



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 2. prosince 2021¹

Věc C-156/21

**Maďarsko
proti
Evropskému parlamentu a
Radě Evropské unie**

„Žaloba na neplatnost – Článek 151 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora – Překážka v průběhu řízení – Žádost o vynětí dokumentu – Stanovisko právní služby Rady – Nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 – Obecný režim podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie – Ochrana rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členském státě – Právní základ nařízení 2020/2092 – Článek 322 odst. 1 písm. a) SFEU – Porušení článků 7 SEU a 269 SFEU – Porušení čl. 4 odst. 1 SEU, čl. 5 odst. 2 SEU a čl. 13 odst. 2 SEU – Zásada právní jistoty – Zásada rovného zacházení s členskými státy – Zásada proporcionality“

1. Touto žalobou² podanou na základě článku 263 SFEU se Maďarsko domáhá zrušení nařízení (EU, Euratom) 2020/2092³ a podpůrně zrušení některých jeho článků.
2. V rámci žaloby, jejíž *ústavní* relevance je nepopiratelná, musí Soudní dvůr určit, zda nařízení 2020/2092, které zavádí mechanismus na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu členskými státy v souvislosti s plněním rozpočtu, bylo přijato na odpovídajícím právním základě a zda je slučitelné s několika ustanoveními primárního práva, zejména s článkem 7 SEU.
3. Soudní dvůr rozhodl o postoupení projednání žaloby plénu, jakožto soudnímu kolegiu příslušnému pro rozhodování ve věcech, které mají „mimořádný význam“ (článek 16 statutu Soudního dvora).

¹ – Původní jazyk: španělština.

² – Ve věci C-157/21, *Polsko v. Parlament a Rada*, se Polská republika domáhá téhož. Ve stejný den přednáším své stanovisko k oběma věcem.

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (Úř. věst. 2020, L 433I, s. 1).

I. Právní rámec

A. Primární právo

4. Článek 7 SEU stanoví následující:

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

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

2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícimu 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 dotyčný 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 dotyčného 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 [SFEU].“

5. Článek 269 SFEU stanoví následující:

„Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o legalitě aktů přijatých Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 [SEU] 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. Soudní dvůr rozhodne ve lhůtě jednoho měsíce ode dne podání této žádosti.“

6. Podle čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU:

„Evropský parlament a Rada stanoví řádným legislativním postupem a po konzultaci s Účetním dvorem formou nařízení:

a) finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu“.

B. Nařízení 2020/2092

7. Podle článku 1 („Předmět“):

„Toto nařízení stanoví pravidla nezbytná k ochraně rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členských státech“.

8. Článek 2 („Definice“) stanoví, že:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

a) ‚právním státem‘ hodnota Unie zakotvená v článku 2 Smlouvy o EU. Zahrnuje tyto zásady: zákonnosti, jejímž předpokladem je transparentní, odpovědný, demokratický a pluralitní zákonodárný proces; právní jistoty; zákazu svévole výkonné moci; účinné soudní ochrany nezávislými a nestrannými soudy, včetně přístupu ke spravedlnosti, a to i pokud jde o základní práva; oddělení moci; a zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem. Právní stát je třeba vykládat s ohledem na ostatní hodnoty a zásady Unie zakotvené v článku 2 Smlouvy o EU;

[...]“

9. Článek 3 („Porušování zásad právního státu“) stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení mohou o porušování zásad právního státu svědčit tyto skutečnosti:

- a) ohrožení nezávislosti soudnictví;
- b) nepřijetí preventivních nebo nápravných opatření nebo neuložení sankce v případě svévolných nebo protiprávních rozhodnutí orgánů veřejné moci, a to i donucovacích orgánů, zadržování finančních a lidských zdrojů, které mají vliv na řádné fungování těchto orgánů, nebo nezajištění vyloučení střetu zájmů;
- c) omezování dostupnosti a účinnosti právních prostředků nápravy, mimo jiné prostřednictvím omezujících procesních pravidel a nedostatečného výkonu soudních rozhodnutí nebo omezování účinného vyšetřování, trestního stíhání nebo trestání případů porušování práva.“

10. Článek 4 („Podmínky pro přijetí opatření“) uvádí:

„1. Přijmou se vhodná opatření, pokud je podle článku 6 zjištěno, že porušování zásad právního státu v členském státě dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozují či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie.

2. Pro účely tohoto nařízení se porušování zásad právního státu týká jednoho nebo více z těchto aspektů:

- a) řádného fungování orgánů, které plní rozpočet Unie, včetně půjček a jiných nástrojů se zárukou z rozpočtu Unie, především v souvislosti s postupy pro zadávání veřejných zakázek nebo udělování grantů;
- b) řádného fungování orgánů, které provádějí finanční kontrolu, sledování a audit, a řádného fungování účinných a transparentních systémů finančního řízení a odpovědnosti;

- c) řádného fungování orgánů pověřených vyšetřováním a trestním stíháním v souvislosti s vyšetřováním a stíháním podvodů, včetně daňových podvodů, korupce nebo jiných případů porušení práva Unie týkajícího se plnění rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie;
- d) účinného soudního přezkumu jednání nebo opomenutí ze strany orgánů uvedených v písmenech a), b) a c) nezávislými soudy;
- e) předcházení podvodům a jejich trestání, včetně daňových podvodů, korupce nebo jiných případů porušení práva Unie týkajícího se plnění rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie a ukládání účinných a odrazujících sankcí příjemcům finančních prostředků vnitrostátními soudy nebo správními orgány;
- f) zpětného získávání neoprávněně vyplacených finančních prostředků;
- g) účinné a včasné spolupráce s OLAFem a v závislosti na zapojení dotčených členských států s EPPO při vyšetřování nebo trestním stíhání v souladu s příslušnými akty Unie a se zásadou loajální spolupráce; a
- h) jiných situací nebo jednání orgánů, které jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie.“

11. Článek 5 („Opatření na ochranu rozpočtu Unie“) uvádí:

„1. Jsou-li splněny podmínky uvedené v článku 4 tohoto nařízení, lze postupem podle článku 6 tohoto nařízení přijmout jedno nebo více z těchto vhodných opatření:

[...]

- b) plní-li Komise rozpočet Unie ve sdíleném řízení s členským státem podle čl. 62 odst. 1 písm. b) finančního nařízení:
 - i) pozastavení schválení jednoho nebo více programů nebo jejich změny;
 - ii) pozastavení závazků;
 - iii) snížení závazků, mimo jiné prostřednictvím finančních oprav nebo převodů prostředků na jiné výdajové programy;
 - iv) snížení předběžného financování;
 - v) přerušování běhu platebních lhůt;
 - vi) pozastavení plateb.

2. Pokud rozhodnutí, kterým se opatření přijímají, nestanoví jinak, nemá uložení vhodných opatření vliv na povinnosti vládních subjektů uvedených v odst. 1 písm. a) nebo členských států uvedených v odst. 1 písm. b) provádět program nebo využívat fond, kterého se dané opatření týká, a zejména na jejich povinnosti vůči konečným příjemcům nebo příjemcům, včetně povinnosti provést platby podle tohoto nařízení a příslušných odpovědných nebo finančních pravidel. Při vynakládání finančních prostředků Unie ve sdíleném řízení podávají členské státy

dotčené opatřeními přijatými podle tohoto nařízení Komisi každé tři měsíce od přijetí těchto opatření zprávu o plnění uvedených povinností. Komise ověří, zda byly dodrženy příslušné právní předpisy, a v případě potřeby přijme veškerá vhodná opatření na ochranu rozpočtu Unie v souladu s odvětvovými a finančními pravidly.

3. Přijatá opatření musí být přiměřená. Určí se s ohledem na skutečný nebo možný dopad porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na finanční zájmy Unie. Řádně se při tom zohlední povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu. Opatření se pokud možno zaměří na činnosti Unie, které jsou daným porušováním dotčeny.

4. Komise poskytuje na internetových stránkách či na internetovém portálu informace a pokyny určené konečným příjemcům nebo příjemcům týkající se povinností členských států podle odstavce 2. Na týchž internetových stránkách nebo též internetovém portálu poskytuje Komise pro konečné příjemce nebo příjemce rovněž vhodné nástroje k tomu, aby ji mohli informovat o jakémkoli porušení těchto povinností, které konečné příjemce nebo příjemce podle jejich názoru přímo ovlivňuje [...].

5. Na základě informací poskytnutých konečnými příjemci nebo příjemci v souladu s odstavcem 4 tohoto článku Komise učiní vše, co je v jejích silách, aby zajistila, že veškeré částky splatné vládními subjekty nebo členskými státy podle odstavce 2 tohoto článku budou skutečně vyplaceny konečným příjemcům nebo příjemcům [...]"

12. Článek 6 („Postup“) stanoví:

„1. Pokud Komise usoudí, že má dostatečné důvody se domnívat, že jsou podmínky článku 4 splněny, zašle dotčenému členskému státu písemné oznámení, ve kterém uvede věcné prvky a konkrétní důvody, o které své zjištění opírá, ledaže se domnívá, že by jí jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie umožnily chránit rozpočet Unie účinnějším způsobem. Komise o každém takovém oznámení a jeho obsahu neprodleně informuje Evropský parlament a Radu.

[...]

9. Pokud se Komise domnívá, že podmínky uvedené v článku 4 jsou splněny a že případná nápravná opatření navržená členským státem podle odstavce 5 dostatečně neřeší zjištění uvedená v jejím oznámení, předloží Radě návrh prováděcího rozhodnutí o vhodných opatřeních do jednoho měsíce ode dne, kdy obdržela připomínky členského státu, nebo v případě, že žádné připomínky předloženy nebyly, bez zbytečného prodlení a v každém případě do jednoho měsíce od uplynutí lhůty uvedené v odstavci 7. V návrhu se uvedou konkrétní důvody a skutečnosti, o něž Komise opírá svá zjištění.

10. Rada přijme prováděcí rozhodnutí uvedené v odstavci 9 tohoto článku do jednoho měsíce od obdržení návrhu Komise. Nastanou-li mimořádné okolnosti, lze lhůtu pro přijetí uvedeného prováděcího rozhodnutí prodloužit o nejvýše dva měsíce. S cílem přijmout toto rozhodnutí včas využije Komise svých práv podle článku 237 Smlouvy o fungování EU, považuje-li to za vhodné.

11. Rada může kvalifikovanou většinou návrh Komise pozměnit a přijmout toto pozměněné znění ve formě prováděcího rozhodnutí.“

C. Nařízení (ES) č. 1049/2001⁴

13. Článek 4 („Výjimky“) zní takto:

„[...]

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

[...]

– soudního řízení a právního poradenství,

[...]

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

[...]“

II. Řízení před Soudním dvorem

14. Maďarsko se ve své žalobě domáhá, aby Soudní dvůr⁵:

- zrušil nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie,
- podpůrně, aby zrušil následující ustanovení nařízení 2020/2092: čl. 4 odst. 1, čl. 4 odst. 2 písm. h); čl. 5 odst. 2, čl. 5 odst. 3 předposlední věta, čl. 5 odst. 3 poslední věta a čl. 6 odst. 3 a 8,
- uložil Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení.

15. Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

16. Dne 12. května 2021 požádal Parlament o rozhodnutí věci podle článku 133 jednacího řádu Soudního dvora (zrychlené řízení), čemuž předseda Soudního dvora dne 9. června 2021 vyhověl.

⁴ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

⁵ – V souladu s čl. 16 třetím pododstavcem statutu Soudního dvora Maďarsko požádalo o předložení věci velkému senátu.

17. Dne 12. května 2021 Rada na základě čl. 151 odst. 1 jednacího řádu požádala Soudní dvůr, aby nezohlednil některé pasáže žaloby Maďarska a její přílohy A.3 z toho důvodu, že reprodukuje nezveřejněné stanovisko právní služby Rady nebo na něj odkazují. Dne 29. června 2021 rozhodl Soudní dvůr v souladu s odstavcem 5 uvedeného článku, že o této záležitosti rozhodne spolu s meritem věci v rozsudku.

18. Jednání, které se konalo před plénem Soudního dvora ve dnech 11. a 12. října 2021, se zúčastnilo Maďarsko, Polská republika, Evropský parlament a Rada, jakož i Evropská komise a vlády Belgického království, Dánského království, Spolkové republiky Německo, Irsko, Španělského království, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Finské republiky a Švédského království.

19. Ve svém stanovisku se nejprve budu zabývat překážkou řízení, kterou namítá Rada. Dále vysvětlím právní kontext, v němž bylo nařízení 2020/2092 vypracováno a přijato. Nakonec se budu věnovat devíti důvodům směřujícím ke zrušení, které Maďarsko vzneslo.

III. Překážka v průběhu řízení

20. Rada vyzývá Soudní dvůr, „aby nebyly zohledněny pasáže žaloby a jejích příloh, zejména přílohy A.3, které odkazují na analýzu provedenou ve stanovisku právní služby Rady (dokument Rady 13593/18) (dále jen ‚stanovisko‘) ze dne 25. října 2018, reprodukuje její obsah nebo ji odrážejí, a zejména pasáže [v bodech 21, 22, 164 a 166]“.

21. Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr návrh Rady zamítl, a podpůrně, aby jí nařídil předložit uvedené stanovisko.

22. Nejprve musím upřesnit, že Rada nepožaduje vynětí stanoviska, které Maďarsko do své žaloby jednoduše nezahrnulo. Nelze tedy hovořit o vynětí dokumentu, který nebyl předložen ve spisu. Jak vyplývá ze znění návrhu Rady podle článku 151 jednacího řádu, její žádost se omezuje na to, aby nebyly zohledněny pasáže žaloby a jejích příloh, které toto stanovisko reprodukuje nebo na něj odkazují.

23. Všechny členské státy Unie, stejně jako Komise, mají stanovisko k dispozici jako členové Rady nebo jako účastníci legislativního procesu, který vedl k přijetí nařízení 2020/2092.

24. Existenci stanoviska navíc odhalil tisk⁶ a jeho obsah je přístupný na internetu. Rada se však rozhodla zachovat důvěrnou povahu stanoviska a zamítl některé žádosti o přístup podané na základě nařízení č. 1049/2001, přičemž se omezila na zveřejnění bodů 1 až 8 stanoviska⁷.

25. Dochází tak k paradoxu, že všichni účastníci řízení měli k tomuto dokumentu oprávněný přístup a pouze Soudní dvůr o něm oficiálně neví. V této souvislosti je žádost Rady poněkud překvapivá⁸ a neodpovídá klasickým případům vynětí dokumentů předložených Soudnímu dvoru, které uvádí jeho judikatura.

⁶ – Článek v *Político* ze dne 29. října 2018.

⁷ – Dokument označený Radou číslem ST 13593 2018 INIT. Body 1 až 8 obsahují úvod a popis právního rámce a skutkových okolností, ale vynechávají právní analýzu. Jsou veřejné od 18. prosince 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/es/pdf>. V tomto ohledu viz rozsudek Tribunálu ze dne 21. dubna 2021, *Pech v. Rada* (T-252/19, EU:T:2021:203), body 2 až 4.

⁸ – S podobnou žádostí se setkal i Tribunál. Usnesení ze dne 20. května 2020, *Nord Stream 2 v. Parlament a Rada* (T-526/19, EU:T:2020:210), věc je nyní projednávána v řízení o kasačním opravném prostředku, ve kterém přednesl generální advokát M. Bobek dne 6. října 2021 stanovisko, *Nord Stream 2 v. Parlament a Rada* (C-348/20, EU:C:2021:831).

26. Maďarská žaloba a její přílohy obsahují:

- převzetí pasáže ze stanoviska v bodě 4 dokumentu uvedeného v příloze 3 s názvem *Non-paper from Hungary* k návrhu Komise ze dne 9. listopadu 2018, který stál u zrodu nařízení 2020/2092,
- odkazy na stanovisko, které zřejmě přebírají jeho obsah, ale u nichž nejsem schopen určit, zda jej doslovně odrážejí, nebo zda se jedná o přeformulování ze strany Maďarska (body 22 a 164 žaloby, jakož i body 2 až 7 a 9 přílohy 3), a
- jednoduché odkazy na stanovisko v souvislosti s konkrétními argumenty Maďarska (body 21 a 166 žaloby).

27. Dříve než se budu zabývat podstatou překážky v řízení, považuji za vhodné uvést příslušná pravidla a judikaturu Soudního dvora týkající se přístupu k dokumentům orgánů Unie, jejich zpřístupnění a uplatnění u soudu, zejména pokud jde o stanoviska jejich právních služeb.

A. Pravidla pro přístup k dokumentům orgánů Unie a jejich uplatnění u soudu

28. Přístup fyzických a právnických osob k dokumentům orgánů Unie je upraven v nařízení č. 1049/2001. Jeho cílem je zajistit co nejširší přístup, a z tohoto důvodu jeho čl. 2 odst. 1 stanoví jako obecnou zásadu právo na přístup ke všem dokumentům Unie s výhradou určitých podmínek a omezení⁹.

29. Článek 4 nařízení č. 1049/2001, uvedený výše, stanoví režim výjimek použitelných na právo na přístup k informacím, který je formován souběhem důvodů veřejného nebo soukromého zájmu. Mezi tyto výjimky patří odepření přístupu k dokumentu:

- pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany „soudního řízení a právního poradenství“, „[n]eexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění“,
- vypracovaného orgánem „k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, [...] pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění“.

