>, nadepsaný „Porušení základních zásad a hodnot členským státem“, stanovil:

„1. Parlament může na základě zvláštní zprávy příslušného výboru vypracované v souladu s články 45 a 52 jednacího řádu:

- a) hlasovat o odůvodněném návrhu, kterým vyzývá Radu, aby postupovala podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii;
- b) hlasovat o návrhu, kterým vyzývá Komisi nebo členské státy, aby předložily návrh podle čl. 7 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii;
- c) hlasovat o návrhu, kterým vyzývá Radu, aby postupovala podle čl. 7 odst. 3 nebo následně podle čl. 7 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

2. Každá žádost Rady o vyslovení souhlasu s návrhem předloženým podle čl. 7 odst. 1 a 2 Smlouvy o Evropské unii je oznámena Parlamentu spolu s připomínkami předloženými dotčeným členským státem a postoupena příslušnému výboru v souladu s článkem 99 jednacího řádu. S výjimkou naléhavých případů a odůvodněných okolností přijme Parlament rozhodnutí na návrh příslušného výboru.

3. V souladu s článkem 354 Smlouvy o fungování Evropské unie se k přijetí rozhodnutí podle odstavců 1 a 2 tohoto článku vyžaduje dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu.

3 – Ve znění použitelném na volební období od roku 2014 do roku 2019, ve znění rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 13. prosince 2016 o celkové revizi jednacího řádu Evropského parlamentu (2016/2114(REG)) (Úř. věst. 2018, C 238, s. 146).

[...]“

10. Článek 178 jednacího řádu, který se týkal „hlasování“, stanovil:

„1. Zpravidla se v Parlamentu hlasuje zvednutím ruky.

Předseda však může kdykoli rozhodnout, že se hlasování uskuteční prostřednictvím elektronického hlasovacího zařízení.

[...]

3. Pro zjištění, zda byl určitý text přijat nebo zamítnut, se berou v úvahu pouze hlasy pro a proti, kromě případů, kdy je ve Smlouvách stanovena zvláštní většina.

[...]“

11. Článek 226 odst. 1, týkající se uplatňování jednacího řádu, stanovil:

„Vznikne-li pochybnost týkající se uplatnění nebo výkladu tohoto jednacího řádu, může předseda postoupit věc příslušnému výboru k posouzení.

Pokud taková pochybnost vznikne v průběhu práce výboru a souvisí s ní, mohou tak učinit předsedové výborů.“

### III. Skutkový stav a řízení před Soudním dvorem

12. Dne 17. května 2017 přijal Evropský parlament (dále jen „žalovaný“) usnesení, kterým pověřil výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (dále jen „výbor LIBE“) vypracováním zvláštní zprávy, a to pro účely hlasování v plénu o odůvodněném návrhu, který vybízí Radu, aby vůči Maďarsku (dále jen „žalobce“) postupovala podle čl. 7 odst. 1 SEU<sup>4</sup>.

13. Dne 4. července 2018 výbor LIBE takovou zprávu přijal<sup>5</sup>, přičemž tato zpráva je podle jména zpravodajky rovněž známa pod názvem zpráva J. Sargentini.

14. Dne 7. září 2018 předložila právní služba Parlamentu předsedovi Evropského parlamentu na jeho žádost právní stanovisko, jehož cílem bylo upřesnit pravidla pro počítání hlasů použitelná na postup podle čl. 7 odst. 1 SEU, zejména vyjasnit otázku, zda se mají hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“, počítat jako odevzdané hlasy pro účely určení, zda bylo dosaženo požadované dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů.

15. Dopisem ze dne 10. září 2018 sdělil stálý zástupce Maďarska u Evropské unie generálnímu tajemníkovi Parlamentu, že podle maďarské vlády je při hlasování o napadeném usnesení Parlamentu potřeba přihlížet k hlasům těch, kdo se „zdrželi hlasování“.

16. Téhož dne zástupce generálního tajemníka Parlamentu informoval poslance Evropského parlamentu (dále jen „poslanci EP“) e-mailem o tom, že budou zohledněny pouze hlasy „pro“ a „proti“ napadenému usnesení.

4 – P8\_TA(2017)0216.

5 – Zpráva A8-0250/2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii učinila zjištění, zda existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena (2017/2131(INL)).

17. Dne 12. září 2018 přijal Evropský parlament napadené usnesení. Bylo odevzdáno 448 hlasů pro toto usnesení; 197 hlasů bylo proti. Čtyřicet osm poslanců se zdrželo hlasování.

18. Projednávanou žalobou se žalobce domáhá, aby Soudní dvůr zrušil napadené usnesení a uložil žalovanému náhradu nákladů řízení.

19. Žalovaný navrhuje, aby Soudní dvůr odmítl žalobu jako zjevně nepřijatelnou nebo ji podpůrně zamítl jako neopodstatněnou a uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

20. Usnesením ze dne 14. května 2019 Soudní dvůr na žádost Parlamentu nařídil vynětí stanoviska právní služby Parlamentu, obsaženého v příloze 5 žaloby, ze spisu. Rovněž zamítl žádost Maďarska o zpřístupnění tohoto dokumentu<sup>6</sup>.

21. Rozhodnutím Soudního dvora ze dne 22. května 2019 bylo povoleno vedlejší účastnictví Polska (dále jen „vedlejší účastník“) na podporu žalobce.

22. Žalobce, žalovaný i vedlejší účastník se zúčastnili jednání, které se konalo dne 29. června 2020.

#### IV. Posouzení

23. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve posoudím přípustnost projednávané žaloby na neplatnost. Ve stručnosti lze shrnout, že pro účely posouzení přípustnosti projednávané žaloby je potřeba určit, zda odůvodněné návrhy, které vedou k uplatnění postupu dle článku 7 SEU, mohou být předmětem přezkumu podle běžných ustanovení článku 263 SFEU a zda může tuto obecnou tezi tím či oním způsobem ovlivnit článek 269 SFEU (A). Následně přistoupím k analýze merita věci, přičemž se zaměřím především na první a třetí žalobní důvod: jakým způsobem je nutno pro účely zjištění, zda bylo v případě napadeného usnesení dosaženo dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů požadované článkem 354 SFEU, zohledňovat hlasy poslanců EP, kteří se „zdrželi hlasování“ (B)? Vzhledem k tomu, že v tomto ohledu neshledávám v kontextu projednávané věci žádné pochybení, pokud jde o výklad relevantní právní úpravy a praxe Parlamentu, navrhuji žalobu zamítnout jako neopodstatněnou.

#### A. K přípustnosti

##### 1. Argumentace účastníků řízení

##### a) Žalobce

24. Podle žalobce může být napadené usnesení předmětem přezkumu dle článku 263 SFEU, jelikož má významné právní a politické účinky, a to ve třech ohledech. Zaprvé nejenže je napadené usnesení pro dotčený členský stát stigmatizující, toto usnesení rovněž Radě umožňuje učinit zjištění týkající se tohoto členského státu na základě čl. 7 odst. 1 SEU. Zadruhé má napadené usnesení za následek automatickou ztrátu statusu bezpečné země původu v azylových věcech. Zatřetí má toto usnesení vliv na provádění nástrojů spolupráce mezi členskými státy, jako jsou evropské zatýkácí rozkazy.

25. Žalobce má dále za to, že napadené usnesení vyjadřuje konečné stanovisko Parlamentu. Pozdější účast Parlamentu v průběhu postupu dle článku 7 SEU, spočívající v poskytnutí souhlasu se zjištěním Rady, je něco jiného než jeho původní návrh. Týká se jiného aktu, přijatého jiným orgánem, který má odlišný obsah a předmět. Postup podle článku 7 SEU nelze srovnávat s legislativním postupem. Napadené usnesení tedy není obdobné legislativním návrhům Komise. Postup podle článku 7 SEU je

<sup>6</sup> – Usnesení ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438).

jedinečným sankčním postupem, přičemž všechny fáze tohoto postupu mají právní účinky, i když již další fáze nenastane. Není ani zdaleka jisté, zda by mohla být protiprávnost zjištěná v napadeném usnesení napravena v některé pozdější fázi, neboť neexistuje žádná záruka toho, že Rada nakonec nějaké rozhodnutí přijme.

26. Podle žalobcova názoru článek 269 SFEU nezpůsobuje nepřipustnost žaloby na neplatnost podané proti napadenému usnesení. Toto ustanovení se použije pouze na právní akty, které jsou v něm uvedeny. Na napadené usnesení se tedy nepoužije. Článek 269 SFEU zakotvuje výjimku z obecných procesních pravidel, a musí být tedy vykládán restriktivně. Toto ustanovení musí být vykládáno ve světle ústavních změn, které zavedla Lisabonská smlouva, jež rozšířila pravomoc Soudního dvora na všechny oblasti, na něž se vztahuje unijní právo. Každá fáze postupu podle článku 7 SEU musí být v souladu se všemi relevantními ustanoveními unijního práva. Článek 269 SFEU tedy nelze vykládat tak, že vyjímá napadené usnesení ze soudního přezkumu, zejména v rámci řízení, jehož cílem je ochrana právního státu, přinejmenším pokud jde o pravidla týkající se pravomocí a postupů.

### **b) Žalovaný**

27. Podle žalovaného je žaloba na neplatnost podaná proti napadenému usnesení nepřipustná. Tvrdí, že článek 269 SFEU, který představuje *lex specialis* ve vztahu k článku 263 SFEU coby *lex generalis*, se v projednávané věci použije. Článek 269 SFEU je jedním z řady jiných ustanovení omezujících pravomoc Soudního dvora ve zvláštních oblastech. Vylučuje soudní přezkum napadeného usnesení Soudním dvorem. Tvůrci Smluv neměli v úmyslu zakotvit široký soudní přezkum aktů souvisejících s postupem podle článku 7 SEU.

28. Postup podle článku 7 SEU představuje mimořádnou politickou ochrannou doložku, která je do značné míry vyčleněná z pravomoci Soudního dvora. Z celé skupiny různých aktů, které mohou být přijaty na základě článku 7 SEU, může být předmětem soudního přezkumu podle článku 269 SFEU pouze zjištění Evropské rady nebo Rady. Především by bylo nelogické, aby platil úplný soudní přezkum přípravných aktů dle článku 263 SFEU, zatímco zjištění by podléhala omezenému přezkumu dle článku 269 SFEU. To znamená, že politická diskuse, která by se měla odehrávat v Radě, by pak probíhala v soudní síni. Soudní dvůr může posuzovat údajné procesní vady, ke kterým došlo při přijímání takového aktu, jako je napadené usnesení, avšak až v pozdější fázi, v průběhu soudního přezkumu zjištění Rady nebo Evropské rady.

29. Pokud by Soudní dvůr zaujal odlišný postoj, trvá žalovaný na tom, že napadené usnesení nelze napadnout, neboť nemá právní účinky. Zaprvé v důsledku tohoto usnesení nedochází k žádné změně v právním postavení žalobce. Rada má naprostou volnost v tom, zda návrh Parlamentu přijme, či nikoli. Zadruhé, i když může napadené usnesení ovlivnit možnost maďarských státních příslušníků podat žádost o azyl v jiném členském státě, nebude tato skutečnost určující pro obsah konečného rozhodnutí, které by tento členský stát v tomto ohledu přijal. V každém případě je napadené usnesení mezitímním opatřením, které soudnímu přezkumu nepodléhá. Neobsahuje konečné stanovisko Parlamentu, neboť Parlament má schválit až zjištění Rady učiněné později v rámci postupu dle článku 7 SEU. Je srovnatelné s návrhy Komise učiněnými v rámci řádného legislativního postupu.

### **c) Vedlejší účastník**

30. Vedlejší účastník uvádí, že návrh na soudní přezkum napadeného usnesení je přípustný podle článku 263 SFEU. Tento akt není přípravným aktem ve vztahu ke zjištění Rady dle čl. 7 odst. 1 SEU. Procesních vad, kterými bylo přijetí napadeného usnesení údajně stíženo, se tedy nelze dovolávat později na podporu tvrzení, že Rada tím, že učinila zjištění na základě čl. 7 odst. 1 SEU, údajně porušila procesní požadavky. Odůvodněný návrh Parlamentu podle čl. 7 odst. 1 SEU nelze přirovnávat

k návrhům Komise v rámci legislativního procesu. Návrhy Komise v rámci legislativního procesu omezují posuzovací pravomoc Rady. To v případě odůvodněných návrhů Parlamentu podle článku 7 SEU neplatí. Autonomní povahu odůvodněných návrhů potvrzuje i skutečnost, že Parlament se tohoto řízení účastní i v jeho pozdější fázi.

31. Možnost podrobit napadené usnesení soudnímu přezkumu podle článku 263 SFEU není v rozporu s historickým ani účelovým výkladem článku 269 SFEU. Na rozdíl od bývalého článku 46 SEU totiž článek 269 SFEU neomezuje pravomoc Soudního dvora na taxativně vyjmenované akty. Cílem článku 269 SFEU je omezit pouze soudní přezkum politicky významných aktů přijatých v rámci diskreční pravomoci daného orgánu, jako jsou zjištění uvedená v čl. 7 odst. 1 SEU. Ostatní akty přijaté na základě článku 7 SEU tak předmětem přezkumu dle článku 263 SFEU být mohou.

32. Pokud jde o odůvodněné návrhy, tyto nemohou být ze soudního přezkumu vyloučeny, přinejmenším pokud jde o dodržení procesních norem, a to vzhledem k jejich významným politickým a právním účinkům. Dalším důvodem podporujícím tezi, že by tyto akty měly soudnímu přezkumu podléhat, je neexistence časového omezení negativních účinků odůvodněných návrhů. Pokud by byly odůvodněné návrhy ze soudního přezkumu dle článku 263 SFEU vyloučeny, nepodléhaly by přezkumu ani jiné akty, jako jsou například rozhodnutí Rady přijatá podle čl. 7 odst. 3 SEU, která pozastavují práva členského státu. Cíl postupu podle článku 7 SEU, kterým je přimět členské státy k dodržování unijních hodnot, by byl vážně ohrožen, pokud by samotná opatření směřující k dosažení tohoto cíle mohla ohrozit individuální práva, včetně práv vyplývajících z občanství Unie.

## 2. Analýza

### a) Výchozí teze: úplný systém procesních prostředků

33. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je Unie unií práva, v níž akty jejích orgánů podléhají přezkumu jejich souladu zejména se Smlouvami, obecnými právními zásadami a základními právy<sup>7</sup>. Za tímto účelem SFEU zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění kontroly legality unijních aktů unijním soudem<sup>8</sup>.

34. Takovýto úplný systém procesních prostředků je přirozeně k dispozici každému žalobci, ať již se jedná o jednotlivce, orgán nebo členský stát. I členské státy se tak mohou ve svůj prospěch dovolávat zásady účinné soudní ochrany<sup>9</sup>. Kromě toho podle čl. 263 odst. 2 SFEU nemusí členský stát jakožto privilegovaný žalobce prokazovat bezprostřední a osobní dotčení. Vše, co musí členský stát prokázat, aby byla jeho žaloba na základě článku 263 SFEU přípustná, je v zásadě to, že určitý akt – v projednávané věci akt Evropského parlamentu – má právní účinky vůči třetím osobám. Členský stát tak může napadnout unijní akt i v případě, že tento akt nemá právní účinky konkrétně vůči tomuto členskému státu<sup>10</sup>.

7 – Viz například rozsudky ze dne 26. června 2012, Polsko v. Komise (C-336/09 P, EU:C:2012:386, bod 36 a citovaná judikatura); ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 60); jakož i ze dne 29. května 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen a další (C-426/16, EU:C:2018:335, bod 38).

8 – Viz například rozsudky ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 91 a 92); ze dne 13. března 2018, Industrias Químicas del Vallés v. Komise (C-244/16 P, EU:C:2018:177, bod 102); a ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komerčbanka a další (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54).

9 – V tomto smyslu viz například rozsudky ze dne 5. prosince 2017, Německo v. Rada (C-600/14, EU:C:2017:935, bod 108), a ze dne 9. července 2020, Česká republika v. Komise (C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 52).

10 – Viz například usnesení ze dne 27. listopadu 2001, Portugalsko v. Komise (C-208/99, EU:C:2001:638, bod 23).

35. Existence úplného systému procesních prostředků má významný důsledek. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je *výchozí teze* taková, že pravomoc Soudního dvora se vztahuje na všechny akty přijaté unijními orgány, přinejmenším pak na ty, které mají právní účinky. Z toho vyplývá, že Soudní dvůr není nadán pravomocí pouze v případě výslovných výjimek zakotvených Smlouvami. Například čl. 275 první pododstavec SFEU takovou výjimku zakotvuje ve vztahu ke společné zahraniční a bezpečnostní politice a článek 276 SFEU ve vztahu k operacím týkajícím se veřejného pořádku prováděným v členských státech.

36. I v těchto případech však Soudní dvůr zdůraznil, že článek 19 SEU přiznává Soudnímu dvoru obecnou pravomoc k zajištění dodržování práva v oblasti výkladu a provádění Smluv. Jakákoli odchylka od tohoto pravidla obecné pravomoci tak musí být vykládána restriktivně<sup>11</sup>.

37. Výchozí pravidlo podle Lisabonské smlouvy je tedy, stručně řečeno, nekompromisně jednoduché: pokud to Smlouva jasně a výslovně nevylučuje, má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o všech unijních aktech. Jakákoli taková výslovná výjimka navíc musí být vykládána restriktivně.

#### **b) Článek 7 SEU a akty přijaté v jeho rámci**

38. Článek 7 SEU, původně nazvaný článek F.1 SEU, byl zaveden Amsterodamskou smlouvou v roce 1997. Článek 7 odst. 1 SEU představuje počáteční fázi postupu v případě existence zřejmého nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší společné hodnoty uvedené v článku 2 SEU. Článek 7 odst. 2 SEU upravuje následující fázi, v níž lze prokázat, že došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu. Článek 7 odst. 3 SEU nakonec předvídá uplatnění sankcí vůči dotyčnému členskému státu.

39. V každé z těchto fází připouští článek 7 SEU přijetí řady právních aktů příslušným orgánem či orgány. K uplatnění čl. 7 odst. 1 SEU dochází na základě *odůvodněného návrhu* jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Komise, který vybízí Radu, aby jednala. Rada pak může dotyčnému členskému státu podat *doporučení*. Nakonec může se *souhlasem* Parlamentu Rada *učinit zjištění*, že existuje zřejmé nebezpečí, že tento členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2 SEU.

40. Článek 7 odst. 2 SEU je do značné míry koncipován podle stejného vzoru (byť s určitými drobnými rozdíly), ale vede ke zjištění, že k porušení již došlo. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise může Evropská rada jednomyslně *učinit zjištění*, že došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu. Parlament má dát svůj *souhlas* a dotyčný členský stát je vyzván k tomu, aby se k této věci vyjádřil.

41. A konečně na čl. 7 odst. 3 SEU je možno nahlížet jako na vyvrcholení obou předchozích fází, které v konečném důsledku umožňuje přijetí *rozhodnutí* o pozastavení určitých práv dotyčného členského státu, včetně jeho hlasovacích práv. Článek 7 odst. 4 SEU toto doplňuje, když umožňuje přijetí *rozhodnutí*, že přijatá opatření budou změněna nebo zrušena, jestliže se dotčená situace změní.

42. Z toho vyplývá, že kromě odůvodněných návrhů dle čl. 7 odst. 1 SEU mohou orgány postupem podle článku 7 SEU přijímat širokou škálu právních aktů, než daná věc případně vyvrcholí přijetím sankčních opatření Radou podle čl. 7 odst. 3 SEU. Na první pohled je poměrně zřejmé, že postup podle článku 7 SEU patrně nebude ani rychlý, ani přímočarý; struktura tohoto ustanovení však má určitou logiku. Zejména je nutno říci, že jednotlivé posloupnosti vydávaných rozhodnutí sledují daný vzorec, který se rovněž odráží ve zvolené terminologii.

<sup>11</sup> – Pokud jde například o čl. 275 první pododstavec SFEU, viz rozsudky ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 70); ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 40); a ze dne 25. června 2020, SatCen v. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, bod 66). Pokud jde o podrobné posouzení rozsahu pravomoci Soudního dvora v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, viz mé stanovisko ve věci SatCen v. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, body 51 až 89).



**c) Článek 269 SFEU: ustanovení vylučující pravomoc?**

43. Jakým způsobem zapadá článek 269 SFEU, který je společně s článkem 263 SFEU středobodem projednávané žaloby na neplatnost, do úplného unijního systému procesních prostředků ve vztahu ke specifickému postupu podle článku 7 SEU, který je nastíněn výše? Jedná se, jak tvrdí žalovaný, o právní normu *lex specialis*, která se použije napříč celým řízením podle článku 7 SEU a vylučuje soudní přezkum jakéhokoli aktu přijatého v rámci tohoto řízení, s výjimkou aktů výslovně uvedených v článku 269 SFEU? Nebo je to spíše, jak tvrdí žalobce a vedlejší účastník, výjimka ze standardních procesních pravidel, která pouze odůvodňuje zvláštní druh přezkumu ve vztahu k této druhé zmíněné kategorii aktů, aniž by byl vyloučen přezkum jiných aktů přijatých na základě článku 7 SEU?

44. Znění (1), historický kontext (2), ale především systematika a logika (3) článku 269 SFEU mne vedou k závěru, že toto ustanovení ve skutečnosti nepředstavuje ustanovení o vyloučení pravomoci. V rámci systematiky a logiky úpravy aktivní legitimace podle článku 263 SFEU, zejména s ohledem na vyloučení přípravných aktů ze soudního přezkumu, má článek 269 SFEU spíše opačný účinek: výslovně potvrdit, a tedy přiznat, Soudnímu dvoru pravomoc (byť vskutku omezenou) ve vztahu ke specifickým druhům aktů (zjištění učiněná Evropskou radou nebo Radou), kterážto pravomoc by mohla být vyloučena, pokud by byla použitelná běžná pravidla. Článek 269 SFEU tedy *neupravuje* – a v důsledku toho ani nevylučuje – zahájení řízení o neplatnost proti *jiným* aktům dle článku 7 SEU, a sice proti aktům, které nejsou specifikovány v článku 269 SFEU, včetně odůvodněného návrhu Parlamentu podle čl. 7 odst. 1 SEU. Na tyto akty se použijí běžná pravidla zakotvená v článku 263 SFEU.

*1) Znění*

45. Znění článku 269 SFEU odkazuje na soudní přezkum „aktů přijatých Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 [SEU]“. Kromě tohoto institucionálního omezení ve vztahu k působnosti je tento přezkum ještě limitován dvěma dalšími způsoby: zaprvé, pokud jde o případného žalobce (žádosti o soudní přezkum mohou být podány pouze dotyčným členským státem), a zadruhé, pokud jde o rozsah tohoto přezkumu (je omezen na procesní otázky, jelikož Soudní dvůr má zkoumat pouze dodržení procedurálních ustanovení obsažených v článku 7 SEU).