30. Nařízení č. 1049/2001 se vztahuje pouze na žádosti o přístup podané fyzickými a právnickými osobami, nikoli však členskými státy. Pokud jde o legislativní akty Rady, členské státy mají samozřejmě k dispozici dokumenty vytvořené tímto orgánem.

31. Pokud však jde o zpřístupnění nebo zveřejnění dokumentů podléhajících omezení, musí členské státy požádat o povolení, které je, pokud jde o Radu, stanoveno v jejím jednacím řádu¹⁰. Příloha II tohoto jednacího řádu obsahuje zvláštní pravidla Rady pro přístup veřejnosti k jejím dokumentům, která odkazují na nařízení č. 1049/2001¹¹.

⁹ – „Všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení.“

¹⁰ – Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (Úř. věst. 2009, L 325, s. 35). Podle jeho čl. 6 odst. 2 „Rada nebo Výbor stálých zástupců mohou povolit předložení opisu dokumentů Rady, jejichž zpřístupnění nebylo dosud povoleno v souladu s ustanoveními o přístupu veřejnosti k dokumentům, nebo výňatku z nich pro účely soudního řízení“.

¹¹ – Článek 5: „Postoupí-li členský stát žádost Radě žádost, vyřizuje se tato žádost v souladu s články 7 a 8 nařízení (ES) č. 1049/2001 a odpovídajícími ustanoveními této přílohy. V případě úplného nebo částečného zamítnutí přístupu je žadatel vyrozuměn, že případná potvrzující žádost musí být zaslána přímo Radě“.

32. Odkaz na pravidla nařízení č. 1049/2001 je doplněn pokyny pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřeby Rady¹². Bod 5 těchto pokynů stanoví, že dokumenty s označením „LIMITE“ se považují za dokumenty, na něž se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství v souladu s článkem 339 SFEU a čl. 6 odst. 1 jednacího řádu Rady, přičemž kromě toho se s nimi musí zacházet v souladu s příslušnými právními předpisy EU, konkrétně nařízením č. 1049/2001.

33. Pokud jde o přístup k dokumentům s označením „LIMITE“, body 20 až 22 pokynů Rady podmiňují jejich zveřejnění předchozím souhlasem Rady¹³.

B. Judikatura týkající se zejména přístupu ke stanoviskům právních služeb orgánů a jejich uplatnění u soudu

34. Judikatura Soudního dvora se rozvinula především v případech, kdy fyzické a právnické osoby žádaly o přístup k dokumentům orgánů a orgány jim tento přístup odepřely.

35. V rámci této judikatury Soudní dvůr použil a vyložil nařízení č. 1049/2001 konkrétně s ohledem na žádosti o přístup k právním stanoviskům orgánů Unie. Toto nařízení má „určitou orientační hodnotu s ohledem na vážení zájmů, které je nezbytné provést k učinění rozhodnutí“ o žádostech o vynesení dokumentů ve věci projednávané u Soudního dvora¹⁴.

36. Podle Soudního dvora by „bylo v rozporu s veřejným zájmem [který se odráží v článku 4 nařízení č. 1049/2001], který vyžaduje, aby orgány mohly využívat stanovisek své právní služby, vydaných zcela nezávisle, pakliže by se mělo připustit, aby takovéto interní dokumenty mohly být předloženy v rámci sporu projednávaného před Soudním dvorem, aniž s jeho předložením daný orgán vyslovil souhlas nebo to Soudní dvůr nařídil [...]“¹⁵.

37. V tomto smyslu je cílem výjimky týkající se právního poradenství stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 „chránit zájem orgánu žádat o právní stanoviska a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska“¹⁶.

¹² – Poznámka Rady ze dne 10. dubna 2018 o zacházení s dokumenty pro vnitřní potřebu Rady, dostupná na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/es/pdf>.

¹³ – Bod 20: „Dokumenty s označením ‚LIMITE‘ se nesmí zveřejňovat, pokud řádně oprávnění úředníci Rady, vnitrostátní orgány členských států (viz bod 21) nebo případně Rada nepřijali příslušné rozhodnutí v souladu s nařízením (ES) č. 1049/2001 a s jednacím řádem Rady“.

Bod 21: „Zaměstnanci orgánů nebo institucí EU jiných než Rada nesmí sami rozhodnout o zveřejnění dokumentů s označením ‚LIMITE‘, aniž by předtím konzultovali generální sekretariát Rady. Zaměstnanci vnitrostátních orgánů členských států konzultují před přijetím takového rozhodnutí generální sekretariát Rady, ledaže je zcela jasné, že daný dokument může být zveřejněn v souladu s článkem 5 nařízení (ES) č. 1049/2001“.

Bod 22: „Obsah dokumentů s označením ‚LIMITE‘ lze zveřejňovat pouze na zabezpečených internetových stránkách nebo internetových platformách schválených Radou nebo platformách s chráněným přístupem (např. Portál pro delegáty)“.

¹⁴ – Rozsudek ze dne 31. ledna 2020, Slovinsko v. Chorvatsko (C-457/18, EU:C:2020:65; dále jen „rozsudek Slovinsko v. Chorvatsko“), bod 67; a usnesení ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438; dále jen „usnesení Maďarsko v. Parlament“), body 9, 12 a 13.

¹⁵ – Rozsudek Slovinsko v. Chorvatsko, bod 66, kde je citováno usnesení Maďarsko v. Parlament, body 8 a 9.

¹⁶ – Rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, dále jen „rozsudek Švédsko a Turco v. Rada“), bod 42.

38. Přezkum, který musí Rada provést při uplatňování této výjimky, jež musí být vykládána restriktivně¹⁷, se provádí ve třech fázích, jejichž průběh je podrobně vysvětlen v rozsudku Švédsko a Turco v. Rada (body 37 až 47):

- „V první fázi se Rada musí ujistit, že dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, se skutečně týká právního poradenství“.
- „V druhé fázi musí Rada zkoumat, zda by zpřístupnění částí dotčeného dokumentu, ohledně nichž bylo zjištěno, že se týkají právního poradenství, vedlo k porušení ochrany právního poradenství [...]. Nebezpečí porušení tohoto zájmu musí být, aby je bylo možno uplatňovat, rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické“.
- „Konečně jestliže se Rada domnívá, že by zpřístupnění dokumentu vedlo k porušení ochrany právního poradenství, tak jak byla právě vymezena, musí v třetí fázi ověřit, zda neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující toto zpřístupnění bez ohledu na z toho vyplývající ohrožení její schopnosti žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska“¹⁸.

39. V průběhu tohoto procesu je třeba věnovat pozornost zásadám, které Soudní dvůr stanovil v rozsudku ClientEarth v. Komise¹⁹:

- „[N]ařízení č. 1049/2001 je podle bodu 1 svého odůvodnění součástí záměru vyjádřeného v čl. 1 druhém pododstavci SEU vymezit novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanovi.“
- Tento základní cíl Unie se odráží jednak v čl. 15 odst. 1 SFEU, který mimo jiné stanoví, že orgány, instituce a jiné subjekty Unie jednají co nejotevřeněji, přičemž tato zásada je rovněž stvrzena v čl. 10 odst. 3 SEU a v čl. 298 odst. 1 SFEU, a jednak v tom, že právo na přístup k dokumentům je zakotveno v článku 42 Listiny základních práv Evropské unie.
- Z bodu 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 vyplývá, že transparentnost umožňuje, aby měly orgány Unie ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Tím, že umožňuje otevřenou diskusi o rozdílech mezi různými hledisky, přispívá mimo jiné ke zvýšení důvěry občanů“.

40. Požadavek „otevřenosti“ (transparentnosti) však nemusí být dostatečným důvodem pro ponechání stanoviska orgánu předloženého jako příloha žaloby ve spisu, pokud existují určitá rizika. Jedním z nich je nutit orgán „se veřejně vyjádřit ke stanovisku, které bylo zcela zjevně určeno k vnitřnímu použití, [což by vedlo k] k negativním dopadům na zájem [orgánu] žádat o právní stanoviska a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska“²⁰.

41. Kromě toho by umožnění ponechání dokumentu ve spisu, pokud orgán nepovolil jeho zveřejnění, usnadnilo obcházení postupu pro žádost o přístup, jak je stanoven v nařízení č. 1049/2001²¹.

¹⁷ – Tamtéž, bod 36.

¹⁸ – V tomto smyslu viz rozsudky Švédsko a Turco v. Rada, body 38 až 44; ze dne 3. července 2014, Rada v. in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039), bod 96; a usnesení Maďarsko v. Parlament, bod 11.

¹⁹ – Rozsudek ze dne 4. září 2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660), body 73 až 75, a usnesení Maďarsko v. Parlament, bod 13.

²⁰ – Rozsudek Slovinsko v. Chorvatsko, bod 70.

²¹ – Usnesení Maďarsko v. Parlament, bod 14, a rozsudek Slovinsko v. Chorvatsko, bod 68.

42. Pokud jde o stanoviska orgánů vydaná v rámci legislativních procesů, judikatura Soudního dvora stanovila mnohem širší právo na přístup a odpovídající větší povinnost zveřejnění.

43. To bylo jasně uvedeno v rozsudku Švédsko a Turco v. Rada, v němž Soudní dvůr odmítl „odůvodnění“, jichž se tento orgán dovolával pro vyloučení stanoviska své právní služby k legislativnímu návrhu ze spisu. Rada tvrdila, že zveřejnění tohoto stanoviska „může přivodit pochybnosti o legalitě dotyčného legislativního aktu“ a byla by „zpochybněna nezávislost této služby“²².

44. V reakci na tato tvrzení Soudní dvůr uvedl:

- pokud jde o první tvrzení, „právě transparentnost v tomto ohledu, tím, že umožňuje, aby bylo otevřeně diskutováno několik náhledů, přispívá k tomu, aby orgány získaly větší legitimitu v očích evropských občanů a aby vzrostla jejich důvěra. Ve skutečnosti je to spíše nedostatek informací a diskuse, které mohou vyvolat u občanů pochybnosti, nejen pokud jde o zákonnost jednotlivého aktu, nýbrž také pokud jde o legitimitu celého rozhodovacího procesu“²³,
- pokud jde o druhé, údajné riziko (ohrožení nezávislosti právní služby) nemůže být čistě hypotetické a nelze jej zaměňovat se zájmem vyhnout se případnému nátlaku pro ovlivnění znění stanovisek vyjádřených právní službou²⁴.

45. Z výše uvedeného „vyplývá, že nařízení č. 1049/2001 v zásadě ukládá povinnost zpřístupnit stanoviska právní služby Rady týkající se legislativního procesu“. To nevylučuje odepření „zpřístupnění konkrétního právního stanoviska, které bylo vydáno v rámci legislativního procesu, ale je zvláště citlivé povahy nebo zvláště širokého rozsahu, jež překračuje rámec dotčeného legislativního procesu“²⁵.

C. Analýza návrhu Rady

46. V návrhu Rady je třeba rozlišovat dvě části.

47. První se týká návrhu na vynětí přílohy 3 žaloby, která obsahuje takzvaný *Non-paper from Hungary* k návrhu Komise, který stál u zrodu nařízení 2020/2092. V tomto *Non paper* je doslovně převzata pasáž ze stanoviska právní služby a odkazy na toto stanovisko, které zřejmě přebírají jeho obsah.

48. Vzhledem k tomu, že *Non-paper from Hungary* je dokumentem vypracovaným a předloženým Maďarskem v rámci legislativního procesu pro přijetí nařízení 2020/2092, nevztahují se na něj pravidla o přístupu k dokumentům orgánů Unie.

49. Nic tedy nebrání tomu, aby Maďarsko jako stát, který je autorem dokumentu, předložilo tento dokument v řízení před Soudním dvorem, i když obsahuje přímé či nepřímé citace ze stanoviska právní služby Rady.

²² – Rozsudek Švédsko a Turco v. Rada, bod 54.

²³ – Tamtéž, bod 59.

²⁴ – Tamtéž, body 62 až 66.

²⁵ – Tamtéž, body 68 a 69.

50. Ve druhé části svého návrhu Rada žádá Soudní dvůr, aby nezohlednil pasáže žaloby Maďarska, které odkazují na analýzu provedenou ve stanovisku, přebírají její obsah nebo ji odrážejí.

51. Této žádosti by bylo teoreticky možné vyhovět pouze ohledně převzetí obsahu stanoviska, nikoliv ohledně těch aspektů žaloby, které se s ním pouze shodují. Stát, který napadne platnost unijního legislativního aktu, má plné právo hájit své postoje bez ohledu na to, zda se shodují s obsahem dokumentů předložených v rámci postupu vedoucího k přijetí tohoto aktu.

52. Pokud by Maďarsko požádalo Radu o přístup ke stanovisku, mohl by se na Maďarsko v zásadě vztahovat jednací řád Rady, jehož čl. 6 odst. 2 stanoví, že Rada může povolit „předložení opisu dokumentů Rady, jejichž zpřístupnění nebylo dosud povoleno v souladu s ustanoveními o přístupu veřejnosti k dokumentům, nebo výňatku z nich pro účely soudního řízení“.

53. V případě dokumentů Rady s označením „LIMITE“, jako je tomu v tomto případě, pokyny pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřebu Rady, na které jsem se již odkazoval, v bodě 5 stanoví, že se považují za dokumenty, na něž se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství v souladu s článkem 339 SFEU a čl. 6 odst. 1 jednacího řádu Rady, přičemž kromě toho se s nimi musí zacházet v souladu s příslušnými unijními právními předpisy, konkrétně nařízením č. 1049/2001. Pokud jde o přístup k dokumentům s označením „LIMITE“, body 20 až 21 pokynů Rady podmiňují jejich zveřejnění předchozím souhlasem Rady.

54. Stejně předchozí povolení Rady by Maďarsko potřebovalo i k připojení dotčeného stanoviska ke své žádosti jako přílohy, neboť se jedná o dokument s označením „LIMITE“, který Rada zveřejnila jen ve velmi omezené míře a u něhož zamítla několik žádostí jednotlivců o přístup²⁶. Jak jsem již uvedl, pokud by bylo bez rozdílu umožněno vložit do spisu dokument, jehož zpřístupnění orgán nepovolil, bylo by snadné obejít postup žádosti o přístup stanovený nařízením č. 1049/2001²⁷.

55. V konečném důsledku je pro vyřešení této otázky tak či onak důležité mít na paměti judikaturu Soudního dvora týkající se začlenění právních stanovisek vypracovaných v rámci legislativních procesů, což vyžaduje třífázové posouzení, o němž jsem se již zmínil²⁸.

56. Pokud jde o první fázi tohoto posouzení, není pochyb o tom, že se jedná o *právní stanovisko* (právní službu Rady), což strany nezpochybňují.

57. Ve druhé fázi tohoto posouzení bude nutné posoudit, zda zveřejnění tohoto konkrétního stanoviska představuje *rozumně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické nebezpečí pro ochranu právního poradenství Rady*.

58. Při posuzování, zda takové nebezpečí v tomto případě existuje, vycházím z toho, že Maďarsko by potřebovalo povolení Rady, aby předložilo stanovisko v řízení před Soudním dvorem.

²⁶ – Jedním z těchto zamítavých rozhodnutí Rady je rozhodnutí, které Tribunál zrušil v rozsudku ze dne 21. dubna 2021, Pech v. Rada (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ – Usnesení Maďarsko v. Parlament, bod 14, a rozsudek Slovinsko v. Chorvatsko, bod 68. Jak jsem již také vysvětlil, jednací řád Rady a její obecné pokyny pro přístup k jejím dokumentům odkazují na nařízení č. 1049/2001.

²⁸ – Bod 38 tohoto stanoviska.

59. Podle mého názoru by stejné povolení bylo nutné, pokud by Maďarsko chtělo do své žaloby začlenit textové pasáže z dokumentu s označením „LIMITE“, ke kterému Rada umožňuje omezený přístup, jako je tomu v tomto případě, za předpokladu, že by tyto pasáže v praxi zveřejnily jeho úplný nebo podstatný obsah.

60. Pokud členský stát nemá předchozí povolení Rady, mohl by tento požadavek na zveřejnění a předložení důvěrných dokumentů Rady u soudu obejít: stačilo by, aby je nepřipojil k žalobě jako listinný důkaz, ale aby obsah těchto dokumentů zahrnul do své žaloby.

61. Na základě těchto úvah mohou být relevantní tyto okolnosti:

- stanovisko je (s výjimkou prvních osmi bodů, které jsou čistě vysvětlující, a nikoli analytické a které byly zveřejněny) dokumentem pro vnitřní potřebu s označením „LIMITE“, na který se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství,
- Maďarsko má, jakožto členský stát, text stanoviska legálně k dispozici. Získalo jej tedy, aniž obešlo postup stanovený v jednacím řádu Rady, jehož článek 5 přílohy II skutečně stanoví, že členské státy mají žádat Radu o přístup k dokumentům, ale tento požadavek se týká pouze dokumentů, které nemají k dispozici,
- Rada nebyla povinna zaujmout veřejný postoj ke stanovisku své právní služby, neboť mohla na žádost Maďarska odpovědět, aniž se k němu musela výslovně vyjadřovat²⁹,
- „předložením pro účely soudního řízení“ nelze chápat pouhé nepřímé odkazy v žalobě na pasáže stanoviska. Pouze pokud by se tyto odkazy svým rozsahem rovnaly neoprávněnému zveřejnění samotného stanoviska, bylo by možné tvrdit, že se jedná o pokus obejít požadované povolení Rady,
- jak jsem již uvedl, Maďarsko má plné právo předložit své právní argumenty, a to i v případě, že se shodují s argumenty právní služby Rady, které jsou tomuto členskému státu známy, neboť je zapojen do postupu přípravy nařízení 2020/2092.