46. Co se týče přesné *pozitivně vymezené* působnosti článku 269 SFEU, druhy aktů, které do rámce tohoto ustanovení spadají, jsou na první pohled definovány poměrně extenzivně – „akt[y] přijat[é] Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 [SEU]“. Na základě první věty tohoto ustanovení by tak článek 269 SFEU mohl zahrnovat *jakýkoli* akt kteréhokoli z těchto orgánů přijatý postupem podle článku 7 SEU: nejen zjištění (podle čl. 7 odst. 1 a 2 SEU) a doporučení (podle čl. 7 odst. 1 SEU), ale i akty výslovně neuvedené v článku 7 SEU, které by Evropská rada nebo Rada mohly případně přijmout.

47. Jsou-li však věta první a věta druhá článku 269 SFEU posuzovány společně, vychází poměrně jasné najevo, že se článek 269 SFEU použije pouze na *zjištění* Evropské rady nebo Rady. Toto ustanovení totiž dále vyžaduje, aby žádost o soudní přezkum byla podána „na žádost členského státu dotčeného *zjištěním* [...] do jednoho měsíce ode dne přijetí *takového zjištění*“.

48. Naproti tomu, pokud jde o *negativně vymezenou* působnost článku 269 SFEU, pak nepochybně, posuzováno dle jeho znění, ostatní akty případně přijaté podle článku 7 SEU s *výjimkou zjištění*, a to *jinými orgány než Evropskou radou nebo Radou*, do oblasti působnosti článku 269 SFEU jednoduše nespádají. Článek 269 SFEU tedy mlčí o aktech Parlamentu nebo Komise, které by mohly být přijaty na základě článku 7 SEU.

## 2) Historický kontext

49. Znění nynějšího článku 269 SFEU z velké části odráží původní znění článku III-371 Smlouvy o Ústavě pro Evropu. V přípravných pracích Konventu však patrně nebyla vedena žádná specifická diskuse ohledně tohoto konkrétního ustanovení<sup>12</sup>.

50. Předmětem diskuse mezi účastníky byla i další historická paralela, které se dovolával zejména žalovaný, a to na podporu tvrzení, že účelem stávajícího článku 269 SFEU bylo vyloučit ze soudního přezkumu celý postup podle článku 7 SEU. Tato historická paralela se týká předchůdce článku 269 SFEU, tj. bývalého čl. 46 písm. e) SEU.

51. Podle Niceské smlouvy bývalý čl. 46 písm. e) SEU stanovil: „Ustanovení [Smluv], která se týkájí pravomocí Soudního dvora Evropských společenství a výkonu těchto pravomocí, se vztahují pouze na [...] ryze procedurální pravidla obsažená v článku 7 [SEU], přičemž Soudní dvůr rozhodne na žádost daného členského státu ve lhůtě jednoho měsíce ode dne zjištění Rady podle uvedeného článku“.

52. Je pravda, že znění bývalého čl. 46 písm. e) SEU vykazuje určitou podobnost se zněním článku 269 SFEU. Obě ustanovení omezují soudní přezkum pouze na procedurální pravidla obsažená v článku 7 SEU. Obě ustanovení požadují, aby byl tento přezkum proveden na žádost dotyčného členského státu ve lhůtě jednoho měsíce ode dne zjištění. Zde však veškerá podobnost končí.

53. Zaprvé na úrovni samotného znění tohoto ustanovení je jedinou zřejmou skutečností vyplývající ze smyslu bývalého čl. 46 písm. e) SEU to, že v rámci článku 7 SEU mohl Soudní dvůr vykonávat své pravomoci (tedy zejména své pravomoci soudního přezkumu a rušení aktů na základě ustanovení, které bylo předchůdcem článku 263 SFEU) pouze ve vztahu k ryze procedurálním pravidlům obsaženým v článku 7 SEU. Věcná působnost bývalého čl. 46 písm. e) SEU tak nebyla zcela jasná, neboť toto ustanovení neuvádělo, *na které akty konkrétně* se použije a zda by se toto ustanovení mohlo vztahovat i na jiné akty než zjištění (a zda by tyto jiné akty mohly podléhat onomu druhu přezkumu, který je v tomto ustanovení předvídan). Naproti tomu, jak je uvedeno výše<sup>13</sup>, oblast působnosti článku 269 SFEU je nejen užší, ale i jasnější než oblast působnosti bývalého čl. 46 písm. e) SEU. Na rozdíl od bývalého čl. 46 písm. e) SEU totiž článek 269 SFEU mlčí o případném přezkumu (nebo vyloučení z přezkumu) *jiných* druhů aktů přijatých v rámci článku 7 SEU na základě jiného druhu pravomoci, jako například článku 263 SFEU.

54. Zadruhé bývalý článek 46 SEU byl původně vložen do Maastrichtské smlouvy společně s vytvořením Evropské *unie*<sup>14</sup> a logika vztahující se na toto ustanovení *jako celek* v Lisabonské smlouvě chybí. Tento článek byl úzce spjat se „strukturou pilířů“: stanovil pravomoc Soudního dvora a omezil ji ve vztahu k mezivládním záležitostem, které se dříve řídily Smlouvou o Evropské unii, čímž zavedl do pravomoci Soudního dvora řadu výjimek<sup>15</sup>. Zvláštní povaha Evropské *unie*, na rozdíl od Evropského *společenství*, v té době vyžadovala omezenou pravomoc Soudního dvora v oblastech, jako byl postup podle článku 7, které nespádaly do pilíře Společenství.

55. Vstup Lisabonské smlouvy v platnost vedl ke změně paradigmatu, což učinilo jakoukoliv diskusi o případných podobnostech ve znění mezi současným článkem 269 SFEU a bývalým čl. 46 písm. e) SEU zbytečnou. Článek 269 SFEU nelze jednoduše považovat za pouhého nástupce bývalého čl. 46 písm. e) SEU, který by případně přebíral oblast působnosti, účel i ducha tohoto ustanovení, neboť celá

12 – Pracovní skupina pro Soudní dvůr se zabývala pouze vyloučením soudního přezkumu v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (CONV 689/1/03 REV 1).

13 – Body 45 až 48 tohoto stanoviska.

14 – Tehdy článek L SEU.

15 – Nejen s ohledem na postup podle článku 7 SEU, ale především také s ohledem na druhý a třetí pilíř, které nespádají do rámce Společenství (společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí).

základna, na které bývalý článek 46 SEU dříve stál, zmizela. Neexistuje tak již žádné obecné ustanovení, které by specifikovalo jednotlivé oblasti, kde Soudní dvůr vzhledem k pilířové struktuře žádnou pravomoc nemá. Namísto toho zavedla Lisabonská smlouva pravidlo obecné pravomoci, z něhož se uplatní pouze specifické a taxativně vyjmenované výjimky<sup>16</sup>.

56. Souhrnně řečeno, argumentace vycházející z bývalého článku 46 SEU a z toho, co bylo dříve oblastí působnosti souběžné výjimky, je jen těžko použitelná. Pokud vůbec, může být totiž taková argumentace argumentem *a contrario*, rozhodně ale ne argumentem *per analogiam*.

### 3) Systematika

57. Existují určité argumenty z hlediska systematického výkladu, které vysvětlují, proč nelze článek 269 SFEU vykládat tak, že z pravomoci Soudního dvora cokoli vylučuje. Toto ustanovení spíše pozitivně přiznává příslušnost tím, že do něj výslovně něco zahrnuje.

58. Zprvč článek 269 SFEU není zahrnut mezi výjimky z pravomoci Soudního dvora obsažené v části šesté hlavě I kapitole 1 oddílu 5 SFEU, vedle článků 274, 275 a 276 SFEU. Článek 269 SFEU naproti tomu patří mezi ustanovení, která Soudnímu dvoru pravomoc přiznávají: toto ustanovení je zařazeno *za* článkem 268 SFEU (který přiznává Soudnímu dvoru pravomoc v oblasti mimosmluvní odpovědnosti Unie) a *před* článkem 270 SFEU (který přiznává Soudnímu dvoru pravomoc ve sporech mezi Uníí a jejími zaměstnanci).

59. Zadržte toto systematické zařazení je rovněž potvrzeno, pokud se zohlední použité slovní vyjádření. Na rozdíl od znění použitého v případě pravých výjimek („Soudní dvůr [...] nemá pravomoc“ v článku 275 SFEU nebo „nemá Soudní dvůr [...] pravomoc“ v článku 276 SFEU) je totiž článek 269 SFEU ustanovením, které pravomoc pozitivně přiznává („Soudní dvůr má pravomoc“)<sup>17</sup>.

60. Zatřetí a především je nutno se ptát: proč bylo tedy nutné pravomoc ve vztahu ke zjištění Rady nebo Evropské rady přijatým na základě čl. 7 odst. 1 nebo 2 SEU pozitivně přiznávat, resp. ji potvrzovat, a zároveň tuto pravomoc omezovat co do jejího rozsahu?

61. Podle mého názoru bylo toto výslovné potvrzení nezbytné právě z důvodu oné tradičnější judikatury týkající se aktivní legitimace a přístupu k soudnímu přezkumu dle článku 263 SFEU. Podle této judikatury<sup>18</sup> lze na zjištění dle čl. 7 odst. 1 a 2 SEU nahlížet jako na opatření přípravná vůči konečnému rozhodnutí o pozastavení dle čl. 7 odst. 3 SEU. Na tomto základě by bylo možno tato rozhodnutí považovat za vyloučená ze soudního přezkumu. Za účelem odstranění takové nejistoty, *a fortiori* v této citlivé politické oblasti, kde by výchozím postojem Soudního dvora patrně byla určitá zdrženlivost při výkonu přezkumu<sup>19</sup>, je rozumné jasně zakotvit omezený přezkum určitých aktů, o nichž bylo rozhodnuto, že musí v každém případě podléhat soudnímu přezkumu.

16 – Viz výše, bod 37 tohoto stanoviska.

17 – Článek 269 SFEU je ve většině jazykových verzí, například v českém, německém, španělském, anglickém nebo italském jazyce, koncipován jako zmocňující ustanovení. Znění ve francouzském jazyce je sice formulováno negativně („la Cour de justice n'est compétente [...] que [...]“), nicméně z něj rozhodně nevyplývá, že by Soudní dvůr neměl pravomoc ve vztahu k jiným aktům, než jsou akty přijaté Evropskou radou nebo Radou. Jeho znění pouze upřesňuje, že soudní přezkum posledně uvedených aktů je vykonáván specifickým a omezeným způsobem zakotveným v článku 269 SFEU.

18 – Analyzované právé v tomto kontextu dále v bodech 82 až 102 tohoto stanoviska.

19 – Pokud jde o intenzitu soudního přezkumu prováděného Soudním dvorem v závislosti na dané oblasti, viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppink a další v. Komise (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, body 87 až 97). Ve vztahu k jinému typu politického aktu Evropského parlamentu, viz též například rozsudek ze dne 9. prosince 2014, Schönberger v. Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, bod 24), v němž dospěl Soudní dvůr k závěru, že Parlament je nadán širokou posuzovací pravomocí politického rázu, pokud jde o způsob, jakým bude s peticí naloženo. Soudní dvůr tak rozhodl, že rozhodnutí přijaté v tomto ohledu nepodléhá soudnímu přezkumu.