62. Nemyslím si tedy, že by existovalo rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické nebezpečí pro ochranu právního poradenství Rady. Nicméně pokud by tomu tak bylo, bylo by ještě nutné ve třetí fázi posoudit, zda existuje převažující veřejný zájem, který by odůvodňoval zachování přímých a nepřímých odkazů na pasáže stanoviska právní služby Rady ve spisu.

63. Z důvodů, které níže vylíčím, je takový převažující veřejný zájem v tomto případě přítomen bez ohledu na to, zda má Maďarsko vlastní zájem na tom, aby byl návrh Rady zamítnut a odkazy na stanovisko, které podporují jeho argumenty o (údajné) neplatnosti nařízení 2020/2092, byly zachovány.

64. Převažujícím zájmem, který by v tomto případě odůvodňoval dovolávat se u soudu a zveřejnit pasáže stanoviska právní služby Rady, je transparentnost legislativního procesu.

²⁹ – Během jednání se Rada nemusela vyjadřovat ke stanovisku své právní služby.

65. Připomínám, že přístup k dokumentům Rady v rámci její legislativní činnosti podporuje transparentnost a otevřenost legislativního procesu a přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu³⁰.

66. V rámci transparentního legislativního procesu by navíc měly být vítány všechny informované právní názory, ať už pro nebo proti danému návrhu, které spolunormotvůrcům (v konečném důsledku odpovědným za rozhodnutí) a občanům obecně poskytnou nezbytné prvky úsudku pro posouzení daného návrhu.

67. To je možné pouze tehdy, budou-li vyjádřené právní názory zveřejněny, a to právě za účelem umožnění, „aby bylo otevřeně diskutováno několik náhledů, [což] přispívá k tomu, aby orgány získaly větší legitimitu v očích evropských občanů a aby vzrostla jejich důvěra“³¹.

68. Na základě těchto úvah, které plně sdílím, Soudní dvůr rozhodl, že jako pravidlo platí *povinnost* zpřístupnit stanoviska právní služby Rady týkající se legislativního procesu³². Druhou stranou této povinnosti je, že co se týče těchto stanovisek, nepřipouští se „obecná potřeba důvěrnosti“³³.

69. Tato povinnost však není absolutní. Konkrétně „nebrání tomu, aby mohlo být z důvodu ochrany právního poradenství odepřeno zpřístupnění konkrétního právního stanoviska, které bylo vydáno v rámci legislativního procesu, ale je zvláště citlivé povahy nebo zvláště širokého rozsahu, jež překračuje rámec dotčeného legislativního procesu“³⁴.

70. Předmětné stanovisko bylo vypracováno v rámci legislativního procesu vedoucího k přijetí nařízení 2020/2092. Rada podle mého názoru neodůvodnila, že se jedná o „zvláště citlivé“ stanovisko, přestože toto nařízení má pro Unii a její členské státy nepopíratelný význam.

71. Právě obsah právního stanoviska musí být zvláště citlivé povahy. Z tohoto hlediska lze *citlivost* stanoviska, i když se týká významného legislativního opatření, uznat pouze v případě, že obsahuje zvláště citlivé informace (např. o vyhrazených nebo tajných záležitostech), nikoli však v případě, že obsahuje pouhé posouzení výkladových aspektů Smluv, jako jsou aspekty týkající se právního základu tohoto opatření.

72. Podle mého názoru Rada neodůvodňuje ani to, že stanovisko je „zvláště širokého rozsahu, jež překračuje rámec dotčeného legislativního procesu“.

73. Ačkoli tento výraz v rozsudku Švédsko a Turco v. Rada není zcela jasný (neboť právní stanoviska k legislativnímu návrhu se v zásadě omezují na posouzení jeho platnosti nebo vad, aniž jdou nad tento rámec), chápu jej tak, že se týká stanovisek, která jelikož přesahují obsah normy, jež bude případně napadena, nejsou relevantní pro soudní řízení, v němž je snaha je předložit.

³⁰ – Rozsudek Švédsko a Turco v. Rada, bod 67.

³¹ – Tamtéž, bod 59. Ve stejném bodě se dále uvádí, že „[v]e skutečnosti je to spíše nedostatek informací a diskuse, které mohou vyvolat u občanů pochybnosti, nejen pokud jde o zákonnost jednotlivého aktu, nýbrž také pokud jde o legitimitu celého rozhodovacího procesu“.

³² – Rozsudek Švédsko a Turco v. Rada, body 68 a 71.

³³ – Tamtéž, bod 57.

³⁴ – Tamtéž, bod 69.

74. Transparentnost legislativního procesu je tedy v této věci třeba porovnat s hypotetickým nebezpečím (které zde nebylo prokázáno), že právní poradenství Rady nebude chráněno nebo že právní služba Rady bude mít ztíženo přijímat „nezávislá, objektivní a úplná“ stanoviska³⁵, což jsou vlastnosti, které jsou navíc zaručeny profesionalitou členů této služby a které musí Rada chránit.

75. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr incidenční návrh Rady zamítl.

IV. Nařízení 2020/2092: pravidlo na rozhraní mezi finanční podmíněností a zárukou právního státu

76. Pro lepší pochopení mechanismu podmíněnosti nařízení 2020/2092 je třeba se podívat na: a) legislativní proces, který byl použit pro jeho přijetí, a b) podobné mechanismy, které jsou již v unijním právu stanoveny a ke kterým se nyní přidává mechanismus zavedený tímto nařízením.

A. Legislativní proces použitý pro přijetí nařízení 2020/2092

77. Příprava nařízení 2020/2092 byla obzvláště složitá a použitý legislativní proces napomáhá jeho správnému výkladu³⁶.

78. Původ tohoto nařízení je třeba hledat ve snaze Unie zlepšit své nástroje, jejichž cílem je zajistit, aby členské státy dodržovaly zásady právního státu. Tato hodnota Unie, zakotvená v článku 2 SEU, byla ohrožena nedávnými postupy některých členských států, jak opakovaně zdůraznily Evropský parlament a Komise. Některé z těchto států jsou velkými příjemci finančních prostředků z unijního rozpočtu³⁷.

79. K řešení porušování zásad právního státu má Unie k dispozici omezený arzenál právních nástrojů:

- mechanismus článku 7 SEU směřuje ke zjištění, že „existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2“, nebo že „došlo k závažnému a trvajícím porušení“ těchto hodnot s důsledky, které jsou tomu či onomu zjištění vlastní. Ve druhém z těchto případů je funkčnost mechanismu znesnadněna nutností jednomyslného rozhodnutí Evropské rady,
- žaloby pro nesplnění povinnosti podané Komisí (článek 258 SFEU) nebo jiným členským státem (článek 259 SFEU) umožňují určit, zda členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv.

³⁵ – Tamtéž, bod 64.

³⁶ – Viz Louis, J.-V., „Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union“, *Cahiers de droit européen*, 2020, č. 1, s. 3 až 20; a Baraggia, A. a Bonelli, M., „Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges“, *German Law Journal*, v tisku.

³⁷ – Podle údajů Komise dostupných na adrese <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU> je Maďarsko jedním z největších příjemců per capita strukturálních fondů Unie s 25 424 713 942 eur ve VFR na období 2014–2020 (2 532 eur na obyvatele) a s vysokým podílem veřejných investic v zemi spolufinancovaných Unií. Podle údajů Komise dostupných na adrese <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL> je Polská republika jedním z hlavních příjemců prostředků ze strukturálních fondů Unie, neboť v rámci VFR 2014–2020 získala 89 990 274 817 eur (2 262 eur na obyvatele).

80. V roce 2014 přijala Komise „nový postup EU pro posílení právního státu“ pro „zajištění účinné a ucelené ochrany právního státu ve všech členských státech. Jedná se o postup pro řešení situací, kdy dochází k systémovému ohrožení právního státu“³⁸.

81. Nový rámec se snaží „řešit budoucí ohrožení právního státu v členských státech před tím, než budou splněny podmínky pro aktivaci mechanismů stanovených v článku 7 SEU. Je tedy určen k zaplnění mezery. Nejde o alternativu k mechanismům podle článku 7 SEU, ale spíše je předchází a doplňuje je“³⁹.

82. V roce 2019 aktualizovala Komise svou strategii a vytvořila evropský mechanismus právního státu⁴⁰. Tento mechanismus, který je založen na úzkém dialogu s vnitrostátními orgány a zúčastněnými stranami, přináší transparentnost a objektivně a nestranně zahrnuje všechny členské státy. Na základě těchto údajů Komise vypracovává výroční zprávu, která obsahuje hodnocení každého členského státu⁴¹.

83. V této souvislosti předložila Komise v květnu 2018 návrh nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech⁴².

84. Tento návrh zřejmě vyvolal určitou zdrženlivost právní služby Rady. Účetní dvůr vydal určitá doporučení ke zlepšení jeho obsahu⁴³ a konstatoval, že návrh má pochybný právní základ, vágní kritéria, poskytuje Komisi velmi široký prostor pro uvážení a obchází postup podle článku 7 SEU.

85. Po složitém legislativním procesu Evropská rada v červenci 2020⁴⁴ dosáhla dohody o schválení víceletého finančního rámce (dále jen „VFR“) na období 2021–2027 a plánu na podporu oživení Evropy Next Generation EU (dále jen „plán Next Generation EU“). V dohodě bylo uvedeno, že „bude zaveden režim podmíněnosti s cílem chránit rozpočet a plán Next Generation EU“.

86. Navzdory této dohodě se názory obou spolunormotvůrců na to, co se stane nařízením 2020/2092, nadále lišily:

- Parlament chtěl právní stát chránit prostřednictvím rozpočtu, zatímco Rada chtěla chránit rozpočet Unie prostřednictvím dodržování požadavků právního státu,

³⁸ – Dokument COM (2014) 158 final ze dne 11. března 2014, Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Nový postup EU pro posílení právního státu.

³⁹ – Stanovisko právní služby Rady č. 10296/14 ze dne 27. května 2014 kritizuje toto sdělení Komise a poukazuje na to, že dodržování zásad právního státu může být předmětem činnosti orgánů pouze v rámci postupu podle článku 7 SEU nebo pokud existuje jiná zvláštní věcná příslušnost.

⁴⁰ – Dokument COM(2019) 163 final, ze dne 3. dubna 2019, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě: Další posílení právního státu v rámci Unie. Aktuální stav a další možné kroky; Dokument COM(2019) 343 final ze dne 17. července 2019, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Posilování právního státu v rámci Unie. Akční plán.

⁴¹ – Pro roky 2020 a 2021 viz dokument COM(2020) 580 final ze dne 30. září 2020, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: zpráva o právním státu 2020. Stav právního státu v Evropské unii; a také dokument COM (2021) 700 final ze dne 20. července 2021, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zpráva o právním státu 2021. Stav právního státu v Evropské unii.

⁴² – Dokument COM (2018) 324 final ze dne 2. května 2018, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech.

⁴³ – Viz stanovisko Účetního dvora č. 1/2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 2. května 2018 o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech (Úř. věst. 2018, C 291, s. 1).

⁴⁴ – Dokument EUCO 10/20, příloha, body 22 a 23, Závěry Evropské rady ze dne 21. července 2020.

- Parlament prosazoval široké uplatňování nařízení, zatímco Rada jej chtěla omezit a požadovala přímou souvislost mezi porušováním zásad právního státu a konkrétními negativními dopady na rozpočet Unie⁴⁵.

87. Oba spolunormotvůrci dosáhli 5. listopadu 2020 konsensu o znění, které se s drobnými úpravami stalo nařízením 2020/2092, jež vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2021.

88. Maďarsko a Polská republika se postavily proti znění dohodnutému spolunormotvůrci, a přestože nemohly vetovat jeho přijetí, protože jeho právním základem je čl. 322 odst. 1 SFEU, který vyžaduje kvalifikovanou většinu, hrozily, že zabrání přijetí VFR na období 2021–2027 a plánu Next Generation EU, jejichž přijetí vyžadovalo jednomyslnost členských států.

89. Situaci se podařilo odblokovat na zasedání Evropské rady v prosinci 2020, jehož závěry obsahovaly „kompromis“ ohledně rozsahu působnosti a uplatňování nařízení 2020/2092⁴⁶.

90. Ačkoli Evropská rada nemá v této oblasti žádné legislativní pravomoci, její závěry potvrzují procesní a hmotněprávní záruky obsažené v nařízení 2020/2092 ve prospěch členských států a poskytují výklad (který by z důvodu, kdo jej činí, mohl být kvalifikován jako autoritativní, ale nikoli závazný) významu a rozsahu některých jeho prvků. V každém případě je třeba připomenout, že výklad nařízení 2020/2092 je věcí Soudního dvora.

91. Podle závěrů Evropské rady se nové nařízení zejména „použije při plném respektování čl. 4 odst. 2 SEU, především národní identity členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, zásady svěřené pravomoci, jakož i zásad objektivní, zákazu diskriminace a rovného zacházení s členskými státy“.

92. Prvky konsensu, který Evropská rada přijala, jsou mimo jiné tyto⁴⁷:

- cílem nařízení je chránit rozpočet Unie, včetně plánu Next Generation EU, jeho řádného finančního řízení a finančních zájmů Unie⁴⁸,
- uplatňování mechanismu podmíněnosti stanoveného v nařízení bude objektivní, spravedlivé, nestranné a založené na faktech, přičemž se zajistí spravedlivé řízení, zákaz diskriminace a rovné zacházení s členskými státy,
- s cílem zajistit dodržování těchto zásad hodlá Komise vypracovat a přijmout pokyny týkající se způsobu, jakým bude nařízení uplatňovat, včetně metodiky pro posuzování. Tyto pokyny budou vypracovány v úzké konzultaci s členskými státy. Bude-li v souvislosti s nařízením

⁴⁵ – Viz Rubio, E., *Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like?*, Institut Jacques Delors Policy Brief, říjen 2020; Dimitrovs, A., a Droste, H., „Conditionality Mechanism: What’s In It?“, *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

⁴⁶ – Dokument EUCO 22/20, bod 2, Závěry Evropské rady ze dne 11. prosince 2020. Viz kritiku těchto závěrů od Beramdane, A., „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l’État de droit?“, *Revue du droit de l’Union européenne*, 2021, č. 1, p. 155; Scheppele, K. L., Pech, L. a Platon, S., „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law“, *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>; a de Alemanno, A. a Chamon, M., „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It“, *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, podle kterých Evropská rada jednala ultra vires.

⁴⁷ – Viz podrobnou analýzu v Editorial Comments, „Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law“, *Common Market Law Review*, 2021, č. 2, s. 267 až 284.

⁴⁸ – Toto tvrzení je v souladu s pojetím nařízení jako nástroje rozpočtové podmíněnosti odlišného od mechanismu ochrany právního státu.

podána žaloba na neplatnost, budou pokyny finalizovány po vynesení rozsudku Soudního dvora tak, aby zahrnovaly veškeré relevantní prvky vyplývající z takového rozsudku⁴⁹,

- opatření v rámci tohoto mechanismu budou muset být přiměřená dopadu porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na její finanční zájmy. Bude muset být řádně prokázána dostatečně přímá příčinná souvislost mezi takovými porušeními a negativními důsledky pro finanční zájmy Unie,
- faktory vedoucí k aktivaci stanovené v nařízení je třeba chápat a používat jako uzavřený seznam homogenních prvků, jenž nesmí být otevřen faktorům nebo událostem jiné povahy. Nařízení se netýká všeobecných nedostatků⁵⁰,
- uplatňování mechanismu bude respektovat jeho subsidiární povahu ve vztahu k jiným postupům stanoveným v právních předpisech Unie a uplatní se, pokud by tyto postupy neumožňovaly chránit rozpočet Unie účinněji.

93. Díky tomuto „kompromisu“ Evropské rady Maďarsko a Polská republika neuplatnily své veto ohledně VFR a plánu Next Generation EU a nařízení 2020/2092 bylo nakonec přijato Radou dne 14. prosince a Evropským parlamentem dne 16. prosince 2020⁵¹.

94. Zúžení oblasti působnosti nařízení 2020/2092 prostřednictvím požadavku na „dostatečně přímou“ vazbu mezi plněním rozpočtu a porušováním zásad právního státu bylo do jisté míry „vyváženo“ uplatněním tohoto mechanismu finanční podmíněnosti ve vztahu k finančním prostředkům uvolněným Unií ve prospěch členských států prostřednictvím plánu Next Generation EU vypracovaného v souladu s nařízením (EU) 2020/2094⁵². Nařízení 2020/2092 se bude vztahovat jak na „všeobecná“ porušení zásad právního státu, tak na „konkrétní“ porušení⁵³.

95. (Ne)uplatňování nařízení 2020/2092 však nadále vyvolává institucionální střety mezi Komisí a Evropským parlamentem⁵⁴.

⁴⁹ – Parlament se postavil proti tomuto kompromisu a kritizoval Komisi za to, že uznala potřebu vypracovat pokyny pro provádění nařízení 2020/2092 a jejich přijetí podmínila rozhodnutím Soudního dvora o případných žalobách na neplatnost proti tomuto nařízení. Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. července 2021 o vytvoření pokynů pro uplatňování obecného režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu EU (2021/2071(INI)). V prosinci 2021 nebyly pokyny ještě přijaty, takže provádění nařízení je *de facto* pozastaveno.

⁵⁰ – K posledně uvedenému tvrzení viz poznámka pod čarou 53 tohoto stanoviska.

⁵¹ – Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. prosince 2020 o víceletém finančním rámci na období 2021–2027, interinstitucionální dohodě, nástroji Evropské unie na podporu oživení a nařízení o právním státě (2020/2923(RSP)), zejména bod 4.

⁵² – Bod 7 odůvodnění nařízení Rady ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi Covid-19 (Úř. věst. 2020, L 433I, s. 23). Viz také článek 8 nařízení 2021/241.

⁵³ – Bod 15 odůvodnění nařízení 2020/2092 uvádí, že „[p]orušování zásad právního státu, a to zejména těch, které ovlivňují řádné fungování orgánů veřejné moci a účinný soudní přezkum, mohou vážně poškodit finanční zájmy Unie. Tak je tomu v případě jednotlivých porušení zásad právního státu, a ve větší míře ještě v případě rozsáhlých porušení nebo porušení v důsledku opakujících se praktik či opomenutí ze strany orgánů veřejné moci nebo obecných opatření přijatých těmito orgány“. Podotýkám, že závěry Evropské rady ze dne 11. prosince 2020 naopak uvádí, že „nařízení se netýká všeobecných nedostatků“. Toto prohlášení není v souladu s tímto bodem odůvodnění, takže nemůže mít žádný vliv na výklad nařízení 2020/2092.

⁵⁴ – Dne 20. října 2021 požádal předseda Evropského parlamentu právní službu Parlamentu, aby připravila žalobu na Evropskou komisi z důvodu neuplatňování nařízení 2020/2092. Tato žádost vedla k podání žaloby pro nečinnost C-657/21, Evropský parlament v. Komise, projednávané Soudním dvorem.

B. Mechanismy finanční podmíněnosti v unijním právu

96. Unie má rozpočet, který jí poskytuje prostředky pro dosažení jejích cílů a pro provádění jejích politik. Tento rozpočet je financován, aniž jsou dotčeny jiné příjmy, z vlastních zdrojů (článek 311 SFEU) v souladu s ustanoveními, která stanoví rozhodnutí Rady⁵⁵. Rozpočet je nástrojem unijního práva, který každoročně převádí zásadu solidarity⁵⁶ do finanční podoby a má ústavní význam.

97. Příjmy a výdaje ročního rozpočtu Unie jsou určeny víceletým programem podle článku 312 SFEU. VFR zajišťuje řádný vývoj výdajů Unie v rámci limitu jejích vlastních zdrojů. V současnosti je v platnosti VFR na období 2021–2027⁵⁷, který počítá s navýšením vlastních zdrojů o 0,6 % spolu s finančními prostředky uvolněnými přijetím nástroje na podporu oživení za účelem řešení následků pandemie Covid-19⁵⁸.

98. Za plnění rozpočtu Unie odpovídá podle čl. 317 prvního pododstavce SFEU Komise. Plní jej „ve spolupráci s členskými státy v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 322 na vlastní odpovědnost a v mezích přidělených prostředků, v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Členské státy spolupracují s Komisí, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení“⁵⁹.

99. Článek 310 odst. 6 SFEU stanoví, že „[v] souladu s článkem 325 bojují Unie a členské státy proti podvodům a jiným protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie“.

100. Finanční nařízení⁶⁰ stanoví, že Komise může plnit rozpočet Unie přímo, nepřímo a ve sdíleném řízení s členskými státy. V praxi více než 70 % rozpočtu plní Komise ve sdíleném řízení s členskými státy podle článku 63 finančního nařízení. V rámci tohoto sdíleného řízení vykonávají orgány členských států na základě pověření úkoly nezbytné pro vynakládání finančních prostředků z rozpočtu Unie, které podléhají kontrole Komise⁶¹.

101. Právě v tomto kontextu sdíleného plnění rozpočtu Komisí s členskými státy vznikly mechanismy podmíněnosti, které jsou zakotveny ve finančním nařízení a dalších zvláštních unijních pravidlech.

⁵⁵ – Pro VFR na období 2021–2027 se jedná o rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom (Úř. věst. 2020, L 424, s. 1).

⁵⁶ – Viz Lenaerts, K. a Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne“, *Cahiers de droit européen*, 2021, č. 2, s. 307 až 417.

⁵⁷ – Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (Úř. věst. 2020, L 433I, s. 11).

⁵⁸ – Tento nástroj zmocňuje výjimečně Komisi, aby si jménem Unie dočasně vypůjčila na kapitálových trzích až 750 miliard eur, z čehož maximálně 360 miliard eur bude použito na půjčky a maximálně 390 miliard eur na výdaje, a to výhradně za účelem řešení důsledků krize Covid-19. Jak jsem zdůraznil ve svém stanovisku ze dne 18. března 2021, Německo v. Polsko (C-848/19, EU:C:2021:218), poznámce pod čarou 43, jedná se o historicky nejvyšší míru solidarity Unie.

⁵⁹ – V článku 310 odst. 5 SFEU se uvádí, že „[r]ozpočet je plněn v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Členské státy a Unie spolupracují, aby zajistily využívání prostředků zapsaných v rozpočtu v souladu s touto zásadou“.

⁶⁰ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014, (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. 2018, L 193, s. 1) (dále jen „finanční nařízení“).

⁶¹ – Článek 63 finančního nařízení uvádí, že „[p]lní-li Komise rozpočet ve sdíleném řízení, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy. Komise a členské státy dodržují zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťují viditelnost činnosti Unie při správě jejích finančních prostředků. Za tímto účelem Komise a členské státy plní své povinnosti spojené s kontrolou a auditem a přebírají z toho vyplývající odpovědnost stanovenou tímto nařízením. Doplňková ustanovení jsou obsažena v odvětvových pravidlech“.

102. Režimy podmíněnosti na ochranu řádného rozpočtového hospodaření odrážejí širší fenomén používání podmíněnosti jak v unijním právu, tak v jiných zemích (včetně zemí s federálními právními systémy)⁶² a v mezinárodních organizacích, jako je Mezinárodní měnový fond nebo Světová banka.

103. V unijním právu je podmíněnost samozřejmou součástí přistoupení nových států, které podléhají dodržování takzvaných kodaňských kritérií, a je běžnou praxí ve vnějších vztazích Unie, jejíž rozvojová pomoc je rovněž se stejnou samozřejmostí podmíněna dodržováním požadavků v oblasti lidských práv⁶³.

104. V oblasti vnitřních vztahů mezi členskými státy a orgány Unie se podmíněnost uplatňuje zejména v nástrojích hospodářské a sociální soudržnosti a při správě rozpočtu⁶⁴.

105. Nejde sice šlo o vyčerpávající seznam, avšak lze uvést následující příklady finanční podmíněnosti v novém nařízení o společných ustanoveních pro strukturální fondy na období 2021–2027⁶⁵:

- environmentální a klimatická podmíněnost stanovená v článku 6 („Cíle v oblasti klimatu a mechanismus pro přizpůsobení se změně klimatu“) a v čl. 9 odst. 4,
- podmíněnost založená na dodržování „horizontálních zásad“ (článek 9) týkajících se ochrany základních práv a dodržování Listiny základních práv při provádění fondů,
- podmíněnost spojená se specifickými cíli, jak je stanoveno v článku 15 („Základní podmínky“) a v příloze III⁶⁶. Příloha III stanoví „horizontální základní podmínky vztahující se na všechny specifické cíle a kritéria nezbytná pro posouzení jejich plnění“. Příloha III zahrnuje účinné mechanismy monitorování trhu s veřejnými zakázkami; nástroje a kapacitu pro účinné uplatňování pravidel státní podpory; účinné provádění a uplatňování Listiny základních práv, a provádění a uplatňování Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením v souladu

⁶² – Ve Spojených státech federální instituce ve vztazích s jednotlivými státy a místními orgány používají finanční podmíněnost pro poskytnutí prostředků z federálního rozpočtu mimo jiné ve vztahu k zákazu rasové segregace ve školství a na pracovišti, zavedení minimální mzdy, zřízení nezávislé státní správy nebo stanovení maximální povolené rychlosti na dálnicích v celé zemi. Základem této federální finanční podmíněnosti je čl. I, oddíl 8, klauzule 1 Ústavy Spojených států amerických (the Spending Clause of the Constitution), který svěřuje Kongresu pravomoc „to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States“). Nejvyšší soud Spojených států amerických stanovil požadavky pro použití této podmíněnosti mimo jiné v rozsudcích *South Dakota v. Dole*, 483 U. S. 203 (1987) a *NFIB v. Sebelius*, 567 U. S. 519 (2012). Viz Yeh, Brian T., *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, dostupné na <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>; a Margulies, P., „Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement“, *Wash. & Lee L. Rev.* 2018, s. 1507.

⁶³ – Viz Viřá, V., „Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, s. 116 až 143.

⁶⁴ – Viz Viřá, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brusel, 2018.

⁶⁵ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (Úř. věst. 2021, L 231, s. 159; dále jen „nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027“). Toto nařízení posiluje mechanismy podmíněnosti již obsažené pro VFR 2014–2020 v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320).

⁶⁶ – Kromě toho příloha IV obsahuje „tematické základní podmínky pro EFRR, ESF+ a Fond soudržnosti [...]“.

s rozhodnutím Rady 2010/48/ES⁶⁷. Nejsou-li tyto podmínky dodrženy, může Komise pozastavit náhradu nákladů vynaložených členským státem,

- makroekonomická podmíněnost stanovená v článku 19 („Opatření propojující účinnost fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí“). Toto ustanovení zmocňuje Radu, aby na návrh Komise zcela nebo částečně pozastavila všechny závazky nebo platby u jednoho nebo více programů členského státu: i) pokud tento členský stát nepřijme dostatečná nápravná opatření nebo nepřijme opatření k zamezení nadměrné nerovnováhy, jak je stanovena v nařízení (EU) č. 1176/2011⁶⁸; ii) pokud Komise dospěje k závěru, že členský stát nepřijal opatření v souladu s nařízením (ES) č. 332/2002⁶⁹, a nepovolí vyplacení finanční pomoci přiznané tomuto členskému státu; a iii) pokud Rada rozhodne, že členský stát neplní makroekonomický ozdravný program uvedený v článku 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013⁷⁰ nebo opatření požadovaná v rozhodnutí Rady přijatém v souladu s čl. 136 odst. 1 SFEU.

106. Stejně tak články 96 a 97 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 opravňují Komisi přerušit lhůtu pro platby nebo pozastavit platby členským státům v případě závažné nesrovnalosti nebo nedostatku nebo odůvodněného stanoviska Komise týkajícího se řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU v záležitosti, která ohrožuje legalitu a správnost výdajů. Komise může rovněž podle článku 104 provést následnou finanční opravu snížením podpory poskytnuté na program z fondů, pokud takové situace nastanou.

107. Mechanismy podmíněnosti se nacházejí také v odvětvových nařízeních vztahujících se na finanční nástroje Unie. Jako příklady lze uvést tyto:

- makroekonomická podmíněnost stanovená v článku 10 nařízení (EU) 2021/241⁷¹, podobně jako v článku 19 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027. Makroekonomická podmíněnost strukturálních fondů se přenáší na nástroj pro oživení a odolnost, který je hlavním finančním prostředkem nástroje Evropské unie pro oživení, přijatým prostřednictvím nařízení 2020/2094, aby doplnil VFR s cílem řešit finanční důsledky Covid-19. Provádění tohoto nástroje zajišťuje Komise v rámci přímého řízení v souladu s příslušnými pravidly přijatými podle článku 322 SFEU, zejména s finančním nařízením a nařízením 2020/2092,
- podmíněnost zaměřená na dosažení dodržování standardů lidských práv v rámci evropské integrované správy hranic, jak je stanoveno v článku 4 nařízení (EU) 2021/1148⁷²,

⁶⁷ – Rozhodnutí Rady ze dne 26. listopadu 2009 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením Evropským společenstvím (Úř. věst. 2010, L 23, s. 35).

⁶⁸ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. 2011, L 306, s. 25).

⁶⁹ – Nařízení Rady ze dne 18. února 2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států (Úř. věst. 2002, L 53, s. 1).

⁷⁰ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi (Úř. věst. 2013, L 140, s. 1).

⁷¹ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. 2021, L 57, s. 17).

⁷² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. července 2021, kterým se jako součást Fondu pro integrovanou správu hranic zřizuje Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (Úř. věst. 2021, L 251, s. 48).

- podmíněnost zaměřená na dodržování lidských práv a cílů v oblasti životního prostředí, jak je stanoveno v článku 4 nařízení (EU) 2021/1229, kterým se zřizuje úvěrový nástroj pro veřejný sektor v rámci mechanismu pro spravedlivou transformaci⁷³,
- klimatická a environmentální podmíněnost pro přímé platby zemědělcům v rámci SZP stanovená v člancích 43 až 47 nařízení (EU) č. 1307/2013⁷⁴.

108. Tyto mechanismy podmíněnosti jsou různé, ale všechny se řídí společnou logikou: nárok na platbu z rozpočtu Unie je podmíněn splněním určitých horizontálních požadavků, které se liší od požadavků přímo stanovených evropským fondem, do kterého má být platba zaúčtována, a doplňují je⁷⁵.

109. Finanční podmíněnost zavedená nařízením 2020/2092 je, pokud jde o plnění rozpočtu, spojena s dodržováním zásad právního státu, které je „nezbytné pro ochranu ostatních základních hodnot [článku 2 SEU]“⁷⁶. Jako horizontální podmínku ji musí členské státy dodržovat při plnění rozpočtu Unie.

110. Finanční podmíněnost znamená spojení mezi solidaritou a odpovědností. Unie převádí finanční prostředky ze svého rozpočtu členským státům za předpokladu, že jsou vynakládány odpovědně, což znamená v souladu s hodnotami Unie, jako je právní stát. Pouze pokud bude plnění rozpočtu respektovat hodnoty Unie, bude mezi členskými státy existovat dostatečná vzájemná důvěra při poskytování finančních prostředků samotné Unii nezbytných k dosažení jejích cílů.

111. Není žádným tajemstvím, že tento nový rozměr metody podmíněnosti má významné důsledky pro vztahy Unie s členskými státy. V důsledku mechanismu podmíněnosti mají orgány Unie větší pravomoc zajistit, aby členské státy při zasahování do správy rozpočtu Unie dodržovaly hodnoty unijního práva.

112. Použití techniky finanční podmíněnosti v sekundárních právních předpisech však musí být v souladu s požadavky primárního práva a musí být v mezích pravomocí svěřených Unii.

113. Dosavadní judikatura Soudního dvora se týkala především podmíněnosti v oblasti životního prostředí, která se vztahuje na přímé platby zemědělcům⁷⁷, a makroekonomické podmíněnosti, která byla kladně řešena v rozsudku Pringle⁷⁸.

⁷³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. července 2021 o úvěrovém nástroji pro veřejný sektor v rámci mechanismu pro spravedlivou transformaci (Úř. věst. 2021, L 274, s. 1).

⁷⁴ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608).

⁷⁵ – Například dodržení požadavků na makroekonomickou rovnováhu členskými státy podmiňuje získání plateb ze strukturálních fondů, jako je EFRR nebo ESF.

⁷⁶ – Bod 6 odůvodnění nařízení 2020/2092.

⁷⁷ – V rámci judikatury týkající se environmentální podmíněnosti u přímých plateb zemědělcům lze zmínit rozsudky ze dne 27. ledna 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71), body 31 až 41; a ze dne 25. července 2018, Teglgaard a Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597), bod 42 a násl. V rozsudku ze dne 7. srpna 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), bod 39, se uvádí, že „[p]odle článku 93 tohoto posledně uvedeného nařízení [č. 1306/2013] jsou standardy týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu součástí pravidel podmíněnosti, která musí být dodržována pod hrozbou správní sankce, jak stanoví článek 91 tohoto nařízení. Tyto standardy jsou stanoveny na vnitrostátní úrovni, jejich výčet je uveden v příloze II téhož nařízení a týkají se zejména oblasti životního prostředí“.

⁷⁸ – Rozsudek ze dne 27. listopadu 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756), bod 69, uvádí: „[...] Přísná podmíněnost, která podle odstavce 3 článku 136 SFEU, jehož se změna Smlouvy o FEU týká, platí pro poskytnutí finanční pomoci v rámci mechanismu stability, má přitom za cíl zajistit, že tento mechanismus bude v rámci svého fungování dodržovat unijní právo, včetně opatření přijatých Unii v rámci koordinace hospodářských politik členských států“.