62. Na základě takového systematického výkladu je tedy článek 269 SFEU skutečně jistým druhem *lex specialis*, ale zcela odlišným od toho, o němž hovoří žalovaný. Toto ustanovení není, a logicky ani nemůže být, paušální a zevšeobecnující výjimkou, která ze soudního přezkumu vylučuje akty, jež v něm nejsou výslovně uvedeny, ale přesto byly přijaty na základě článku 7 SEU. Jedná se o zvláštní potvrzení nebo přiznání pravomoci ve vztahu ke specifickým druhům aktů v něm uvedených, u nichž existovala určitá pravděpodobnost, že by byly vyloučeny. To ale rovněž znamená, že akty, které v tomto ustanovení výslovně uvedeny nejsou, nejsou tímto ustanovením upraveny a vztahují se na ně obecná pravidla článku 263 SFEU.

#### 4) Celková logika

63. Existuje ještě další argument systematického výkladu, který je vhodné zmínit. Tento argument se týká (ne)logických důsledků, k nimž by výklad navrhaný žalovým vedl.

64. Předpokládejme, že žalovaný má pravdu a obsah článku 269 SFEU je navzdory jeho znění, kontextu a systematické logice nutno vykládat tak, že v podstatě stanoví, že „Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumávat akty vydané podle článku 7 SEU, s výjimkou zjištění učiněných Evropskou radou nebo Radou“. Pak je nutno se logicky ptát, jak to bude se soudním přezkumem případných rozhodnutí Rady o pozastavení dle čl. 7 odst. 3 SEU?

65. Žalovaný na jednání potvrdil, že podle jeho názoru by jakýkoli akt přijatý na základě článku 7 SEU, s výjimkou zjištění, soudnímu přezkumu nepodléhal, a to včetně rozhodnutí o sankcích přijatých Radou dle čl. 7 odst. 3 SEU. Žalovaný v podstatě tvrdil, že pokud je dotyčnému členskému státu dle článku 269 SFEU dovoleno napadnout zjištění, včetně zjištění Evropské rady podle čl. 7 odst. 2 SEU, měla by být jakákoli případná protiprávnost prokázána v tomto stadiu. Pokud bude určité zjištění dle čl. 7 odst. 2 SEU Soudním dvorem zrušeno, nemůže být přijato žádné rozhodnutí o pozastavení dle čl. 7 odst. 3 SEU. Pokud toto zjištění zrušeno nebude, bude představovat pevný právní základ pro rozhodnutí o pozastavení dle čl. 7 odst. 3 SEU, přičemž toto rozhodnutí o pozastavení bude v zásadě pouze politickým rozhodnutím, které napadnout nelze.

66. Podle mého názoru je takový výklad neudržitelný.

67. Zaprvé je potřeba znovu připomenout, že Unie je unií „práva v tom, že její členské státy ani její orgány nejsou vyňaty z možnosti přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva“<sup>20</sup>. Článek 7 SEU zavedl postup specificky zaměřený na to, aby bylo zajištěno dodržování zásad právního státu *členskými státy*. Soudní ochrana je jednou z nejdůležitějších zásad právního státu. Jak Soudní dvůr nedávno připomněl na základě článku 2 SEU, samotná existence účinného soudního přezkumu sloužícího k zajištění dodržování ustanovení unijního práva je přitom inherentní existenci právního státu<sup>21</sup>. Tento argument systematického výkladu má obzvláště velký význam v kontextu čl. 7 odst. 3 SEU.

68. Zadruhé by bylo nelogické podrobovat omezenému soudnímu přezkumu – dle výkladu článku 269 SFEU, který zastává žalovaný – zjištění, která by mohla být považována za přípravné akty ve vztahu k pozastavení práv, a přitom by z možnosti jakékoli kontroly byl vyňat akt konečný (například samotné rozhodnutí o pozastavení). Mimoto, na rozdíl od předchozích fází postupu podle

20 – Viz například rozsudky ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, bod 23), a ze dne 3. září 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise* (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 281). Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

21 – Viz například rozsudky ze dne 19. července 2016, *H v. Rada a další* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 41), a ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, body 72 a 73), které obhájily pravomoc Soudního dvora *navzdory* čl. 275 odst. 1 SFEU.

článku 7 SEU je (politická) posuzovací pravomoc Rady v této specifické fázi skutečně výslovně omezena Smlouvou: při přijímání rozhodnutí o pozastavení práv (a faktické volbě práv vyplývajících z použití Smluv mimo rámec hlasovacích práv v Radě) Rada „přihlédne k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob“.

69. Ve fázích, kdy má Rada *prima facie* neomezenou politickou diskreci, by tak její rozhodnutí přezkoumávána být mohla. Ale poté, jakmile se tato diskreční pravomoc Rady stane omezenou a začne mít skutečný dopad, by jakákoli kontrola odpadla. Celá (běžně použitelná) logika soudního přezkumu by tím byla obrácena vzhůru nohama: (ve skutečnosti v zásadě politické) přípravné akty (ve formě zjištění) by byly přezkoumatelné, ale konečná (z hlediska obsahu spíše právní) rozhodnutí, která se mohou ve skutečnosti citelně dotknout třetí osoby a podléhají určitým hmotněprávním kritériím nad rámec politických úvah, by přezkoumatelná nebyla.

70. Zatřetí je poměrně zřejmé, že pokud jde o rozhodnutí podle čl. 7 odst. 3 SEU, byla by tato rozhodnutí konečnými právními akty, které mohou mít právní účinky, a to nejen pro dotyčný členský stát, ale i pro třetí osoby, jednotlivce, kteří jsou v tomto ustanovení výslovně zmíněni. Článek 7 odst. 3 SEU ponechává Radě široký prostor pro uvážení při rozhodování o tom, jaká práva členských států budou pozastavena, jakým způsobem a v jakém rozsahu. Opět je nutno konstatovat, aniž bych předjímal případný způsob provedení či rozsah takového individuálně zahájeného přezkumu, že by bylo poměrně zvláštní, pokud by například zmrazení majetku a jiná omezující opatření přijatá vůči jednotlivci podléhala přezkumu dle čl. 275 druhého pododstavce SFEU, ale rozhodnutí přijatá dle čl. 7 odst. 3 SEU, která by mohla v konečném důsledku vyvolat stejně nepříznivé nebo dokonce ještě vážnější právní účinky pro jednotlivce, by přezkoumatelná nebyla.

71. Jistě souhlasím s tím, jak uvedl na jednání žalovaný, že projednávaná věc se netýká přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o pozastavení dle čl. 7 odst. 3 SEU. Díky tomuto problému lze však lépe ilustrovat skutečnost, že celkový postoj žalovaného k navrhovanému výkladu článku 269 SFEU je neopodstatněný. V tomto ohledu musí další osud aktů dle čl. 7 odst. 1 SEU přijatých *před* učiněním zjištění dle tohoto ustanovení i jakýchkoli dalších aktů přijatých *po* učinění zjištění dle čl. 7 odst. 2 SEU, jakož i celková logika článku 7 SEU vytvořit, alespoň do určité míry, soudržný celek.

72. Z tohoto důvodu musí být stejná logika použitelná i na vztah mezi článkem 269 SFEU a článkem 263 SFEU, který pak musí být použitelný i na článek 7 SEU *posuzovaný jako celek*. Takovýto závěr nevyžaduje žádné odvážné vytváření nových procesních prostředků, jak by mohl naznačovat opakovaně zmiňovaný rozsudek ve věci *Les Verts v. Parlament*<sup>22</sup>, na který se odvolávají žalobce i vedlejší účastník. V projednávané věci jednoduše postačí, pokud v otázce přístupu k přezkumu nezvítězí logika fragmentarizace, jejímž zastáncem je žalovaný a která by ve skutečnosti znamenala rozštěpení článku 7 SEU, pokud jde o přístup k soudnímu přezkumu, na oddělené smyčky řídicí se různými pravidly, či spíše pravidly žádnými.

##### 5) Dílčí závěr: článek 269 SFEU jako ustanovení přiznávající (specifický druh) pravomoci

73. Na základě gramatického, historického, systematického a logického výkladu mám za to, že článek 269 SFEU objasňuje a upravuje pravomoc Soudního dvora, pouze pokud jde o soudní přezkum *zjištění*. Každý jiný akt přijatý na základě článku 7 SEU, který není výslovně zmíněn v článku 269 SFEU, spadá do režimu běžného soudního přezkumu, a sice článku 263 SFEU, a musí být posuzován tomu odpovídajícím způsobem.

22 – Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament* (294/83, EU:C:1986:166).

74. Než přistoupím k takovému posouzení ve specifickém kontextu projednávaného odůvodněného návrhu dle čl. 7 odst. 1 SEU, rád bych tento oddíl uzavřel několika obecnými úvahami týkajícími se důvodů, proč takový závěr patrně nepovede k tomu, že by byl Soudní dvůr náhle zaplaven kvintesenciálně politickými věcmi, čímž by se jakýkoli postup podle článku 7 SEU *de facto* zastavil.

75. Zprvce podle článku 263 SFEU bude patrně řada „jiných aktů“ nespecifikovaných v článku 269 SFEU považována za přípravné akty ve smyslu klasické judikatury k článku 263 SFEU. Tyto akty tak budou zcela vyňaty ze soudního přezkumu.

76. Zadruhé žalobci, kteří nejsou privilegovanými žalobci dle článku 263 SFEU, budou moci tyto akty, pokud nejsou pouze přípravnými akty, napadnout jedině v případě, že budou moci prokázat, že byli těmito akty osobně a bezprostředně dotčeni. Je značně obtížné si představit, že splnění těchto kritérií, zejména kritéria bezprostředního dotčení, se individuálním žalobcům podaří ve vztahu k jiným aktům, než je případné konečné rozhodnutí o pozastavení na základě čl. 7 odst. 3 SEU.

77. Zatřetí soudní přezkum neznamena nutně přezkum podrobný. Tak je tomu nejen vzhledem k oněm čtyřem důvodům vyjmenovaným v čl. 263 druhém pododstavci SFEU, které vymezují případný dosah žaloby, ale rovněž s ohledem na specifickou, politickou povahu článku 7 SEU. Z ustálené judikatury skutečně plyne, že unijní orgány musí mít širokou posuzovací pravomoc při přijímání opatření v oblastech, v nichž musí činit hlavně politická rozhodnutí a provádět komplexní posouzení<sup>23</sup>.

78. Souhrnně řečeno, výše uvedené úvahy mne vedou k závěru, že údajné nebezpečí přestěhování zásadně politické debaty z prostor Rady do soudní síně, a tedy zmaření řádného průběhu a účinnosti celého postupu dle článku 7 SEU, z důvodu zde navrženého výkladu vztahu mezi články 263 a 269 SFEU je velmi nepravděpodobné.

***d) K soudnímu přezkumu odůvodněných návrhů dle čl. 7 odst. 1 SEU, prováděnému na základě článku 263 SFEU***

79. Napadené usnesení je odůvodněným návrhem ve smyslu čl. 7 odst. 1 SEU, který byl přijat žalovaným dne 12. září 2018. Tímto návrhem byla zahájena počáteční fáze postupu dle článku 7 SEU, což potenciálně umožňuje, aby Rada podle čl. 7 odst. 1 SEU učinila zjištění, že existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení unijních hodnot. Nicméně ke dni podání projednávané žaloby na neplatnost a, pokud je mi známo, ke dni přednesení tohoto stanoviska, Rada o tomto odůvodněném návrhu ještě žádným způsobem nerozhodla.