114. V posledně uvedeném rozsudku Soudní dvůr uvedl, že podmíněnost je vhodným mechanismem pro zajištění dodržování unijního práva a opatření přijatých orgány Unie ke koordinaci hospodářských politik členských států. Rovněž uvedl, že makroekonomická podmíněnost stanovená v článku 3, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 3 prvním pododstavci Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability (Smlouva o ESM)⁷⁹ zajistila slučitelnost činnosti EMS zejména s článkem 125 SFEU a s koordinačními opatřeními přijatými Uníí⁸⁰.

115. Projednávaná věc a věc C-157/21 nabízejí Soudnímu dvoru možnost rozvinout svou judikaturu týkající se finanční podmíněnosti tím, že ji rozšíří na nástroj, kterým unijní orgány v zájmu ochrany rozpočtu Unie podporují dodržování hodnoty právního státu, zakotvené v článku 2 SEU, členskými státy.

116. V návaznosti na tyto úvahy přistoupím k analýze po sobě jdoucích důvodů neplatnosti uváděných maďarskou vládou.

V. První žalobní důvod: neexistence nebo nevhodnost právního základu nařízení 2020/2092

A. Argumentace účastníků řízení

117. Podle maďarské vlády sice čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU umožňuje unijnímu normotvůrci přijímat finanční pravidla týkající se plnění rozpočtu Unie, ale nařízení 2020/2092 neobsahuje rozpočtová ani finanční ustanovení.

118. Právní základ nařízení 2020/2092 je tedy nevhodný a Unie postrádá pravomoc přijímat sekundární právní předpisy s tímto obsahem.

119. Podle jejího názoru nařízení 2020/2092 umožňuje Komisi a Radě vymežit pojem „právní stát“ a jednání, která porušují požadavky kladené touto hodnotou Unie. Schválený mechanismus povoluje ukládání sankcí, které se dotýkají základních struktur členského státu, ve vztahu k nimž Unie nemá pravomoc.

120. Článek 322 SFEU se na taková jednání nevztahuje, a je tudíž nevhodným právním základem pro nařízení 2020/2092, jehož působnost je v rozporu s postupem podle článku 7 SEU.

121. Maďarská vláda dále uvádí rozdíly mezi nařízením 2020/2092 a ostatními finančními a rozpočtovými pravidly Unie, jejichž základem je čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.

122. Mezi prvky nařízení 2020/2092, které jsou neslučitelné s článkem 322 SFEU, maďarská vláda uvádí střet zájmů při rozdělování finančních prostředků Unie. Nařízení 2020/2092 neobsahuje žádná procesní pravidla pro členské státy, pokud jde o stanovení pravidel pro střet zájmů a jeho odstranění, a umožňuje tak přijmout opatření proti členským státům na základě blíže nespécifikovaných porušení, která jdou nad rámec požadavků finančního nařízení.

⁷⁹ – Smlouva o založení Evropského mechanismu stability mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou a Finskou republikou, podepsaná v Bruselu dne 2. února 2012.

⁸⁰ – Rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), body 111 a 112. Body 154 až 156 se týkaly opatření Komise podle Smlouvy o ESM, jejichž cílem bylo zajistit dodržování podmínek spojených s finanční pomocí. Stejně odkazy byly uvedeny v rozsudku ze dne 20. září 2016, Mallis a Malli v. Komise a ECB (C-105/15 P, EU:C:2016:702), bod 54.

123. Kromě toho tvrdí, že čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092 ukládá členským státům povinnost financovat z vlastního rozpočtu programy, u nichž Unie stáhne své prostředky, s cílem chránit příjemce. Toto ustanovení není v souladu s pravidly pro plnění rozpočtu Unie a představuje sankci pro členský stát, který porušuje požadavky právního státu.

124. Článek 322 SFEU nemůže podle maďarské vlády sloužit jako základ pro ukládání povinností vnitrostátním rozpočtům, neboť umožňuje pouze přijetí pravidel týkajících se plnění rozpočtu Unie.

125. Parlament a Rada zpochybňují argumenty maďarské vlády a mají za to, že čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU je vhodným právním základem nařízení 2020/2092⁸¹.

126. Podle názoru těchto dvou orgánů zavádí nařízení 2020/2092 mechanismus rozpočtové (finanční) podmíněnosti, jehož cílem je zajistit dodržování požadavků právního státu, v souladu s ostatními mechanismy podmíněnosti, které již v Unii existují. Analýza účelu a obsahu tohoto nařízení to odůvodňuje.

B. Posouzení

127. Nejprve připomenu ustálenou judikaturu Soudního dvora týkající se volby právních základů v primárním právu pro přijetí sekundárních právních předpisů⁸²:

- „volba právního základu unijního aktu [se] musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu. Pokud přezkum dotčeného aktu ukáže, že sleduje dvojí účel nebo má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být tento akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou“⁸³,
- „navíc [...] pro určení náležitého právního základu lze vzít v úvahu právní kontext, jehož je nová právní úprava součástí, zejména může-li takový kontext ozřejmit cíl této právní úpravy“⁸⁴,
- po vydání harmonizující normy „nemůže být unijní normotvůrce zbaven možnosti přizpůsobit tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji znalostí s ohledem na úkol, který mu náleží, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných ve Smlouvě“⁸⁵.

128. V souladu s touto judikaturou umožní analýza účelu a obsahu nařízení 2020/2092 určit, zda je čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU vhodným právním základem pro jeho přijetí, zda měl být použit jiný, anebo zda Unie nemá pravomoc toto nařízení přijmout.

⁸¹ – Abych se vyhnul opakování, budu dále vycházet z toho, že státy, které se jednání zúčastnily (samozřejmě s výjimkou Maďarska a Polské republiky), stejně jako Komise, sdílejí názory Parlamentu a Rady.

⁸² – Rozsudky ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000), body 43 až 47; ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-620/128, EU:C:2020:1001), body 38 až 42, a ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035).

⁸³ – Rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035), bod 31.

⁸⁴ – Tamtéž, bod 32.

⁸⁵ – Tamtéž, bod 38.

1. Účel nařízení 2020/2092

129. Nařízení 2020/2092 má podle svého článku 1 za cíl stanovit „[...] pravidla nezbytná k ochraně rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členských státech“.

130. Několik bodů odůvodnění nařízení 2020/2092 zdůrazňuje souvislost mezi dodržováním zásad právního státu a řádným finančním řízením rozpočtu Unie:

- bod 7 odůvodnění uvádí, že „[k]dykoli členské státy plní rozpočet Unie [...] je dodržování zásad právního státu základním předpokladem pro dodržení zásad řádného finančního řízení zakotvených v článku 317 [SFEU]“,
- bod 8 odůvodnění⁸⁶ uvádí, že řádné finanční řízení mohou členské státy zajistit pouze tehdy, pokud orgány veřejné moci jednají v souladu s právem, pokud jsou podvody trestně stíhány a existuje účinný soudní přezkum správních rozhodnutí,
- bod 9 odůvodnění⁸⁷ zdůrazňuje význam nezávislosti soudnictví a orgánů pověřených trestním vyšetřováním pro řešení nezákonných a svévolných rozhodnutí orgánů veřejné moci, která by mohla poškodit finanční zájmy Unie,
- bod 13 odůvodnění uvádí, že „[e]xistuje [...] jasný vztah mezi dodržováním zásad právního státu a efektivním plněním rozpočtu Unie v souladu se zásadami řádného finančního řízení“,
- bod 15 odůvodnění zdůrazňuje, že „[p]orušování zásad právního státu, a to zejména těch, které ovlivňují řádné fungování orgánů veřejné moci a účinný soudní přezkum, mohou vážně poškodit finanční zájmy Unie“.

131. S ohledem na tyto body odůvodnění, jejichž soulad s články nařízení 2020/2092 je nepopíratelný, mám za to, že účelem tohoto nařízení je vytvořit zvláštní mechanismus k zajištění řádného plnění rozpočtu Unie v případě, že se členský stát dopustí porušení zásad právního státu, které ohrožuje řádné řízení finančních prostředků Unie nebo její finanční zájmy.

132. Tento cíl se mi zdá být v souladu s volbou čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU jako právního základu nařízení 2020/2092⁸⁸.

⁸⁶ – „Řádné finanční řízení mohou členské státy zajistit pouze tehdy, pokud orgány veřejné moci jednají v souladu s právem, pokud podvody, včetně daňových podvodů, daňových úniků, korupce, střetu zájmů nebo jiných porušení práva jsou účinně stíhány orgány pověřenými vyšetřováním a trestním stíháním, a pokud mohou být svévolná nebo protiprávní rozhodnutí orgánů veřejné moci, včetně donucovacích orgánů, předmětem účinného soudního přezkumu nezávislými soudy a Soudním dvorem Evropské unie“.

⁸⁷ – „Vždy by měla být zaručena nezávislost a nestrannost soudnictví a orgánů pověřené vyšetřováním a trestním stíháním by měly být schopny řádně plnit svou funkci. Soudní orgány a orgány pověřené vyšetřováním a trestním stíháním by měly být vybaveny dostatečnými finančními a lidskými zdroji a mít k dispozici postupy, aby jednaly účinně a způsobem, jenž je v plném souladu s právem na spravedlivý proces včetně práva na obhajobu. Pravomocné rozsudky by měly být účinně vykonávány. Tyto podmínky jsou nezbytné jako minimální záruka proti nezákonným a svévolným rozhodnutím orgánů veřejné moci, která by mohla poškodit finanční zájmy Unie“.

⁸⁸ – Viz Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, s. 131, podle něhož „článek 322 SFEU poskytuje více než dostatečný právní základ pro stanovení takové [finanční] podmíněnosti, která navíc již existovala s ohledem na konkrétní věcný obsah právního státu [...]“.

133. Parlament a Rada tvrdí, že účel napadeného nařízení je takový, jaký vyplývá z těchto bodů odůvodnění. Odmítají analýzu maďarské vlády, podle níž se nařízení 2020/2092 snaží přidat další postup k těm, které jsou již stanoveny⁸⁹ za účelem ochrany právního státu, aniž by pro to existoval právní základ v primárním právu.

134. Bod 14 odůvodnění nařízení 2020/2092 vytržený z kontextu by jistě mohl určitým způsobem podpořit argument maďarské vlády, neboť uvádí, že „[m]echanismus stanovený v tomto nařízení tyto nástroje doplňuje tím, že chrání rozpočet Unie před porušováním zásad právního státu, které ovlivňuje jeho řádné finanční řízení nebo poškozují či ohrožují ochranu finančních zájmů Unie“.

135. Tato zjevná nesoudržnost v logice bodů odůvodnění nařízení 2020/2092 může být způsobena vývojem jeho legislativního procesu. Jak jsem již vysvětlil, původní návrh Komise v menší míře odrážel finanční podmíněnost plánovaného mechanismu a více se zabýval ochranou právního státu. Výsledkem nesouhlasu Rady bylo, že konečné znění nařízení 2020/2092 se stalo nástrojem finanční podmíněnosti, v jehož rámci funguje ochrana právního státu jako horizontální podmínka, kterou musí státy při plnění rozpočtu dodržovat.

136. Z tohoto důvodu je třeba podrobně analyzovat obsah nařízení 2020/2092, aby bylo možné zjistit, zda je tento „konečný legislativní produkt“ skutečně mechanismem finanční podmíněnosti, stejně jako jiné mechanismy v unijním právu. V takovém případě by čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU byl vhodným právním základem, protože toto nařízení by bylo pravidlem týkajícím se plnění rozpočtu.

137. Pokud tomu tak není, jak tvrdí maďarská vláda, jednalo by se o další nástroj na ochranu právního státu s rozpočtovými konotacemi, pro který by článek 322 SFEU neposkytoval odpovídající právní základ a k jehož zavedení by Unie neměla pravomoc.

138. Podle mého názoru je účelem nařízení 2020/2092 zajistit prostřednictvím mechanismu podmíněnosti řádné plnění rozpočtu Unie, pokud v členském státě dochází k porušování zásad právního státu, které ohrožuje řádné řízení finančních prostředků Unie.

139. Cílem nařízení 2020/2092 jako celku je tedy chránit rozpočet Unie ve specifických situacích, které ohrožují jeho řádné plnění a představují porušení zásad právního státu. Nesnaží se tedy chránit právní stát prostřednictvím sankčního mechanismu.

140. Z tohoto hlediska má nařízení 2020/2092 srovnatelný účel jako finanční nařízení, jehož právní základ v článku 322 SFEU není zpochybňován.

141. Ve společném prohlášení vypracovaném v době jeho přijetí Evropský parlament, Rada a Komise prohlásily, že mají v úmyslu začlenit obsah nařízení 2020/2092 do finančního nařízení při jeho změně⁹⁰.

⁸⁹ – Evropský mechanismus na ochranu právního státu, srovnávací přehled EU o soudnictví, řízení o nesplnění povinnosti a řízení podle článku 7 SEU.

⁹⁰ – Znění tohoto společného prohlášení je následující: „Aniž je dotčeno právo podnětu náležející Komisi, souhlasí Evropský parlament, Rada a Komise s tím, že při příští revizi nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018 (dále jen ‚finanční nařízení‘) zváží zahrnutí obsahu tohoto nařízení do finančního nařízení“. Viz jeho text v příloze dokumentu COM/2020/843 final ze dne 14. prosince 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu podle čl. 294 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie týkající se postoje Rady k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

142. Jak uvádí Rada, možnost unijního normotvůrce vypracovat předpis pro zajištění řádného plnění rozpočtu Unie v případech porušení zásad právního státu spadá do jeho diskreční pravomoci při přijímání právních předpisů.

143. V každém případě nelze tuto možnost kvalifikovat jako zjevně nesprávnou. Dodržování zásad právního státu může mít zásadní význam pro hladké fungování veřejných financí a řádné plnění rozpočtů⁹¹.

144. Celkově se mi vytvoření mechanismu finanční podmíněnosti vázaného na právní stát jeví jako přípustná legislativní možnost, která je v souladu s primárním právem.

2. Obsah nařízení 2020/2092

145. Při posuzování, zda se na nařízení 2020/2092 vztahuje čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, je v souladu s judikaturou Soudního dvora rovněž nezbytné analyzovat jeho obsah.

146. Tato analýza umožní ověřit, zda jsou prvky nařízení 2020/2092 vlastní skutečnému mechanismu finanční podmíněnosti (v souladu s těmi, které již v unijním právu existují), a tedy určit, zda mu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU poskytuje správný právní základ.

a) Podmínky přijetí opatření v rámci postupu podle nařízení 2020/2092

147. Podle čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 se „[p]řijmou [...] vhodná opatření, pokud je podle článku 6 zjištěno, že porušování zásad právního státu v členském státě dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozují či vážně ohrožují ochranu finančních zájmů Unie“.

148. Účastníci řízení se v názoru na výklad tohoto ustanovení rozcházejí:

- maďarská vláda tvrdí, že zavádí třífázový postup, v němž musí být prokázáno: a) porušení zásad právního státu; b) závažné a dostatečně přímé nebezpečí pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie a c) potřeba přijmout přiměřená opatření k jeho řešení. Podle jejího názoru se právní základ čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU nevztahuje na první z těchto fází,
- Parlament a Rada s tímto výkladem nesouhlasí a mají za to, že tento postup sestává pouze ze dvou fází: a) prokázání existence porušení zásad právního státu, které přímo vyvolává vážné ohrožení pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie, a b) přijetí opatření proti tomuto porušení. Podmíněnost se tak vztahuje pouze na ta porušení zásad právního státu, která mají přímý dopad na plnění rozpočtu Unie a mají určitou závažnost.

149. Podle mého názoru je odpovídající tento poslední výklad čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092. Finanční podmíněnost je omezena na ta porušení zásad právního státu, která mají dostatečně přímou souvislost s plněním rozpočtu a která ovlivňují nebo vážně ohrožují řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie.

⁹¹ – V tomto smyslu viz stanovisko Účetního dvora č. 1/2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 2. května 2018 o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech (Úř. věst. 2018, C 291, s. 1), body 10 a 11.

150. *Doslovný* výklad vede k tomuto závěru, neboť čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 vyžaduje dostatečně přímou souvislost mezi porušováním zásad právního státu a plněním rozpočtu. Pouze tak lze aktivovat mechanismus podmíněnosti, takže nařízení 2020/2092 nereaguje na všechna porušení zásad právního státu, ale na ta, která mají přímou souvislost s plněním rozpočtu.

151. Stejně tak čl. 2 písm. a) nařízení 2020/2092 sice obsahuje definici právního státu, ale pouze „pro účely tohoto nařízení“. Je pravda, že toto ustanovení definuje pojem „právní stát“ obecně (jako hodnotu Unie zakotvenou v článku 2 SEU) a otevřeně, protože jej vztahuje k zásadám, které následně stanoví, ale, opakuji, v omezeném rozsahu, který jsem právě zdůraznil.

152. V témže smyslu článek 3 nařízení 2020/2092 uvádí určité znaky porušení zásad právního státu „pro účely tohoto nařízení“.

153. Systematický výklad čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 ve spojení s dalšími články tohoto nařízení mě rovněž vede k závěru, že finanční podmíněnost se uplatňuje pouze v případě závažných porušení zásad právního státu, která přímo ovlivňují plnění rozpočtu Unie.