80. Odůvodněný návrh dle čl. 7 odst. 1 SEU spadá do počáteční fáze postupu dle článku 7 SEU. Od přijetí rozhodnutí o pozastavení dle čl. 7 odst. 3 SEU, nebo i jen od zjištění dle čl. 7 odst. 1 SEU jej dělí několik dalších kroků. Není tedy namístě považovat odůvodněný návrh dle čl. 7 odst. 1 SEU za pouhý předběžný akt, který ani nemůže být předmětem soudního přezkumu podle článku 263 SFEU?

81. Podle mého názoru tomu tak není. Odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU není ani pouhým přípravným aktem, ani nepostrádá (vlastní, autonomní) právní účinky. Jednak totiž vyjadřuje konečné stanovisko Parlamentu (i), jednak žádné případné nedostatky, které se vyskytnou v rámci tohoto postupu, nelze napravit v pozdějších fázích (ii). Především však platí, že nejenže účelem odůvodněného návrhu je vyvolávat právní účinky, odůvodněný návrh takové (autonomní) právní účinky skutečně a zřetelně (vůči třetím osobám) vyvolává ve smyslu čl. 263 prvního pododstavce SFEU (iii).

23 – Viz například rozsudky ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, body 123 až 124 a citovaná judikatura), a ze dne 19. prosince 2019, Puppinc a další v. Komise (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 95).

### 1) Konečné vyjádření stanoviska Parlamentu

82. Z ustálené judikatury vyplývá, že v případě aktů nebo rozhodnutí přijatých postupem, který má několik fází, jsou za napadnutelné akty považována pouze opatření, která vyjadřují konečné stanovisko orgánu, jenž je přijal<sup>24</sup>. Žalobce a vedlejší účastník jsou toho názoru, že o takový případ se v projednávané věci jedná, žalovaný má názor opačný. Dle jeho názoru je napadené usnesení srovnatelné s legislativním návrhem Komise.

83. S názorem žalovaného nesouhlasím.

84. Zprv je potřeba uznat, že citovaná judikatura se primárně vyvinula ve věcech týkajících se složitých správních řízení, zejména hospodářských, zahrnujících posouzení technického rázu, především ze strany Komise. Není proto na první pohled jasně dané, že by se stejná pravidla měla použít na legislativní – a tím spíše ústavní – postupy. Vzhledem k tomu, že však byla tato linie judikatury zmíněna a dále projednávána na jednání, bylo by patrně možno přijmout jako výchozí tezi a jako obecné pravidlo použitelné na všechny druhy řízení, že určitý akt může být předmětem soudního přezkumu pouze tehdy, pokud vyjadřuje konečné stanovisko orgánu, který jej přijal<sup>25</sup>.

85. Na formální úrovni by napadené usnesení mohlo připomínat legislativní návrhy Komise, které nepodléhají soudnímu přezkumu, přinejmenším podle názoru Tribunálu<sup>26</sup>. Příloha k napadenému usnesení skutečně obsahuje „Návrh rozhodnutí Rady, kterým se podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii zjišťuje existence zřejmého nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Unie založena“.

86. Zde ale analogie s legislativními návrhy Komise končí. Zprv odůvodněné návrhy nemusí mít formu napadeného usnesení obsahujícího plnohodnotný návrh zjištění Rady v příloze. Jednodušeji by mohly mít formu usnesení, k němuž není připojen takovýto návrh, ale v němž je uvedeno pouhé vysvětlující prohlášení<sup>27</sup>: znění čl. 7 odst. 1 SEU vyžaduje odůvodněný návrh, nikoli nutně návrh zjištění.

87. Zadruhé, pokud se více zaměřím na otázku jeho struktury, napadené usnesení jednoduše není srovnatelné s legislativním návrhem Komise. Článek 7 SEU totiž upravuje sankční řízení *ústavněprávní* povahy vůči určitému členskému státu. To je něco zcela jiného než obecný *legislativní* postup, jehož cílem je dát určitou podobu politikám<sup>28</sup>. Ještě důležitější je skutečnost, že legislativní návrhy Komise samozřejmě nezakotvují její konečné stanovisko. Spíše se začne z těchto návrhů celá legislativní diskuse mezi několika orgány, včetně Komise, odvíjet.

88. Odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU je něco zcela jiného. Nejedná se o výzvu k jednání, společným úvahám nad zněním a jeho jednotlivými ustanoveními, což vystihuje právě předávání navrhované právní úpravy tam a zpět v rámci legislativního procesu. Odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU odráží konečné stanovisko jeho autora: pomyslná štafeta v onom několikastupňovém procesu, který představuje článek 7 SEU, byla předána jedním orgánem druhému. Jedná se o konečné (a tímto způsobem též neodvolatelné) stanovisko jednoho z účastníků tohoto štafetového běhu. Řízení bylo zahájeno (a nikoli pouze prozatímně).

24 – Viz například rozsudky ze dne 22. června 2000, Nizozemsko v. Komise (C-147/96, EU:C:2000:335, bod 26), a ze dne 17. července 2008, Athinaiki Techniki v. Komise (C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 42).

25 – V tomto smyslu, pokud jde o rozpočtový proces, viz například rozsudek ze dne 27. září 1988, Parlament v. Rada (302/87, EU:C:1988:461, body 23 a 24).

26 – Pokud jde o návrh nařízení předložený Komisí Radě, viz usnesení ze dne 15. května 1997, Berthu v. Komise (T-175/96, EU:T:1997:72, bod 21).

27 – Například odůvodněný návrh Komise týkající se právního státu v Polsku obsahoval velmi rozsáhlou důvodovou zprávu následovanou velmi krátkým návrhem [COM(2017) 835 final].

28 – Tím spíše je to odlišné od *správního* řízení. Proto například nepovažuji v tomto ohledu judikaturu týkající se státních podpor [například rozsudek ze dne 9. října 2001, Itálie v. Komise (C-400/99, EU:C:2001:528, body 62 a 63)] za plně relevantní.

89. Nicméně na rozdíl od odůvodněného návrhu Komise podle čl. 7 odst. 1 SEU, kdy se Komise neúčastní – přinejmenším nikoli výslovně – následujících fází tohoto postupu, je naproti tomu Parlament žádán o souhlas s jakýmkoli případnými zjištěními dle čl. 7 odst. 1 a 2 SEU.

90. Podle mého názoru tento požadavek na udělení následného souhlasu nic nemění na konečné povaze původního odůvodněného návrhu Parlamentu. Především platí, že ani v jednom případě není Parlament v souvislosti se svým souhlasem žádán, aby svůj odůvodněný návrh, pokud totiž nějaký podal, přehodnocoval. Předměty obou těchto aktů se liší: zatímco odůvodněný návrh se týká uplatnění čl. 7 odst. 1 SEU, požadovaný souhlas se týká zamýšleného obsahu zjištění Rady a jejího konstatování, že buď existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší unijní hodnoty, nebo již k takovému porušení došlo.

91. Kromě toho je Parlament pouze jedním ze tří potenciálních aktérů postupu dle čl. 7 odst. 1 SEU, kteří mohou přijetím odůvodněného návrhu postup podle článku 7 SEU zahájit. Je důvodné předpokládat, že odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU by měl mít stejnou hodnotu bez ohledu na orgán, kterým byl přijat. Skutečnost, že jeden ze tří orgánů, které mohou tento postup zahájit, bude následně hrát roli při udělování souhlasu, by tak neměla na věci ničeho změnit. Bylo by poněkud nelogické, pokud by byla přisuzována váha oné do značné míry podružné skutečnosti, že v projednávané věci zahájil tento postup Parlament, a nikoli Komise nebo jedna třetina členských států, tuto skutečnost spojit s tím, že autor Smlouvy měl patrně v úmyslu svěřit Parlamentu zvláštní postavení v rámci celého tohoto postupu, aby se nakonec dospělo k závěru zcela opačnému, než je to, co bylo zamýšleno: nikoli posílit úlohu Parlamentu v rámci tohoto postupu, ale ve skutečnosti ji spíše oslabit. Právě k tomu by však došlo, pokud by převážil názor, že odůvodněný návrh Parlamentu má poněkud „menší hodnotu“ nebo je „méně konečný“ než návrh Komise nebo návrh jedné třetiny členských států a může být nepřímou přehodnocen, či dokonce zrušen souhlasem, který je po tomto orgánu později požadován ve vztahu k jinému návrhu podanému v pozdější fázi tohoto postupu.

92. Navíc lze říci, že jen těžko se může jednat o tuto druhou možnost: předpokládejme, čistě hypoteticky, že by Parlament vydal odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU, kterým by Radu vyzval, aby učinila zjištění, zda existuje zřejmé nebezpečí, že se některý členský stát dopustí závažného porušení. Kdyby byl ale později požádán na základě téhož ustanovení o souhlas, odmítl by jej Parlament, ať už z jakýchkoli důvodů, dát: například by nesouhlasil se zněním navrhovaného zjištění; na základě dalších informací, které by získal, či snad též po slyšení daného členského státu v Radě by pozbyl přesvědčení, že nějaké nebezpečí ve skutečnosti existuje; nebo by se většina v Parlamentu mohla domnívat, že soubor doporučení navržených Radou k nápravě dané situace prozatím postačí. Mělo by v každém z těchto případů, a možná i v jiných případech, odmítnutí souhlasu nějaký dopad na konečnou povahu dříve podaného odůvodněného návrhu? Stalo by se dřívější stanovisko Parlamentu „méně konečným“? Nemyslím.

93. Z toho vyplývá, že přijetím odůvodněného návrhu ve smyslu čl. 7 odst. 1 SEU vyjadřuje Parlament své *konečné* stanovisko k zahájení postupu podle článku 7 SEU.

## 2) Je možná náprava v pozdější fázi?

94. Podle ustálené judikatury rovněž platí, že mezitímní akt nemůže být předmětem žaloby ani tehdy, když je konstatováno, že lze jeho protiprávnost uplatnit na podporu žaloby proti konečnému rozhodnutí, jehož je přípravnou fází. Za takových podmínek poskytuje žaloba proti rozhodnutí, kterým se končí řízení, záruku dostatečné soudní ochrany. Pokud však tato poslední podmínka není splněna, mezitímní akt – bez ohledu na to, zda vyjadřuje mezitímní stanovisko dotčeného orgánu – bude považován za akt, který vyvolává autonomní právní účinky, a tudíž ho musí být možné napadnout



žalobou na neplatnost<sup>29</sup>.

95. Tato linie judikatury, opět uplatňovaná v rámci (hospodářských) správních řízení, představuje vnitřní výjimku ze situace popsané v předchozím bodě tohoto stanoviska. Otevírá možnosti soudního přezkumu aktů, které *nevyjadřují* konečné stanovisko, přesto ale mají *autonomní* právní účinky. Vzhledem k tomu, že jsem v předchozím bodě uvedl, že napadené usnesení vyjadřuje konečné stanovisko Parlamentu, a nejedná se tedy o pouhý přípravný akt, budu se tomuto problému věnovat pouze pro úplnost, neboť byl předestřen účastníky řízení, kteří o něm též vedli určitou diskusi.

96. V rámci takového víceetapového postupu, jakým je postup podle článku 7 SEU, se skutečně může jevit jako rozumné, nepochybně v obecné a abstraktní rovině, vyčkat přijetí rozhodnutí, kterým bude toto řízení skončeno, a následně napadnout případné nesrovnalosti, k nimž došlo dříve v průběhu tohoto řízení.

97. Při bližším pohledu se však taková teze stává v projednávané věci neudržitelná.

98. Zprv je předně nutno podotknout, že si lze jen těžko představit, jak by bylo možné přičítat jakékoli protiprávnosti *napříč* škálou ústavních subjektů, *in casu* si stěžovat Evropské radě nebo Radě na procesní nesrovnalost, které se údajně dopustil Parlament při přijímání svého odůvodněného návrhu dle čl. 7 odst. 1 SEU, a pak se, kupříkladu, domáhat na základě této dřívější nesrovnalosti způsobené Parlamentem zrušení rozhodnutí Rady o pozastavení podle čl. 7 odst. 3 SEU. Uvedené pouze podtrhuje skutečnost, že pojetí soudního přezkumu jako „celostního“ přezkumu by mohlo dobře fungovat v případě složitých řízení v rámci jednoho a téhož orgánu nebo v rámci stejného druhu orgánů, jako by byla například různá jednotlivá rozhodnutí veřejné správy vedoucí společně až k jednomu konečnému ucelenému rozhodnutí. Tuto logiku však jednoduše nelze uplatnit na sérii rozdílných, autonomních a ze své povahy odlišných rozhodnutí vydaných různými ústavními subjekty.

99. Zadruhé není na první pohled zřejmé, co se „rozhodnutím, kterým se řízení končí“, vlastně rozumí v kontextu článku 7 SEU. Na jedné straně lze analýzou článku 7 SEU *jako celku* dospět k závěru, že rozhodnutím, kterým se končí řízení zahájené odůvodněným návrhem, by mohlo být zjištění učiněné na základě čl. 7 odst. 1 SEU nebo na základě čl. 7 odst. 2 SEU, jak tvrdí žalovaný (vnitřní cyklus). Na druhé straně by jím však mohlo také být, a možná by to byla i rozumnější varianta, konečné rozhodnutí o uložení sankcí na základě čl. 7 odst. 3 SEU (vnější cyklus)<sup>30</sup>. Navíc, intenzita soudního přezkumu se patrně bude lišit v závislosti na tom, které z těchto rozhodnutí bude označeno za rozhodnutí, kterým se řízení končí. Pokud by totiž relevantním „rozhodnutím“ bylo zjištění podle čl. 7 odst. 1 nebo 2 SEU, použil by se článek 269 SFEU, přičemž by byl zahájen přezkum zakotvený v tomto ustanovení. Naopak, pokud by se jednalo o rozhodnutí přijaté na základě čl. 7 odst. 3 SEU, byl by proveden běžný přezkum na základě článku 263 SFEU.

100. Zatřetí, a to je možná nejdůležitější, může nastat situace, že k „rozhodnutí, kterým se řízení končí“, nikdy nedojde, ať již se bude jednat o kterékoli z těchto ustanovení. Odstavce 1 a 2 článku 7 SEU, přinejmenším pokud jde o jejich znění, neukládají Radě povinnost přijmout na základě odůvodněného návrhu jakákoli opatření. Stejně tak nepředvídají zánik účinků odůvodněného návrhu po marném uplynutí určité přiměřené lhůty. Z judikatury Soudního dvora ale vyplývá, že zásada

29 – Viz například rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, body 53 až 54).

30 – Viz název tohoto postupu dle čl. 354 prvního pododstavce SFEU: „člán[ek] 7 Smlouvy o Evropské unii týkající[...] se pozastavení určitých práv vyplývajících z členství v Unii“. Z tohoto znění jasně vyplývá, že sankční opatření představují vrchol článku 7 SEU.

právní jistoty vyžaduje, aby unijní orgány vykonávaly své pravomoci v přiměřené lhůtě<sup>31</sup>. Rozhodně se nebudu pouštět na minové pole diskuse o tom, zda může potenciálně existovat právní povinnost Rady učinit zjištění v přiměřené lhůtě (či výslovně odmítnout takové zjištění učinit) a zda taková povinnost případně vyplývá ze zásady loajální spolupráce<sup>32</sup>.

101. Pro potřeby tohoto stanoviska postačí jednoduše podotknout, že by bylo nepochybně poněkud kafevské, pokud by byl přístup k soudnímu přezkumu podmíněn tím, že jednoho dne bude možná vydáno konečné rozhodnutí neznámé povahy, přičemž než se tak stane, zachová si odůvodněný návrh své účinky na neurčito. Takový scénář by sotva odpovídal popisu Unie práva, kde „[s]amotná existence účinného soudního přezkumu sloužícího k zajištění dodržování ustanovení unijního práva je přitom inherentní existenci právního státu“<sup>33</sup>.

102. Nemohu tedy učinit jiný závěr, než že účinná soudní ochrana vyžaduje, aby mohly být odůvodněné návrhy předmětem přezkumu podle článku 263 SFEU, a to za podmínky, že vyvolávají (autonomní) právní účinky, což je otázka, které se budu věnovat nyní.

### 3) (Autonomní) právní účinky

103. Odůvodněný návrh dotčený v projednávané věci vedl, podle mého názoru, k zahájení postupu podle článku 7 SEU a z tohoto hlediska analýzy již má nějaké právní účinky nebo jeho účelem nepochybně bylo, aby je měl. Pro účely požadavku dle čl. 263 prvního pododstavce SFEU však napadené usnesení, coby odůvodněný návrh ve smyslu čl. 7 odst. 1 SEU, *skutečně* vyvolává přinejmenším dva další druhy právních účinků.

104. Zprvce podle písm. b) „jediného článku“ protokolu č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie zavedeného Amsterodamskou smlouvou platí, že jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. 7 odst. 1 SEU a Rada o něm ještě nerozhodla s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem, nemůže být tento členský stát ve vztahu k ostatním členským státům pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu nadále považován za bezpečnou zemi původu. Žádost příslušníka tohoto členského státu o azyl tak může být jiným členským státem Unie meritorně zvažována.

105. Není pochyb o tom, že takový důsledek představuje (závazný) právní účinek odůvodněných návrhů nejen pro dotčený členský stát, ale rovněž pro všechny ostatní členské státy, unijní orgány a státní příslušníky tohoto státu. Pokud dojde k uplatnění protokolu č. 24, členský stát skutečně ztrácí postavení bezpečné země vůči ostatním členským státům (a potenciálně rovněž vůči třetím zemím). Tento výsledek není nijak dotčen možností samotné Rady zaujmout k odůvodněnému návrhu postoj.

106. Je jistě možné se ptát, zda bylo vhodné, aby *již* odůvodněný návrh, který vede k uplatnění čl. 7 odst. 1 SEU, vyvolával takové dalekosáhlé účinky. Bylo by též možné pokusit se zlehčovat význam takzvaného Aznarova protokolu a tvrdit, že byl přijat v jiné době a pro jiné účely.

31 – Viz například rozsudky ze dne 13. listopadu 2014, *Nencini v. Parlament* (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, bod 48), a ze dne 14. června 2016, *Marchiani v. Parlament* (C-566/14 P, EU:C:2016:437, bod 96).

32 – Obdobně viz například rozsudky ze dne 12. února 2015, *Parlament v. Rada* (C-48/14, EU:C:2015:91, body 57 a 58), jakož i ze dne 21. června 2018, *Polsko v. Parlament a Rada* (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 90). Viz též stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci *Komise v. Nizozemsko* (C-523/04, EU:C:2006:717, body 52 až 126) k tvrzení Nizozemska, týkajícího se loajální spolupráce, ohledně prodlení s vydáním rozhodnutí Komise zahájit proti tomuto členskému státu řízení o nesplnění povinnosti.

33 – Viz například rozsudky ze dne 19. července 2016, *H v. Rada a další* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 41), jakož i ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, body 72 a 73).

107. Podle mého názoru by takové zlehčování jeho významu bylo pro soud nevhodné, neboť znění právní úpravy je naprosto jasné. Záměr tvůrců dotčeného protokolu, který má stejnou právní sílu jako Smlouvy<sup>34</sup>, je jasný. Toto ustanovení a jeho uplatnění byly nyní platně vyvolány přijetím dotčeného odůvodněného návrhu Parlamentu.

108. Za irelevantní navíc považuji i argumentaci žalovaného, který v podstatě tvrdí, že z uplatnění protokolu č. 24 patrně nevzniknou žádná přímo vykonatelná práva jednotlivcům, resp. že veřejné orgány jiných členských států mají i nadále prostor pro uvážení, pokud jde o to, zda žadatelům z Maďarska mezinárodní ochranu nakonec udělí či nikoli.

109. Podle mého názoru taková argumentace směšuje aktivní legitimaci jednotlivců (a zejména podmínku bezprostředního dotčení) se zájmy členského státu. Zprvč členský stát je privilegovaným žalobcem. Není povinen prokazovat bezprostřední dotčení. Zadržé, i pokud by byl, *quod non*, šlo by o dotčení *tohoto státu*, nikoli jeho občanů či správních orgánů jiných států. V projednávané věci není pochyb o tom, že Maďarsko je dotčeno tím, že je zbaveno statusu bezpečné země, což již samo o sobě jasně znamená, že žádosti o mezinárodní ochranu podané občany Maďarska v jiných členských státech mohou být posuzovány meritorně. To, zda bude některé žádosti nakonec vyhověno nebo nikoli, je úplně jinou záležitostí. Abych použil analogie ze světa státních dluhopisů, je to jako přes noc změnit rating určité země z AAA na B a pak tvrdit, že tato země není takovým snížením ratingu dotčena, protože řada jejích občanů stále ještě nějaké peníze má. Přestože by takové tvrzení mohlo být (technicky vzato) pravdivé, je vzhledem k předmětu stížnosti zcela rovněž irelevantní.

110. Zadržé další druh právních účinků spjatých s odůvodněnými návrhy dle čl. 7 odst. 1 SEU vyplývá z judikatury Soudního dvora. Existence odůvodněného návrhu totiž může mít dopad na vzájemnou důvěru a vzájemné uznávání v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva, zejména v kontextu výkonu evropských zatýkacích rozkazů, ale takový dopad jistě není omezen jen na tuto oblast práva.

111. V rozsudku ve věci LM<sup>35</sup> Soudní dvůr rozhodl, že v případech, kde existuje skutečné nebezpečí, že z důvodu systémových nebo celoplošných nedostatků, pokud jde o nezávislost soudní moci vystavujícího členského státu, dojde k porušení základního práva na spravedlivý proces, může vykonávající orgán na základě posouzení každého jednotlivého případu, odmítnout vydání určité osoby, existují-li závažné důvody se domnívat, že dotyčná osoba bude vystavena takovému nebezpečí, pokud bude do tohoto státu vydána. K takovému závěru může vykonávající orgán dospět, pokud „má důkazy, jako jsou důkazy uvedené v *odůvodněném návrhu Komise přijatém podle čl. 7 odst. 1 SEU*, které mohou prokazovat existenci skutečného nebezpečí, že [...] dojde k porušení základního práva na spravedlivý proces“<sup>36</sup>.

112. Rozhodnutí o odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu jistě nebude automatické. Odůvodněný návrh je pouze jedním z dokumentů, které může vnitrostátní soud v rámci svého vlastního posouzení zohlednit<sup>37</sup>. Bod 61 rozsudku ve věci LM nicméně zdůrazňuje, že odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU je dokumentem *obzvláště relevantním*<sup>38</sup>. Je samozřejmě pravda, že ve

34 – Viz například posudek 2/13 (Přistoupení Evropské unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 161) a rozsudek ze dne 10. května 2017, de Lobkowicz (C-690/15, EU:C:2017:355, bod 40).