154. Znaky „porušování zásad právního státu“ obsažené pro ilustraci v článku 3 nařízení 2020/2092 jsou v čl. 4 odst. 2 téhož nařízení omezeny na oblasti činnosti vnitrostátních orgánů přímo související s plněním rozpočtu Unie.

155. Trvám na tom, že případy uvedené v čl. 4 odst. 2 nařízení 2020/2092 odpovídají buď konkrétním činnostem souvisejícím s plněním rozpočtu, nebo obecným činnostem za předpokladu, že zahrnují kontrolu činností souvisejících s plněním rozpočtu.

156. Je pravda, že některé obecné činnosti uvedené v čl. 4 odst. 2 nařízení 2020/2092⁹², posuzované samostatně, by samy o sobě nemusely mít nutně dopad na plnění rozpočtu Unie ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, ani nejsou automaticky spojeny s řádným finančním řízením⁹³ či s ochranou finančních zájmů Unie.

157. Ustanovení čl. 4 odst. 2 nařízení 2020/2092 však dbá na to, aby byl rozsah těchto obecných činností omezen na činnosti prováděné vnitrostátními orgány, které souvisejí s plněním rozpočtu. Tak tomu je v případech:

- fungování orgánů pověřených vyšetřováním a trestním stíháním, které se v tomto rámci týká pouze „případů porušení práva Unie týkajícího se plnění rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie“ [písmeno c)],
- účinného soudního přezkumu jednání nebo opomenutí ze strany vnitrostátních orgánů, které jsou spojeny [podle písm. a), b) a c) tohoto odstavce] s plněním rozpočtu Unie, nezávislémi soudy [písmeno d)],
- předcházení podvodům a jejich trestání, korupce nebo jiných případů porušení unijního práva, pokud se opět týká „plnění rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie“ [písmeno e)].

⁹² – Činnosti v písmeni c) („řádné fungování orgánů pověřených vyšetřováním a trestním stíháním“), d) („účinný soudní přezkum [...] nezávislémi soudy“) a e) („předcházení podvodům a jejich trestání, včetně daňových podvodů, korupce nebo jiných případů porušení práva Unie“).

⁹³ – Podle čl. 2 bodu 59 finančního nařízení se „zásadou řádného finančního řízení“ rozumí „plnění rozpočtu v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivit a účinnosti“.

158. Pokud jde o závěrečné ustanovení (písmeno h)), které odkazuje na „jin[é] situac[e] nebo jednání orgánů“, ty mohou být zahrnuty do nařízení 2020/2092 pouze tehdy, pokud „jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie“. Závěrečné ustanovení se tedy nevztahuje na jednání, které nesouvisí s plněním rozpočtu.

159. Mám za to, že technika, kterou normotvůrce použil pro stanovení rozsahu a podmínek použití předmětného mechanismu, je vhodná, pokud jako *horizontální* podmínku řádného plnění rozpočtu ukládá dodržování zásad právního státu.

160. Závažná porušení těchto zásad, která umožní uplatnění mechanismu podmíněnosti, jsou ta, která vyplývají z činností při plnění rozpočtu Unie nebo z obecných činností státních orgánů, které přímo souvisejí s plněním rozpočtu Unie.

161. V každém případě čl. 6 odst. 9 nařízení 2020/2092 vyžaduje, aby Komise uvedla konkrétní důvody a poskytla konkrétní důkazy o existenci závažného porušování zásad právního státu, které přímo souvisí s plněním rozpočtu. Teprve poté mohou být přijata vhodná opatření proti členskému státu, který se dopustil protiprávního jednání.

162. *Teleologický* výklad a *historický* výklad čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 mě rovněž vedou k závěru, že finanční podmíněnost se uplatní pouze v případě těch porušení zásad právního státu, která mají přímý dopad na plnění rozpočtu Unie.

163. V tomto smyslu znovu zdůrazňuji, že je užitečné zohlednit vývoj legislativního procesu, který vedl k přijetí nařízení 2020/2092.

164. Jak jsem již uvedl, původní návrh Komise byl více zaměřen na ochranu právního státu a v menší míře odrážel finanční podmíněnost mechanismu. Výsledkem zásahu Rady bylo, že konečné znění nařízení 2020/2092 se mohlo s větší jasností stát nástrojem finanční podmíněnosti, v jehož rámci funguje ochrana právního státu jako horizontální podmínka, kterou musí státy při plnění rozpočtu dodržovat.

165. Klíčovým prvkem ve vývoji legislativního textu bylo vložení požadavku dostatečně přímé⁹⁴ souvislosti mezi plněním rozpočtu a porušováním zásad právního státu do čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092⁹⁵.

166. Zavedení tohoto prvku, který je částí právní nauky velmi kritizován⁹⁶, znamená určité omezení oblasti působnosti původního návrhu Komise. V konečném znění je mechanismus finanční podmíněnosti vázán striktně na plnění rozpočtu Unie, aby nedošlo k porušení článku 7 SEU a na legislativní akt se vztahoval právní základ článku 322 SFEU⁹⁷.

⁹⁴ – Rozsudek ze dne 6. listopadu 2014, Itálie v. Komise (C-385/13 P, EU:C:2014:2350), body 68 a 69, stanoví, že jako prvek umožňující Komisi nařídit pozastavení plateb ze strukturálních fondů členskému státu je nutná dostatečně přímá souvislost mezi údajným porušením unijního práva ze strany přijímajícího členského státu a opatřením, pro které je požadováno financování.

⁹⁵ – Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, s. 133, rovněž zdůrazňuje, že klíč k výkladu nařízení 2020/2092 spočívá v požadavku ovlivnění „dostatečně přímým způsobem“.

⁹⁶ – Úvodník *European Papers*, 2020, č. 5, s. 1101 až 1104, označuje požadavek, aby Komise prokázala, že porušení právního státu se týká výhradně ochrany finančních zájmů Unie, za *probatio diabolica*. Dodává, že tento požadavek „will presumably render inoperative the conditionality mechanism“ a že nařízení 2020/2092 „appears to be doomed to fail“, pokud se vztahuje pouze na jednání států ovlivňující řádné finanční řízení rozpočtu Unie.

⁹⁷ – Závěry Evropské rady ze dne 10. a 11. prosince 2020, bod 2 písm. e), znovu potvrzují, že „příčinná souvislost mezi takovými porušeními a negativními důsledky pro finanční zájmy Unie bude muset být dostatečně přímá a řádně prokázána. Pouhé zjištění, že došlo k porušení zásady právního státu, k aktivaci mechanismu nepostačuje.“

167. Dostatečně přímá souvislost zajišťuje, že mechanismus podmíněnosti nebude působit ve vztahu ke všem závažným porušením zásad právního státu, ale omezí se na ta, která mají takovou povahu a úzce souvisejí s plněním rozpočtu⁹⁸. Tuto souvislost musí Komise prokázat před tím, než navrhne nápravná opatření, a její prokázání není nijak automatické, ať už je porušení zásad právního státu jakkoli závažné.

168. Bod 13 odůvodnění nařízení 2020/2092 tuto souvislost zdůrazňuje tím, že uvádí, že „[e]xistuje tedy jasný vztah mezi dodržováním zásad právního státu a efektivním plněním rozpočtu Unie v souladu se zásadami řádného finančního řízení“.

169. Výklad čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 v souladu s doslovnými, systematickými, teleologickými a historickými výkladovými kritérii mě vede k závěru, že toto nařízení zavádí mechanismus finanční podmíněnosti použitelný pouze v případě závažných porušení právního státu, která mají přímý dopad na plnění rozpočtu Unie. Takto chápané nařízení 2020/2092 má dostatečný právní základ v čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.

170. Toto tvrzení není dotčeno argumentem maďarské vlády týkajícím se (údajného) rozporu mezi ustanoveními finančního nařízení týkajícími se střetu zájmů (článek 61)⁹⁹ a čl. 3 písm. b) nařízení 2020/2092, který kvalifikuje jako znak porušení zásad právního státu mimo jiné to, že vnitrostátní orgány nezajistily „vyloučení střetu zájmů“.

171. Jak zdůrazňuje Rada, použití nařízení 2020/2092 je subsidiární ve vztahu k ostatním finančním pravidlům Unie. Článek 6 odst. 1 nařízení 2020/2092 stanoví, že Komise mechanismus aktivuje, „ledaže se domnívá, že by jí jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie umožnily chránit rozpočet Unie účinnějším způsobem“¹⁰⁰.

172. To znamená, že postup pro řešení střetu zájmů podle článku 61 finančního nařízení se bude vztahovat na konkrétní případy a mechanismus nařízení 2020/2092 bude použit pouze v případě, že fungování orgánu členského státu zapojeného do plnění rozpočtu Unie je ohroženo obzvláště závažným střetem zájmů.

b) Kritéria přijetí opatření v rámci postupu podle nařízení 2020/2092

173. Podle maďarské vlády jsou opatření, která mohou orgány Unie přijmout na základě nařízení 2020/2092, ve skutečnosti spíše sankcemi za porušení pravidel právního státu než skutečnými „opatřeními“ na ochranu rozpočtu Unie. Z tohoto důvodu je právní základ čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU nevhodný.

⁹⁸ – Evropská rada zasedající ve dnech 10. a 11. prosince 2020 jde ve svých závěrech, bod 2 písm. h), nad rámec textu nařízení, když uvádí, že „[j]sou-li tyto informace a zjištění [na nichž Komise zakládá své posuzování] použity pro účely nařízení, ať už je jejich původ jakýkoli, Komise zajistí, že jejich relevantnost a využití budou určeny výhradně s ohledem na cíl nařízení chránit finanční zájmy Unie“.

⁹⁹ – Podle čl. 61 odst. 3 finančního nařízení „[p]ro účely odstavce 1 ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby podle odstavce 1“.

¹⁰⁰ – V závěrech Evropské rady ze dne 11. prosince 2020, bod 2 písm. d) bylo uvedeno, že „uplatňování mechanismu bude respektovat jeho subsidiární povahu. Opatření v rámci tohoto mechanismu budou zvažována pouze v případě, že by jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie, mimo jiné na základě nařízení o společných ustanoveních, finančního nařízení nebo řízení o nesplnění povinnosti podle Smlouvy, neumožňovaly chránit rozpočet Unie účinněji“.

174. To podle ní vyplývá z bodu 18 odůvodnění a čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092, které stanoví kritéria pro úpravu těchto opatření, přičemž větší pozornost věnují samotnému porušení (tedy jeho povaze, době trvání, závažnosti a rozsahu, jakož i „úmyslu“ členského státu) než ochraně rozpočtu Unie.

175. Rada a Parlament odpovídají, že čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 stanoví hierarchii kritérií, mezi nimiž je zdůrazněna přiměřenost a „skutečný nebo možný dopad porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na finanční zájmy Unie“. Pokud jde o „povahu, dobu trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu“, jedná se o faktory podpůrného posouzení. Kritérium úmyslu státu, který se dopustil porušení, uvedené v bodě 18 odůvodnění, nemá žádnou normativní hodnotu.

176. Podle mého názoru se znění čl. 5 odst. 3 a bodu 18 odůvodnění nařízení 2020/2092 zcela neshodují. Tento bod odůvodnění zřejmě považuje kritérium „dopadů těchto porušení na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo finanční zájmy Unie“ za podpůrné kritérium pro přijetí opatření.

177. Mám však za to, že systematický výklad čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 umožňuje učinit závěr, že přijetí opatření se musí řídit především proporcionalitou a skutečným nebo možným dopadem porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na finanční zájmy Unie. Je tak zachována specifická povaha opatření, která se neshoduje s povahou sankcí ukládaných za porušení zásad právního státu¹⁰¹.

178. Povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu ze strany porušujícího státu mohou sloužit pouze k určení dopadu jeho jednání na plnění rozpočtu Unie.

179. Při tomto výkladu má čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 oporu v čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, protože opatření, která stanoví, jsou, opakují, rozpočtovými nápravnými opatřeními, a nikoli sankcemi pro členský stát, který se dopustil porušení.

180. Maďarská vláda má pochybnosti, zda je obsah poslední věty čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 („opatření se pokud možno zaměří na činnosti Unie, které jsou daným porušováním dotčeny“) slučitelný s tímto právním základem. Byla by tak umožněna „křížová“ podmíněnost nad rámec ochrany rozpočtu Unie.

181. Vysvětlení Rady, které vychází ze zásady proporcionality, považuji za přesvědčivé. Výjimečné připuštění „křížové“ finanční podmíněnosti je vysvětleno tím, že určitá porušování zásad právního státu ze strany vnitrostátních orgánů se mohou týkat velmi velkého počtu odvětví a bylo by nepřiměřené přijmout nápravná finanční opatření ve všech z nich. Jak Rada uvedla na jednání, jsou možné také případy, kdy je porušování zásad právního státu známo až po úplném provedení některých výdajových programů Unie a kdy není možné provést finanční opravu. V takovém případě by tato oprava mohla ovlivnit další probíhající výdajové programy, aby byla zajištěna účinnost mechanismu podmíněnosti¹⁰².

¹⁰¹ – Viz obdobně judikatura Soudního dvora, podle níž „[...] povinnost vydat výhodu, která byla bezdůvodně získána nesrovnalostí, není sankcí, nýbrž pouze důsledkem zjištění, že podmínky vyžadované pro získání výhody plynoucí z unijní právní úpravy nebyly splněny, čímž se získaná výhoda stala neoprávněnou“ [rozsudky ze dne 1. října 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767), bod 64, a ze dne 26. května 2016 Județul Neamț a Județul Bacău (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360), bod 50 a citovaná judikatura].

¹⁰² – Pokud by Soudní dvůr tento přístup nepřijal z důvodu slabé vazby na porušení zásady právního státu, měl by zrušit pouze vsuvku „pokud možno“ v čl. 5 odst. 3 *in fine* nařízení 2020/2092 (která nemá hmotněprávní povahu), takže by jeho znění pouze uvádělo, že „opatření se zaměří na činnosti Unie, které jsou daným porušováním dotčeny“.

182. Je-li chápáno takto, nevyklučuje toto výjimečné přípuštění „křížové“ finanční podmíněnosti (což znamená možnost nerozšířit opravu na všechna odvětví dotčená porušováním zásad právního státu nebo ji rozšířit na probíhající výdaje z rozpočtu Unie) rozpočtovou povahu mechanismu a je v souladu s článkem 322 SFEU.

c) Kritéria pro zrušení opatření v rámci postupu podle nařízení 2020/2092

183. Článek 7 odst. 1 a 2 nařízení 2020/2092 stanoví, že opatření mohou být zrušena na žádost státu nebo na návrh Komise, pokud již nejsou splněny podmínky pro jejich přijetí.

184. To znamená, že přetrvávající dopad nebo nebezpečí dopadu na plnění rozpočtu Unie je nezbytné pro zachování přijatých nápravných opatření finanční podmíněnosti.

185. Jak uvádí Rada, jakmile dopad na plnění rozpočtu pomine, nápravná opatření se zruší, i když porušování zásad právního státu členským státem přetrvává. Jak upozornil Evropský parlament na jednání, v případě sankcí možnost jejich zrušení neexistuje.

186. Tímto způsobem se ukazuje (ve skutečnosti se potvrzuje), že mechanismus podmíněnosti uplatňuje finanční opravy, a nikoli sankce za porušování zásad právního státu.

d) Ochrana příjemců v rámci postupu podle nařízení 2020/2092

187. Článek 5 odst. 2 nařízení 2020/2092¹⁰³ ve světle bodu 19 odůvodnění zavádí záruku pro konečné příjemce nebo příjemce výdajových programů financovaných z rozpočtu Unie.

188. Přijetí opatření finanční podmíněnosti v případě, že stát porušuje zásady právního státu, nesmí být na úkor konečných příjemců finančních prostředků, kteří by je měli nadále dostávat. Kromě toho musí stát pravidelně podávat Komisi zprávy o plnění této povinnosti.

189. Podle maďarské vlády bude muset dotčený členský stát v případě finanční opravy převzít výplatu finančních prostředků příjemcům a bude tak muset učinit z vlastního rozpočtu. Nařízení 2020/2092 tedy členským státům ukládá povinnosti týkající se jejich vnitrostátních rozpočtů, což článek 322 SFEU neumožňuje.

190. Rada odpovídá, že čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092 má deklaratorní účinek a neukládá členskému státu další povinnosti nad rámec povinností uvedených v „příslušných odvětvových nebo finančních pravidlech“. Ve skutečnosti pouze přidává způsob kontroly dodržování povinností, které již existují v odvětvových pravidlech, s cílem chránit příjemce finančních prostředků z rozpočtu Unie v případě finančních oprav.

191. Podle mého názoru je třeba argumentaci maďarské vlády odmítnout, neboť ochrana příjemců stanovená v čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092 je typickým a logickým opatřením v rámci sdíleného řízení prostředků z rozpočtu Unie.

192. Jak je uvedeno v bodě 19 odůvodnění nařízení 2020/2092, „[...] platby Komise členským státům ve sdíleném řízení jsou právně nezávislé na platbách vnitrostátních orgánů příjemcům“.

¹⁰³ – Viz jeho přepis v bodě 11 tohoto stanoviska.