35 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky justičního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

36 – Tamtéž, bod 79. Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

37 – Přičemž však scénář otevřený Soudním dvorem již není pouhou hypotézou. Viz například rozhodnutí Oberlandesgericht Karlsruhe (vyšší zemský soud v Karlsruhe, Německo) ze dne 17. února 2020 (301 AR 156/19) a předkládací usnesení Rechtbank Amsterdam (Soud v Amsterdamu, Nizozemsko) ze dne 3. září 2020, které je v současné době projednáváno před Soudním dvorem pod číslem C-412/20 PPU.

38 – „Informace obsažené v odůvodněném návrhu, který Komise nedávno zaslala podle čl. 7 odst. 1 SEU Radě, jsou *obzvláště relevantními* údaji pro účely tohoto posouzení“ (bod 61 uvedeného rozsudku). Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

věci LM se jednalo o odůvodněný návrh Komise. Dané tvrzení však bylo podle mého názoru formulováno jednoduše v rámci skutkového stavu relevantního pro tento rozsudek. Rozhodně si jej nevykládám jako známku toho, že záměrem bylo vyčlenit odůvodněný návrh Komise na úkor odůvodněných návrhů případně přijatých ostatními dvěma aktéry předvídanými čl. 7 odst. 1 SEU<sup>39</sup>.

113. V této oblasti tak skutečně neexistují žádné automatické důsledky spojené s existencí odůvodněného návrhu. Je nicméně obtížné tvrdit, že něco, co dle závazného vyjádření Soudního dvora může sloužit jako základ pro odmítnutí vzájemné důvěry a pozastavení vzájemného uznávání, nemá žádné právní účinky. Skutečně takový dokument, který je nepopíratelně právním dokumentem, a nikoli pouhým faktem, a který může být legálně použit k vyřazení řady klíčových povinností primárního a sekundárního práva členských států dle unijního práva, postrádá právní účinky?

114. Tuto tezi považuji za neudržitelnou. Z pragmatického hlediska lze totiž význam takovýchto závazných prohlášení učiněných na úrovni Unie jen těžko podceňovat. Je nepravděpodobné, že by trestní soud některého členského státu, typicky prvoinstanční trestní soud příslušný k vyřizování žádostí o vydání, měl prostor nebo se cítil být příslušný k provádění širokospektrálního přezkumu kvality atributů právního státu v jiném členském státě. Pokud jsou tedy takovíto aktéři výslovně vyzýváni k tomu, aby se opírali o prohlášení unijních orgánů, pak v okamžiku, kdy dojde na to, aby byly tyto výroky obhájeny a aby byly přijaty nezbytné důsledky na unijní úrovni, což zahrnuje i připuštění přiměřeného přístupu k soudu<sup>40</sup>, nemůže ona již dříve uplatněná pravomoc, která již začala vyvolávat právní účinky, náhle zmizet v „oparu popření veškeré vědomosti“ připomínající slogan ze seriálu „Akta X“.

115. Maďarsko má tedy nepochybný právní zájem na podání žaloby proti napadenému usnesení. Nejenže toto usnesení vede k uplatnění čl. 7 odst. 1 SEU, čímž Radu opravňuje k tomu, aby konstatovala, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší unijní hodnoty. Toto usnesení má rovněž pro tento dotčený členský stát vlastní právní důsledky.

116. Žaloba na neplatnost podaná žalobcem proti napadenému usnesení na základě článku 263 SFEU je tedy přípustná.

## **B. K meritu věci**

117. Žalobce vznesl proti napadenému usnesení čtyři žalobní důvody ve věci samé. Nejprve se budu (společně) zabývat dvěma žalobními důvody, jejichž podstatou je, že měl žalovaný pro účely určení, zda bylo dosaženo požadované většiny, zohlednit při počítání odevzdaných hlasů hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“. Následně se budu krátce věnovat ostatním dvěma žalobním důvodům.

### ***1. K prvnímu a třetímu žalobnímu důvodu***

#### ***a) Argumentace účastníků řízení***

118. V rámci svého prvního žalobního důvodu má žalobce za to, že pokud by bylo bývalo řádně přihlédnuto k hlasům těch, kdo se „zdrželi hlasování“, nebylo by došlo k přijetí napadeného usnesení. Článek 178 odst. 3 jednacího řádu stanoví, že coby odevzdané hlasy se berou v úvahu pouze hlasy pro a proti, s výhradou, zavedenou v roce 2016, „kdy je ve Smlouvách stanovena zvláštní většina“.

39 – Podobně jako výše, bod 91 tohoto stanoviska. Dle logiky čl. 7 odst. 1 SEU je odůvodněný návrh odůvodněným návrhem nezávisle na oněch třech subjektech, které jej přijaly.

40 – Podobně, pokud jde o nutný vzájemný vztah mezi akcí Unie na jedné straně a nezbytným přístupem k soudu za účelem napadení této akce na straně druhé, viz mé stanovisko ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, body 80 a 126 až 136).

Článek 354 SFEU, který se použije na akty přijaté Parlamentem na základě článku 7 SEU, takovou zvláštní většinu předepisuje v podobě dvou třetin odevzdaných hlasů a většiny poslanců EP. Výklad čl. 178 odst. 3 souladný s článkem 354 SFEU vyžaduje, aby v rámci systému počítání hlasů byly zohledněny hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“.

119. Podle žalovaného nepředstavuje nezohlednění hlasů těch, kdo se „zdrželi hlasování“, porušení článku 354 SFEU ani čl. 178 odst. 3 jednacího řádu. Shromáždění na celém světě mají různá pravidla týkající se zohledňování hlasů těch, kdo se „zdrželi hlasování“. Podle článku 232 SFEU může Parlament sám rozhodovat o své organizaci a o svém fungování. Vzhledem k tomu, že článek 354 SFEU neupřesňuje způsob, jakým je potřeba nakládat s hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“, přísluší rozhodnutí o této záležitosti Parlamentu. V tomto ohledu byla praxe Parlamentu vždy jednotná – Parlament nepovažuje hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“, za odevzdané hlasy. Cílem revize jednacího řádu z roku 2016 nebylo zakotvit výjimku z obecného pravidla, podle kterého se k hlasům těch, kdo se „zdrželi hlasování“, nepřihlíží.

120. Podle vedlejšího účastníka je potřeba čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU vykládat v tom smyslu, že ukládá povinnost zohlednit hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“, a to ve světle čl. 354 prvního pododstavce SFEU. Vzhledem k tomu, že čl. 354 první pododstavec SFEU výslovně stanoví, že zdržení se hlasování v Radě nebo Evropské radě nebrání přijetí rozhodnutí, pak je z neexistence takové výhrady v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU nutno vyvodit, že k hlasům těch, kdo se „zdrželi hlasování“, přihlíženo být musí.

121. V rámci svého třetího žalobního důvodu žalobce tvrdí, že nezohledněním hlasů těch, kdo se „zdrželi hlasování“, došlo k tomu, poslanci EP neměli možnost uplatnit pravomoci nezbytné k výkonu jejich funkcí zástupců občanů, čímž došlo k porušení zásad demokracie a rovnosti zacházení mezi poslanci EP. Poslanci EP by měli mít možnost vyjadřovat své politické názory několika různými způsoby. Mimoto poslanci EP nebyli řádně informováni o způsobech hlasování, jelikož tyto informace byly poskytnuty prostřednictvím pouhého e-mailu teprve den a půl před hlasováním.

122. Podle žalovaného musí být tento třetí žalobní důvod prohlášen za zjevně neopodstatněný. Nezohlednění hlasů těch, kdo se „zdrželi hlasování“, nepředstavuje nerovné zacházení mezi poslanci EP. Všichni poslanci EP mají stejné hlasovací právo a mohou hlasovat v souladu se svými politickými názory a s plnou znalostí dopadů, které jejich (způsob) hlasování bude mít na konečný výsledek. V projednávané věci navíc poslanci EP mohli provést informovanou volbu, neboť již před hlasováním přesně znali způsob, jakým se hlasy budou počítat.

## **b) Analýza**

123. Zatímco ve svém prvním žalobním důvodu žalobce tvrdí, že napadeným usnesením byl porušen článek 354 SFEU a čl. 178 odst. 3 jednacího řádu, ve třetím žalobním důvodu se zaměřuje na porušení zásady demokracie dle článku 2 SEU a zásady rovnosti dle článku 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Oba žalobní důvody lze však v zásadě zredukovat na jednu stejnou otázku: zda je nezohlednění hlasů těch, kdo se „zdrželi hlasování“, při počítání hlasů slučitelné s různými ustanoveními unijního práva. Proto bude nejlepší posuzovat oba tyto žalobní důvody společně.

124. Podle článku 231 SFEU platí, že „[n]estanoví-li Smlouvy jinak, usnází se Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů“. Článek 7 SEU stanoví jednu takovou výjimku z tohoto pravidla. Článek 7 odst. 5 SEU stanoví, že „[p]ro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu [...] použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie“.

125. Podle čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU platí, že „[p]ro účely článku 7 Smlouvy o Evropské unii se Evropský parlament usnází dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů“. Z toho plyne, že článek 354 SFEU vyžaduje pro účely přijetí odůvodněných návrhů, které vybízejí Radu, aby jednala dle čl. 7 odst. 1 SEU, *dva druhy většiny*: dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů a většinu všech poslanců<sup>41</sup>.

126. V projednávané věci jde pouze o první uvedený druh většiny. Rozpor mezi účastníky řízení vězí v definici pojmu „odevzdané hlasy“. Zatímco žalobce a vedlejší účastník mají za to, že „odevzdané hlasy“ mají zahrnovat i hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“, žalovaný tvrdí, že tento pojem odkazuje pouze na hlasy pro nebo proti návrhu.

127. Domnívám se, že pravdu má v tomto případě žalovaný.

128. Zaprvé, pokud jde o prosté znění těchto slov, pochází „zdržení se hlasování“ z latinského *abstinere*, což znamená držet se opodál nebo se vyhýbat, držet se zpátky nebo dál, něčeho se zdržovat nebo zdržet. Podobně i Oxford English Dictionary definuje zdržení se jako „formálně se zdržet hlasování pro či proti návrhu nebo podnětu“. Osoba, která se zdrží hlasování, tak nechce, aby byl její hlas počítán, ať již pro, nebo proti návrhu. Jednoduše si přeje, aby tam vůbec nebyla (nebo se chová tak, jako by tam vůbec nebyla). Tato osoba odmítá odevzdat svůj hlas a žádá, aby ve vztahu k ní bylo postupováno tak, jako kdyby vůbec nehlasovala.

129. Sám o sobě je přirozený význam pojmu „odevzdaný hlas“ takový, že daná osoba aktivně vyjádřila svůj názor hlasováním tak, že si zvolila mezi různými alternativami. Tento výběr může následně provést hlasováním pro nebo proti někomu či něčemu, ať již se bude jednat o usnesení, zákon nebo zprávu.

130. Z významu pojmů „zdržení se hlasování“ a „odevzdané hlasy“ v jejich vzájemné souvislosti vyplývá, že se obvykle vzájemně vylučují. Tento základní logický závěr není zpochybněn ani jinými zvláštními pravidly určenými pro jiné účely, kdy mohou být poslanci EP případně vyzýváni k tomu, aby aktivně vyjádřili svou vůli zdržet se hlasování<sup>42</sup>. Taková pravidla se zjevně týkají zcela jiné záležitosti. Jakákoli argumentace založená na „analogii“ k těmto zvláštním pravidlům za účelem výkladu obecných pravidel hlasování prostě není možná.

131. Zadruhé čl. 178 odst. 3 jednacího řádu, který je obecným ustanovením upravujícím hlasování, stanovil ve znění platném v okamžiku přijetí napadeného usnesení, že „[p]ro zjištění, zda byl určitý text přijat nebo zamítnut, se berou v úvahu pouze hlasy pro a proti, kromě případů, kdy je ve Smlouvách stanovena zvláštní většina“. Toto ustanovení jasně a principiálně vylučuje hlasy těch, kdo se „zdrželi hlasování“. Parlament tímto způsobem vykonal svou pravomoc rozhodovat o své vlastní organizaci a fungování, jak ostatně umožňuje článek 232 SFEU.

132. Skutečnost, že revize jednacího řádu z roku 2016 vložila do čl. 178 odst. 3 výhradu „kromě případů, kdy je ve Smlouvách stanovena zvláštní většina“, nemá v tomto ohledu žádný vliv. Znění zachované i nadále v tomto ustanovení je otevřené, jednoduše vytváří určitý legislativní prostor a obsahuje odkaz na jiná ustanovení.

41 – Viz též čl. 83 odst. 3 jednacího řádu Evropského parlamentu, citovaný výše v bodě 9 tohoto stanoviska.

42 – Jako například čl. 180 odst. 3 upravující jmenovité hlasování v případě selhání elektronického hlasovacího zařízení, které pak logicky předvídá tři možnosti hlasování („ano“, „ne“ nebo „zdržuji se“); nebo případně zvláštní pravidla týkající se odměňování poslanců EP, od nichž se požaduje fyzická přítomnost v Parlamentu, přičemž tato podmínka bude splněna, přestože jejich hlasy nejsou u jednotlivých hlasování zapsány buď jako „ano“, nebo jako „ne“.

133. Žádné z ustanovení primárního práva uvedených žalobcem však nevede k závěru, že by ve světle těchto ustanovení primárního práva měl být čl. 178 odst. 3 jednacího řádu vykládán v tom smyslu, že Parlament *zavazuje* k tomu, aby přihlédl k hlasům těch, kdo se „zdrželi hlasování“, jako k odevzdaným hlasům pro účely výpočtu dvoutřetinové většiny hlasů odevzdaných hlasů nezbytné pro přijetí odůvodněného návrhu dle čl. 7 odst. 1 SEU, jako je právě napadené usnesení.

134. Na dotaz týkající se tohoto konkrétního bodu žalobce na jednání pouze poukázal na článek 354 SFEU. Toto ustanovení vskutkuje zvláštní většinu (dvoutřetinovou většinu odevzdaných hlasů, které představují většinu všech poslanců EP), nicméně opět neobsahuje žádná specifická, odchylná pravidla, pokud jde o způsob počítání „odevzdaných hlasů“. V této fázi se žalobce dopouští určité argumentace v kruhu, chycen v pasti křížových odkazů mezi týmiž ustanoveními, z nichž žádné ve skutečnosti neříká nic jiného. Souhrnně řečeno, čl. 178 odst. 3 jednacího řádu vytvořil prostor pro něco, co nikdy nenastalo.

135. Zatřetí, na rozdíl od toho, co uvádí žalobce, je obtížné si představit, že by poslanci EP tím, že vykonají vlastní svobodnou a svrchovanou volbu zdržet se hlasování, ztratili možnost uplatnit pravomoci nezbytné k výkonu jejich funkcí zástupců občanů. Rozhodnutí zdržet se hlasování bylo koneckonců jejich (politickou) volbou. Navíc zdržení se hlasování ze strany poslanců EP je samo o sobě způsobem vyjádření politického názoru. I když se tyto jejich hlasy nepočítají mezi odevzdané hlasy, jsou obvykle přímo relevantní pro určení počtu hlasů nezbytných k dosažení příslušné většiny<sup>43</sup>. Jsou rovněž důležité na úrovni politické legitimacy. Obvykle platí, že čím vyšší je počet hlasů těch, kdo se „zdrželi hlasování“, tím méně je dané politické rozhodnutí legitimní, i když je nakonec přijato.

136. A konečně začtvrté, pokud jde konkrétně o třetí žalobní důvod uváděný žalobcem, bylo by zajisté možno říci, že zásada demokracie z *právního hlediska* vyžaduje *předvídatelnost* příslušných pravidel hlasování. Při hlasování musí být poslanci EP obeznámeni s pravidly platnými pro proces hlasování. Například by nepochybně měli vědět *před hlasováním*, jaké možnosti hlasování mají.

137. V projednávané věci však nevidím, proč by tyto požadavky neměly být splněny. Je nesporné, že poslanci EP byli den a půl před hlasováním informováni o skutečnosti, že hlasy těch, kdo se „zdrží hlasování“, nebudou počítány jako odevzdané hlasy. Aniz bych se chtěl pouštět do diskuse o tom, co v politice představuje dostatečnou dobu, nepochybně se jednalo o včasnou informaci o tom, jak bude vlastní hlasování probíhat. Stejně tak nevidím důvod, proč by volba způsobu sdělení této informace prostřednictvím e-mailu adresovaného poslancům neměla být považována za naprosto přiměřenou vzhledem k povaze a funkci této informace ve 21. století.

138. První a třetí žalobní důvod jsou tudíž podle mého názoru neopodstatněné.

## **2. K druhému žalobnímu důvodu**

139. Žalobce tvrdí, že opomenutí předsedy Evropského parlamentu požádat o stanovisko Výbor pro ústavní záležitosti Evropského parlamentu (dále jen „výbor AFKO“), pokud jde o způsob výkladu jednacího řádu, představovalo porušení zásady právní jistoty, jelikož před a po daném hlasování byl výklad tohoto jednacího řádu nejistý. Tím, že předseda Parlamentu s výborem AFKO nekonzultoval způsob hlasování, nesplnil svou povinnost rozptýlit veškerou nejistotu. V důsledku této skutečnosti byla vážně ohrožena možnost poslanců EP vykonávat jejich práva jako zástupců občanů ve vztahu k hlasování.

43 – Hlasy těch, kteří se „zdrželi hlasování“, v případě hlasování prostou většinou přítomných členů obvykle snižují počet hlasů potřebných ve prospěch návrhu. To je též důvodem, proč je pro zvláštní druhy hlasování stanovena specifická většina, vyžadující nejen určitý počet přítomných členů a hlasování, ale též dosažení určité spodní hranice ve vztahu ke všem členům zákonodárského shromáždění.

140. Podle žalovaného je nutno druhý žalobní důvod považovat za zjevně neopodstatněný. Žalobce netvrdí, že došlo k porušení právní jistoty. Není zřejmé, zda žalobce svým druhým žalobním důvodem vznáší otázku neplatnosti čl. 178 odst. 3 jednacího řádu ve vztahu k právní jistotě, ve vztahu k rozhodnutí předsedy poradit se s právní službou, ale nikoli s výborem AFCO, nebo ve vztahu k porušení podstatných formálních náležitostí při přijímání daného usnesení. Předseda v každém případě není povinen se s výborem AFCO ohledně výkladu čl. 178 odst. 3 jednacího řádu radit.

141. Druhý žalobní důvod je zjevně neopodstatněný.

142. Jednací řád Parlamentu neobsahuje žádnou povinnost se za takových okolností, jako jsou okolnosti dané v projednávané věci, radit s výborem AFCO za účelem výkladu pravidel hlasování. Článek 226 odst. 1 jednacího řádu skutečně stanoví, že „[v]znikne-li pochybnost týkající se uplatnění nebo výkladu tohoto jednacího řádu, může předseda postoupit věc příslušnému výboru k posouzení“<sup>44</sup>. Hlasování o napadeném usnesení tak mohlo proběhnout bez předchozí účasti výboru AFCO jako poradce v oblasti výkladu.

143. Předseda Parlamentu tedy jednoduše nemá žádnou povinnost postupovat způsobem, jaký uvádí žalobce. V tomto kontextu odkaz na zásadu právní jistoty na tomto závěru nic nemění. Kromě toho, pokud jde o zajištění právní jistoty, je nutno připomenout, že předseda si nejen vyžádal stanovisko právní služby Parlamentu<sup>45</sup>, přestože nebyl povinen tak učinit, ale všichni poslanci EP byli navíc před hlasováním informováni o tom, jakým způsobem budou hlasy počítány<sup>46</sup>.

### 3. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu

144. Podle žalobce porušilo napadené usnesení zásady loajální spolupráce, dobré víry, právní jistoty a legitimního očekávání. Při koncipování svého navrhovaného usnesení se žalovaný neměl opírat o řízení o nesplnění povinnosti zahájené proti žalobci, které stále probíhá nebo bylo ukončeno Komisí. S ohledem na skutečnost, že Komise jakožto strážkyně Smluv nepovažovala zahájení postupu podle článku 7 SEU za odůvodněné, nemohl se jiný unijní orgán za účelem zahájení postupu podle článku 7 SEU opírat o skončené řízení o nesplnění povinnosti.

145. Pokud jde o stanovisko žalovaného, ten je toho názoru, že tento žalobní důvod musí být prohlášen za zjevně neopodstatněný. Závěr, že probíhající nebo ukončené řízení o nesplnění povinnosti brání zahájení postupu podle článku 7 SEU, nemá žádný právní základ. Dle čl. 7 odst. 1 SEU má Parlament diskreční pravomoc rozhodnout o tom, na jakých skutkových okolnostech bude jeho stanovisko založeno.

146. Čtvrtý žalobní důvod je rovněž zjevně neopodstatněný.

147. Článek 7 odst. 1 SEU neomezuje důvody, pro něž může být odůvodněný návrh přijat. Rovněž nelze se vši vážností tvrdit, že existuje nějaké jiné ustanovení unijního práva, včetně povinnosti loajální spolupráce, které nějakým způsobem omezuje okruh pramenů, o které by se odůvodněný návrh dle čl. 7 odst. 1 SEU směl opírat. Vzhledem k tomu, že tento návrh musí být odůvodněný, musí Parlament vycházet z objektivních skutečností nasvědčujících existenci takového nebezpečí. Dříve konstatované nesplnění povinnosti může bezpochyby takové skutečnosti představovat, a tím přispívat

44 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska. V širším smyslu čl. 83 odst. 1 jednacího řádu, který stanoví postup Parlamentu při přijímání odůvodněného návrhu podle čl. 7 odst. 1 SEU, pouze ukládá vypracování zvláštní zprávy příslušného výboru (tj. výbor LIBE, nikoli výbor AFCO) před hlasováním. Formální účast příslušného výboru je předvídána až později ve fázi souhlasu Parlamentu se zjištěním Rady a v kontextu opatření následujících po tomto souhlasu (viz čl. 83 odst. 2, 4 a 5 jednacího řádu).

45 – Viz výše bod 14 tohoto stanoviska.

46 – Viz výše body 16 a 137 tohoto stanoviska.



k vybudování argumentace proti členskému státu dotčenému dle článku 7 SEU, pokud toto nesplnění povinnosti představuje porušení unijních hodnot. Pokud se tedy napadené usnesení opíralo o řízení o nesplnění povinnosti, ať již skončená či probíhající, neporušilo žádnou ze zásad uváděných žalobcem v rámci jeho čtvrtého žalobního důvodu.

## V. Náklady řízení

148. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že žalobce neměl ve sporu úspěch a žalovaný požadoval náhradu nákladů řízení, je důvodné žalobci uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu nese vedlejší účastník vlastní náklady řízení.

## VI. Závěry

149. Navrhuji, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu;
- uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení a
- rozhodl, že Polsko ponese vlastní náklady řízení.