193. Z tohoto předpokladu vyplývá, že opatření přijatá na základě nařízení 2020/2092 neovlivňují „dostupnost finančních prostředků pro platby příjemcům v souladu s platebními lhůtami stanovenými v příslušných odvětvových a finančních pravidlech [...]. [P]ovinnosti vůči konečným příjemcům nebo příjemcům stanovené v tomto nařízení jsou součástí použitelného práva Unie, pokud jde o využívání finančních prostředků ve sdíleném řízení“.

194. Vzhledem k oddělení plateb Komise členskými státy a plateb vnitrostátních řídicích orgánů příjemcům programů a fondů financovaných z rozpočtu Unie je logické uložit členskými státy jako obecné pravidlo povinnost zachovat platby příjemcům i v případě finanční opravy přijaté Uní.

195. Finanční oprava by navíc ztratila svou účinnost, pokud by vnitrostátní orgány mohly požadovat po příjemcích vrácení obdržených prostředků nebo pokud by jim nevyplatily přidělené prostředky, jakmile by orgány Unie schválily opatření na ochranu svého rozpočtu v případě porušování zásad právního státu, které by ovlivnilo řízení tohoto rozpočtu.

196. V takových případech musí finanční opravu přijatou orgány Unie nést členský stát, který se dopustil porušení, a nesmí být přenesena na příjemce finančních prostředků, kteří se na porušení nepodílejí¹⁰⁴.

197. Dopad finančních oprav může být v neprospěch fyzických a právnických osob členského státu pouze tehdy, pokud jsou odpovědné za porušení pravidel Unie upravujících přidělování finančních prostředků z jejího rozpočtu, což, opakuji, není případ při uplatnění nařízení 2020/2092.

198. Naopak, pokud odpovědnost za porušení nesou vnitrostátní orgány, jsou to právě vnitrostátní orgány, které musí čelit důsledkům svého jednání, jež vedlo k nápravným opatřením¹⁰⁵, jako je tomu při použití nařízení 2020/2092.

199. Ve stejném smyslu článek 103 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 upravuje finanční opravy uplatňované členskými státy¹⁰⁶. Ochrana konečných příjemců je rovněž upravena v článku 11 nařízení (EU) č. 1306/2013¹⁰⁷.

200. Záruka, kterou čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092 stanoví ve prospěch konečných příjemců, tedy bez obtíží zapadá do mechanismu finanční podmíněnosti a je spojena s plněním rozpočtu Unie, takže ji článek 322 SFEU dostatečně pokrývá.

201. Mám tedy za to, že první žalobní důvod musí být zamítnut.

¹⁰⁴ – Na obranu příjemců Rada argumentuje ochranou jejich nabytých práv a legitimního očekávání, jakož i zásadou, že reakce na porušení povinnosti nemůže vést k dalšímu porušení.

¹⁰⁵ – V souvislosti se správou prostředků EFRR Soudní dvůr rozhodl, že tomu tak musí být i v případě, kdy není možné částky získat zpět, „[...] pokud se prokáže, že tato nemožnost je způsobena pochybením nebo nedbalostí tohoto členského státu“ [rozsudek ze dne 1. října 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767), bod 71].

¹⁰⁶ – K předchozí právní úpravě a judikatuře týkající se finančních oprav viz Guillem Carrau, J., „Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales“, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, č. 51, s. 281 až 319.

¹⁰⁷ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549). Jeho článek 11 uvádí, že „[n]estanojí-li právo Unie výslovně jinak, vyplácejí se platby týkající se financování podle tohoto nařízení příjemcům v plné výši“.

VI. Druhý žalobní důvod: porušení článku 7 SEU a kombinované porušení čl. 4 odst. 1 SEU, čl. 5 odst. 1 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU a článku 269 SEU

202. Ve svém druhém žalobním důvodu maďarská vláda namítá dvě porušení Smluv:

- porušení článku 7 SEU,
- porušení článku 269 SFEU a zásady institucionální rovnováhy uvedené v čl. 13 odst. 2 SEU.

203. Maďarská vláda spojuje (údajně) porušení článku 7 SEU s porušením zásady svěřeni pravomoci podle čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 2 SEU z důvodu nevhodného právního základu, na němž je nařízení 2020/2092 založeno. V rozsahu, v němž opakuje argumenty z prvního žalobního důvodu, odkazují na to, co jsem k nim již uvedl.

A. První část druhého důvodu: porušení článku 7 SEU

1. Argumentace účastníků řízení

204. Maďarská vláda tvrdí, že postup podle nařízení 2020/2092 je pouze upřesněním postupu stanoveného v článku 7 SEU, což toto ustanovení ani žádné jiné ustanovení primárního práva neumožňuje. Dvě ze tří fází tohoto postupu se shodují s fázemi mechanismu podle článku 7 SEU, jehož podmínky pro zahájení jsou přísnější než podmínky pro přijetí opatření na základě napadeného nařízení.

205. Podle maďarské vlády se cíl nařízení 2020/2092 shoduje s cílem článku 7 SEU, neboť jeho cílem je trestat porušování zásad právního státu ukládáním sankcí. To ukazuje neexistence skutečného mechanismu podmíněnosti; neexistence skutečné vazby mezi porušováním zásad právního státu a rozpočtem Unie; spojení opatření s opatřeními použitelnými na porušování zásad právního státu spíše než s rozpočtem Unie; zohlednění úmyslu členského státu jako relevantního faktoru, a to, že zrušení opatření je spojeno s ukončením porušování.

206. Parlament a Rada tuto argumentaci zpochybňují a tvrdí, že mechanismus nařízení 2020/2092 je nezávislý na postupu podle článku 7 SEU, sleduje jiné cíle a řídí se jinými pravidly. Jeho účelem je chránit rozpočet Unie, nikoli sankcionovat porušování zásad právního státu. Podmínky pro přijetí opatření a jejich typologie se liší od podmínek a opatření uvedených v článku 7 SEU.

2. Posouzení

207. K tomu, aby bylo možné určit, zda nařízení 2020/2092 zavádí postup slučitelný s postupem podle článku 7 SEU, je třeba nejprve vyjasnit, zda je tento posledně uvedený postup jediným prostředkem, který má unijní právní řád k dispozici k ochraně hodnoty právního státu.

a) Nevylučnost článku 7 SEU pro ochranu právního státu

208. Podle mého názoru článek 7 SEU neopravňuje unijního normotvůrce k tomu, aby prostřednictvím sekundárních právních předpisů zavedl jiný analogický mechanismus, i když s nižší úrovní materiálních a procesních požadavků, který by měl stejný cíl ochrany právního státu a uplatňoval by podobné sankce.

209. To však neznamená, že ochranu právního státu lze zajistit pouze prostřednictvím článku 7 SEU¹⁰⁸. Nic nebrání tomu, aby tuto ochranu poskytovaly jiné nástroje mimo článek 7 SEU, pokud se jejich základní charakteristiky liší od charakteristik nástroje podle článku 7.

210. Zásady právního státu mají, jak Rada zdůrazňuje, strukturální hodnotu v unijním právním řádu, takže jejich porušení jej může vážně ovlivnit¹⁰⁹. Proto Soudní dvůr, zejména ve své judikatuře týkající se nezávislosti soudů¹¹⁰ a evropských zatýkacích rozkazů¹¹¹, zdůraznil hodnoty článku 2 SEU a uznal vhodnost sekundárních právních předpisů k jejich ochraně, bez ohledu na ustanovení článku 7 SEU. Ochranou právního státu rovněž odůvodnil uznání aktivní legitimize třetích států k podání žaloby na neplatnost¹¹².

211. Pokud jde o zatýkací rozkazy, pokud Evropská rada a Rada nepřijaly rozhodnutí uvedená v článku 7 SEU, ale existují důkazy o systémových nebo celoplošných nedostatcích týkajících se nezávislosti soudní moci ve vystavujícím členském státu, může je vykonávající justiční orgán odmítnout, pokud existují závažné a prokazatelné důvody se domnívat, že v případě předání osoby do tohoto členského státu bude vyžádaná osoba vystavena skutečnému nebezpečí porušení svého základního práva na spravedlivý proces zaručeného článkem 47 druhým pododstavcem Listiny¹¹³.

212. Je tedy zřejmé, že Soudní dvůr v těchto situacích využívá jednu ze zásad právního státu k určení výjimky ze zatčení a předání vyžádané osoby, a to mimo postup podle článku 7 SEU.

213. Něco podobného se děje v případě ochrany nezávislosti vnitrostátních soudců pověřených uplatňováním unijního práva, na jejíž obranu se Soudní dvůr opět odvolal na hodnotu právního státu¹¹⁴, ačkoli nebyl uplatněn článek 7 SEU.

214. Dodržování hodnot zakotvených v článku 2 SEU členským státem je podmínkou pro požívání práv vyplývajících z uplatňování Smluv na tento členský stát. Členský stát tedy nemůže změnit své právní předpisy tak, aby to vedlo ke snížení úrovně ochrany hodnoty právního státu

¹⁰⁸ – V tomto smyslu viz Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, s. 99 až 101.

¹⁰⁹ – Viz Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, č. 3, s. 639 až 657.

¹¹⁰ – Soudní dvůr uvádí, že „Unie sdružuje státy, které se svobodně a dobrovolně přihlásily ke společným hodnotám uvedeným v článku 2 SEU, uznávají tyto hodnoty a zavazují se k jejich podpoře. Konkrétně podle článku 2 SEU je Unie založena na takových hodnotách, jako je právní stát, jež jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se mimo jiné spravedlností. V tomto ohledu je třeba uvést, že vzájemná důvěra mezi členskými státy, a zejména mezi jejich soudy vychází ze základního předpokladu, podle kterého členské státy sdílejí řadu společných hodnot, na nichž se Unie zakládá, jak je upřesněno v tomto článku“ [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596), bod 50; ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu), (C-619/18, EU:C:2019:531), body 42 a 43, a ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393), bod 160].

¹¹¹ – Rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Openbaar Ministerie (Nezávislost vystavujícího justičního orgánu) (C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), body 57 a 58, a ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), body 71 a 72. Soudní dvůr se odvolává na ochranu právního státu, aby určil další důvod pro odmítnutí výkonu těchto rozkazů.

¹¹² – Rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), body 48 až 50.

¹¹³ – Rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Openbaar Ministerie (Nezávislost vystavujícího justičního orgánu) (C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), bod 69.

¹¹⁴ – Rozsudek ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596), bod 58, a ze dne 20. dubna 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311), bod 51.

vyjádřené zejména v článku 19 SEU. Členské státy jsou tedy povinny dbát na to, aby nedošlo z hlediska této hodnoty ke snížení úrovně jejich právních předpisů v oblasti organizace soudnictví, tím, že se zdrží přijímání pravidel, která by ohrozila nezávislost soudců¹¹⁵.

215. Tyto příklady judikatury Soudního dvora týkající se ochrany hodnoty právního státu ukazují, že pravidla přijatá orgány Unie, jejichž cílem je reagovat ve specifických oblastech (a ne nutně prostřednictvím mechanismu článku 7 SEU) na určitá porušení této hodnoty, která mají dopad na rozpočtové řízení, jsou slučitelná s primárním právem.

216. Trvám na tom, že pokud tato porušení ovlivňují plnění rozpočtu Unie členskými státy, nic nebrání unijnímu normotvůrci, aby přijal předpis (jako je nařízení 2020/2092) k ochraně tohoto rozpočtu, aniž by tím došlo k rozporu s uplatňováním článku 7 SEU nebo k jeho obcházení.

b) Srovnání postupu podle článku 7 SEU s postupem podle nařízení 2020/2092

217. Analýza nařízení 2020/2092 pomáhá objasnit, zda postup, který zavádí, odpovídá skutečnému mechanismu finanční podmíněnosti v souladu s mechanismy, které již existují v unijním právu, nebo spíše nástroji pro sankcionování porušení zásad právního státu podobnému nástroji podle článku 7 SEU.

218. Tuto analýzu jsem provedl, pokud jde o právní základ nařízení 2020/2092, při přezkumu předchozího žalobního důvodu. Z ní vyvozují odmítnutí argumentů maďarské vlády o povaze podmíněnosti, která je podle ní zaměřena spíše na boj proti porušování zásad právního státu než na ochranu rozpočtu Unie.

219. Svůj výklad nyní doplním o judikaturu Soudního dvora týkající se rozdílů mezi mechanismy finanční podmíněnosti¹¹⁶ a žalobami pro nesplnění povinnosti, jejichž vztah poskytuje analogicky některé relevantní prvky pro posouzení této věci. Oba postupy jsou na sobě nezávislé, protože mají různé cíle a řídí se jinými pravidly.

220. Mezi tyto rozdíly patří následující:

- v případě žalob podaných podle článku 258 SFEU může Komise nepokračovat v řízení, pokud členský stát ukončil vytýkané neplnění povinnosti, což neplatí například v postupu schválení účetní závěrky EZOZF, kde Komise nemá možnost činit výjimky z pravidel upravujících toto rozdělení nákladů¹¹⁷,
- v rámci postupu schválení účetní závěrky EZOZF je Komise povinna uplatnit finanční opravu, pokud výdaje, jejichž financování je požadováno, nebyly vynaloženy v souladu s unijními pravidly. Tato oprava brání tomu, aby byly EZOZF účtovány částky, které nesloužily

¹¹⁵ – Soudní dvůr uvádí, že „požadavek nezávislosti soudů, který je inherentní poslání rozhodovat jako soud, je součástí podstaty práva na účinnou soudní ochranu a základního práva na spravedlivý proces, které má zásadní význam jakožto záruka ochrany všech práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, a jako záruka zachování společných hodnot členských států uvedených v článku 2 SEU, zejména hodnoty právního státu“. Rozsudky ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596), body 51 a 58; ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311), bod 51, a ze dne 18. května 2021 Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393), bod 162.

¹¹⁶ – Například postup schválení účetní závěrky EZOZF nebo postupy pro pozastavení nebo odnětí strukturální podpory.

¹¹⁷ – Rozsudky ze dne 11. ledna 2001, Řecko v. Komise (C-247/98, EU:C:2001:4), bod 13, a ze dne 7. února 1979, Francie v. Komise (15/76 a 16/76, EU:C:1979:29), body 27 a 28.

k financování cíle sledovaného předmětnou unijní právní úpravou, a nepředstavuje tedy sankci¹¹⁸,

- postupy pro pozastavení nebo snížení finanční pomoci ze strukturálních fondů Unie pro vnitrostátní opatření se liší od postupů stanovených v článku 258 SFEU, jehož náležitosti se neřídí. Pokud se Komise rozhodne nezahájit řízení pro nesplnění povinnosti nebo upustit od jeho pokračování, neznamená to, že nemůže pozastavit nebo snížit podporu Unie pro vnitrostátní opatření, zejména pokud nebyla splněna jedna nebo více podmínek, které musí být splněny v rámci tohoto financování. To vyžaduje, aby Komise přijala rozhodnutí, které samozřejmě zohlední řízení pro nesplnění povinnosti zahájené podle článku 258 SFEU nebo prohlášení o takovém nesplnění povinnosti Soudním dvorem¹¹⁹,
- na rozdíl od zahájení řízení pro nesplnění povinnosti představuje rozhodnutí o pozastavení nebo snížení financování Unie úkon poškozující příjemce, který lze napadnout žalobou podanou k unijním soudům¹²⁰.

221. Tato judikatura byla použita k legitimizaci doložek o podmíněnosti, které spojují výplatu finančních prostředků z rozpočtu Unie s dodržováním horizontálních závazků, jako je řádné fungování vnitrostátních systémů řízení a kontroly finančních prostředků, a které přispěly k řádnému finančnímu řízení rozpočtu Unie. Totéž platí pro systémové nedostatky ve fungování vnitrostátních orgánů, které plní rozpočet Unie¹²¹.

222. Ve světle této judikatury je třeba ověřit, zda se mechanismus článku 7 SEU liší od mechanismu stanoveného nařízením 2020/2092.

223. Pokud jde o *přijetí opatření*, článek 7 SEU jej podmiňuje zjištěním závažného a trvajících porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU ze strany členského státu. Ustanovení čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 se však vztahuje pouze na porušování zásad právního státu členským státem, které vážně a dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu nebo ochranu finančních zájmů Unie.

224. Práh stanovený v článku 7 SEU je vyšší než v nařízení 2020/2092, neboť vyžaduje existenci závažného a trvajících porušení některé z hodnot uvedených v článku 2 (nejen právního státu).

225. Článek 7 SEU nevyžaduje dostatečně přímou vazbu na konkrétní oblast unijního práva, což nařízení 2020/2092 činí tím, že vyžaduje souvislost porušení zásad právního státu s plněním rozpočtu Unie. Použití nařízení 2020/2092 je proto mnohem omezenější než použití článku 7 SEU.

¹¹⁸ – Účelem postupu schválení účetní závěrky je kontrolovat nejen správnost a zákonnost výdajů, ale také správné rozdělení finanční zátěže vyplývající ze společné zemědělské politiky mezi členské státy a Unii. Viz rozsudek ze dne 11. ledna 2001, Řecko v. Komise (C-247/98, EU:C:2001:4), body 13 a 14.

¹¹⁹ – Rozsudek ze dne 25. října 2007, Komninou a další v. Komise (C-167/06 P, EU:C:2007:633), bod 52; usnesení ze dne 11. července 1996, An Taisce a WWF UK v. Komise (C-325/94 P, nezveřejněné, EU:C:1996:293), bod 23. Viz také rozsudek Tribunálu ze dne 26. února 2013, Španělsko v. Komise (T-65/10, T-113/10 a T-138/10, EU:T:2013:93), bod 109.

¹²⁰ – Usnesení ze dne 11. července 1996, An Taisce a WWF UK v. Komise (C-325/94 P, nezveřejněné, EU:C:1996:293), bod 24.

¹²¹ – Rozsudky ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Španělsko (C-406/19 P, EU:C:2020:276), body 49 a 50, a ze dne 15. října 2014, Dánsko v. Komise (C-417/12 P, EU:C:2014:2288), body 81 až 83.

226. Mechanismus nařízení 2020/2092, pokud jde o podmínky pro přijetí opatření, je podobný jiným nástrojům finanční podmíněnosti a plnění rozpočtu, nikoli mechanismu podle článku 7 SEU. Podobnost s těmito nástroji a nikoli s tímto mechanismem se projevuje například v:

- finančním nařízením, jehož čl. 131 odst. 3 povoluje pozastavit platbu finančních prostředků, pokud se ukáže, že při plnění právního závazku došlo k nesrovnalostem, podvodům či porušení povinností, nebo je nutno ověřit, zda k tomu došlo, nebo pokud nesrovnalosti, podvody nebo porušení povinností zpochybňují spolehlivost nebo účinnost systémů vnitřní kontroly u osoby nebo subjektu vynakládajících finanční prostředky Unie nebo legalitu a správnost uskutečněných operací,
- nařízením o společných ustanoveních na období 2021–2027, které obdobně stanoví možnost pozastavení plateb (čl. 97 odst. 1) a provedení finančních oprav (čl. 104 odst. 1).

227. Rovněž s ohledem na makroekonomickou podmíněnost nařízení 2021/241 jsou nápravná opatření podle jeho článku 10 přijata, „[...] pokud Rada v souladu s čl. 126 odst. 8 nebo 11 SFEU rozhodne, že členský stát nepřijal účinná opatření k nápravě nadměrného schodku, ledaže shledala, že v Unii jako celku došlo k prudkému hospodářskému propadu [...]“.

228. Pokud jde o *typy opatření*, nařízení 2020/2092 má opět blíže k mechanismům podmíněnosti finančního nařízení a dalších unijních předpisů než k postupu podle článku 7 SEU.

229. Článek 7 SEU v odstavci 3 stanoví, že Rada může pozastavit „určitá práva, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv“. Opatření, která má Rada v této souvislosti k dispozici, dalece přesahují opatření spojená s plněním rozpočtu Unie, která stanoví čl. 5 odst. 1 nařízení 2020/2092¹²². Tato posledně uvedená opatření (mimo jiné pozastavení programů, závazků, plateb atd.) jsou typická pro unijní právo týkající se plnění rozpočtu.

230. Pokud jde o kritéria pro volbu opatření, v nařízení 2020/2092 se celkově shodují s kritérii finančních pravidel Unie a odchylně se od postupu podle článku 7 SEU, jehož odstavec 3 stanoví, že Rada při přijímání opatření zohlední jejich možné důsledky pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

231. V tomto bodě odkazuji na analýzu čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092, kterou jsem provedl ve vztahu k předchozímu žalobnímu důvodu, a to pokud jde o zásadu proporcionality jako kritéria pro úpravu opatření, spolu s kritérii povahy, závažnosti a četnosti nesrovnalostí a jejich finančních důsledků pro rozpočet Unie.

232. Stejná kritéria a vazba na správnost výdajů se nacházejí také ve finančních pravidlech Unie¹²³. Postup makroekonomické podmíněnosti v rámci Nástroje pro oživení a odolnost zahrnuje kromě kritéria proporcionality i další specifická kritéria sociální a hospodářské povahy¹²⁴.

¹²² – Pozastavení schválení jednoho nebo více programů nebo jejich změny; pozastavení závazků; snížení závazků, mimo jiné prostřednictvím finančních oprav nebo převodů prostředků na jiné výdajové programy, snížení předběžného financování, přerušování běhu platebních lhůt a pozastavení plateb.

¹²³ – Podle bodu 70 odůvodnění nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 by v rámci opatření na ochranu finančních zájmů a rozpočtu Unie (přerušování platebních lhůt, pozastavení průběžných plateb a uplatnění finančních oprav) „Komise [...] měla dodržovat zásadu proporcionality tím, že zohlední povahu, závažnost a četnost nesrovnalostí a jejich finanční důsledky pro rozpočet Unie“.

¹²⁴ – V článku 10 odst. 4 nařízení 2021/241 se uvádí, že „[r]ozsah a míra uloženého pozastavení závazků nebo plateb musí být úměrné, respektovat rovné zacházení mezi členskými státy a brát ohled na hospodářskou a sociální situaci dotčeného členského státu, zejména úroveň nezaměstnanosti, míru chudoby nebo sociálního vyloučení v dotčeném členském státě v porovnání s průměrem Unie a dopad pozastavení na hospodářství dotčeného členského státu“.

233. Pokud jde o *zrušení opatření*, čl. 7 odst. 4 SEU uvádí, že Rada může rozhodnout, že změni nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změni situace, která vedla k přijetí těchto opatření.

234. V článku 7 odst. 1 a 2 nařízení 2020/2092 se uplatňuje podobné kritérium, které je však spojeno s tím, že porušování zásad právního státu má dopad na řádné plnění rozpočtu Unie. Pouze v tomto případě je zrušení opatření finanční opravy podmíněno tím, že členský stát tato porušení napraví¹²⁵.

235. Stejná logika se nachází v čl. 10 odst. 6 nařízení 2021/241. Obecná finanční pravidla Unie se řídí podobným modelem pro zrušení opatření, pokud dojde k prozatímnímu pozastavení nebo prozatímní finanční opravě¹²⁶.

236. Souhrnně lze říci, že podmínky pro přijetí, druhy opatření, kritéria pro výběr a kritéria pro zrušení opatření přibližují mechanismus nařízení 2020/2092 finančním pravidlům Unie a oddalují jej od postupu podle článku 7 SEU.

237. Mám tedy za to, že první část druhého žalobního důvodu musí být zamítnuta.

B. Druhá část druhého žalobního důvodu: porušení zásady institucionální rovnováhy a článku 269 SFEU

1. Argumentace účastníků řízení

238. Podle maďarské vlády nařízení 2020/2092 porušuje zásadu institucionální rovnováhy stanovenou v čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i článek 269 SFEU, pokud jde o pravomoc Soudního dvora.

239. Maďarská vláda se domnívá, že postup podle nařízení 2020/2092, který je jednodušší, rychlejší a účinnější než postup podle článku 7 SEU pokud jde o sankce za porušování zásad právního státu, narušuje institucionální rovnováhu, která je základem tohoto článku, a tedy i rovnováhu podle článku 13 SEU, v neprospěch dotčeného členského státu. Navíc zavádí neomezenou kontrolu ze strany Soudního dvora, která je mnohem intenzivnější než kontrola podle článku 269 SFEU.

240. Parlament a Rada tyto argumenty zpochybňují. Podle jejich názoru postup podle nařízení 2020/2092 neporušuje zásadu institucionální rovnováhy, neboť je podobný postupu používanému v jiných finančních pravidlech Unie. Omezení kontroly ze strany Soudního dvora stanovené v článku 269 SFEU se navíc nemusí vztahovat na mechanismy finanční podmíněnosti.

¹²⁵ – V praxi se členský stát musí vzdát prostředků z rozpočtu Unie nebo ukončit porušování zásad právního státu, která ovlivňují plnění rozpočtu Unie.

¹²⁶ – Viz čl. 63 odst. 8 *in fine* finančního nařízení.

2. Posouzení

241. Maďarská vláda uvádí dva důvody, které mají vést ke zrušení nařízení 2020/2092: a) vytvoření rozhodovacího postupu paralelního k postupu podle článku 7 SEU, což narušuje institucionální rovnováhu stanovenou v tomto článku a v čl. 13 odst. 2 SEU, a b) neslučitelnost neomezeného soudního přezkumu opatření přijatých podle nařízení 2020/2092 Soudním dvorem s mnohem omezenějším přezkumem podle článku 269 SFEU.

a) Rozhodovací postup podle nařízení 2020/2092 ve srovnání s postupem podle článku 7 SEU

242. Článek 7 SEU zavádí rigidní systém rozhodování se zvláštními způsoby hlasování¹²⁷. Postupy se liší v závislosti na tom, zda je konstatováno pouhé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU nebo existence závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU.

243. V prvním případě (nebezpečí porušení):

- návrh předkládá jedna třetina členských států, Evropský parlament nebo Komise,
- Rada může většinou čtyř pětin svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.

244. Ve druhém případě (existence porušení):

- na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil,
- bylo-li učiněno takové zjištění, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv, budou pozastavena. Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změní nebo zruší přijatá opatření, jestliže se změní situace, která vedla k přijetí těchto opatření.

245. Článek 7 SEU tedy stanoví dvě hlasování v Radě, jedno čtyřpětinovou většinou a jedno kvalifikovanou většinou, a další hlasování, tentokrát jednomyslné, v Evropské radě, aniž se jich dotčený členský stát může účastnit. Jedná se o nepovinný postup, jehož jednotlivé fáze nejsou časově omezeny. Probíhá především v Radě, s výjimkou iniciativy odůvodněného návrhu, která přísluší jedné třetině členských států, Parlamentu nebo Komisi.

246. Nařízení 2020/2092 se od tohoto režimu vzdaluje a přibližuje se postupům podle článku 258 SFEU:

- iniciativa je ve výlučné pravomoci Komise, která ji aktivuje, pokud zjistí, že existují dostatečné důvody domnívat se, že jsou splněny podmínky článku 4 nařízení 2020/2092,

¹²⁷ – Článek 7 odst. 5 SEU uvádí, že „[p]ro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 [SFEU]“.

- Komise zašle členskému státu „písemné oznámení, ve kterém uvede věcné prvky a konkrétní důvody, o které své zjištění opírá“ (čl. 6 odst. 1),
- ve lhůtě stanovené Komisí členský stát „poskytne požadované informace a může vznést připomínky“, ve kterých „může [...] navrhnout přijetí nápravných opatření, která mají řešit zjištění uvedená v oznámení Komise“ (čl. 6 odst. 5),
- Komise posoudí obdržené informace a připomínky členského státu, jakož i přiměřenost nápravných opatření. Pokud „zamýšlí předložit návrh [Radě], poskytne před tím členskému státu možnost předložit [...] připomínky, zejména k přiměřenosti zamýšlených opatření“ (čl. 6 odst. 6 a 7),
- pokud Komise na svém záměru trvá, předloží Radě návrh prováděcího rozhodnutí, v němž uvede konkrétní důvody a skutečnosti, o něž svá zjištění opírá (čl. 6 odst. 9),
- Rada přijme prováděcí rozhodnutí navržené Komisí nebo jej může kvalifikovanou většinou pozměnit „a přijmout toto pozměněné znění ve formě prováděcího rozhodnutí“ (čl. 6 odst. 11).

247. V nařízení 2020/2092 je tedy stanovena předběžná fáze, kterou provádí Komise a která zahrnuje dvě kola konzultací s dotčeným státem, podobně jako je tomu v řízení o nesplnění povinnosti. Postup je pro Komisi závazný a pro všechny jeho fáze jsou stanoveny lhůty. V Radě se hlasuje kvalifikovanou většinou a účastní se jej dotčený stát.

248. V porovnání s postupem podle článku 7 SEU je postup podle nařízení 2020/2092 méně rigidní a umožňuje v právé popsaném smyslu snadnější přijetí nápravných opatření.

249. Rada tvrdí, že tento postup je v souladu se zásadou institucionální rovnováhy a že je podobný postupu používanému pro jiné unijní rozpočtové akty na základě čl. 317 druhého pododstavce SFEU a čl. 291 odst. 2 SFEU.

250. Toto tvrzení však naráží na dvě obtíže související se svěřením prováděcích pravomocí Radě a zásahem Evropské rady ve výjimečných situacích.

251. Svěření prováděcích pravomocí Radě je důsledkem „význam[u] finančních účinků opatření přijímaných podle [nařízení 2020/2092]“¹²⁸. Není však jasné, zda je v souladu s článkem 317 SFEU, podle něhož je to pouze Komise, kdo na vlastní odpovědnost plní rozpočet Unie ve spolupráci s členskými státy.

252. Může normativní akt, jako je nařízení 2020/2092, jehož právním základem je čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU a který stanoví finanční pravidla pro plnění rozpočtu Unie, svěžit Radě pravomoc tato pravidla provádět? Na tuto otázku pomáhá odpovědět judikatura Soudního dvora¹²⁹. Je možné rozlišovat, jak tvrdila Rada na jednání, mezi plněním rozpočtu v užším slova smyslu (plnění výdajových závazků), které článek 317 SFEU svěřuje Komisi, a plněním rozpočtu v širším slova smyslu, na které se vztahuje čl. 322 odst. 1 písm. a), když odkazuje na finanční pravidla pro sestavování a plnění rozpočtu. Ta jsou rámcem pro následnou činnost Komise při plnění výdajových závazků. Pokud jde o tato finanční pravidla, článek 322 SFEU neobsahuje žádnou

¹²⁸ – Bod 20 odůvodnění nařízení 2020/2092.

¹²⁹ – Viz rozsudek ze dne 24. října 1989, Komise v. Rada (16/88, EU:C:1989:397), body 15 až 18.

výhradu ve prospěch Komise. Zapojení Rady do provádění finančních pravidel týkajících se přijímání a plnění rozpočtu je tedy podle článku 291 SFEU možné, pokud je takové zapojení odůvodněné¹³⁰, což v tomto případě činí bod 20 odůvodnění nařízení 2020/2092.

253. Článek 291 SFEU, který je vložen do hlavy SFEU věnované „právním aktům Unie“, stanoví:

- podle jeho odstavce 1 členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie,
- odstavec 2 stanoví, že „[j]sou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech [...] Radě“.

254. Toto ustanovení umožňuje svěřit Komisi i Radě pravomoc přijmout prováděcí předpisy, která by jinak zůstala členskými státy. Jedním ze specifických případů, kdy mohou být pro provedení vyžadovány jednotné podmínky, aby byla pravomoc svěřena Radě, je případ plnění rozpočtu v širším slova smyslu.

255. Jak Rada tvrdí, i další unijní finanční pravidla jí svěřují pravomoci k plnění rozpočtu. To je případ čl. 19 odst. 6, 7, 8, 11 a 13 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027, který Radě svěřuje pravomoc přijímat prováděcí opatření v rámci mechanismu makroekonomické podmíněnosti, který stanoví. To je také případ nařízení 2021/241, podle kterého:

- „má se za to, že Rada návrh Komise na rozhodnutí o pozastavení závazků přijala, pokud Rada nerozhodne kvalifikovanou většinou prostřednictvím prováděcího aktu o jeho zamítnutí do jednoho měsíce od předložení návrhu Komise“ (čl. 10 odst. 3),
- „na návrh Komise Rada prostřednictvím prováděcího rozhodnutí schválí posouzení plánu pro oživení a odolnost, který předložil členský stát [...]“ (článek 20).

256. Lze tedy souhlasit s tím, že finanční mechanismus podmíněnosti podle nařízení 2020/2092 odpovídá jednomu z těchto „zvláštních, náležitě odůvodněných případ[ů]“, které umožňují udělit Radě prováděcí pravomoci.

257. Pokud jde o zapojení Evropské rady do rozhodovacího procesu podle nařízení 2020/2092, je uvedeno pouze v jeho bodě 26 odůvodnění¹³¹ a nebylo začleněno do jeho článků (ačkoli bylo zmíněno v kompromisu Evropské rady z prosince 2020). Vzhledem k tomu, že body odůvodnění jsou určeny ke stručnému zdůvodnění následného obsahu normativní části aktu (tedy jeho článků), nemají právní účinky, pokud jdou nad rámec této funkce¹³².

¹³⁰ – Ustálená judikatura Soudního dvora uvádí, že „Rada je povinna v závislosti na povaze a obsahu základního aktu, který má být proveden nebo změněn, řádně odůvodnit výjimku z pravidla, podle něhož zpravidla výkon prováděcí pravomoci přísluší Komisi [rozsudek ze dne 1. března 2016, National Iranian Oil Company v. Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128), bod 60 a citovaná judikatura].“

¹³¹ – Bod 26 odůvodnění nařízení 2020/2092 uvádí, že „postup [...] by měl být v souladu se zásadami objektivit, zákazu diskriminace a rovného zacházení s členskými státy a měl by být prováděn na základě nestranného přístupu založeného na důkazech. Pokud se ve výjimečných případech dotčený členský stát domnívá, že došlo k závažnému porušení uvedených zásad, může požádat předsedu Evropské rady, aby záležitost předložil na příštím zasedání Evropské rady. V těchto výjimečných případech by rozhodnutí o opatřeních nemělo být přijato, dokud Evropská rada danou záležitost neprojedná. Tento postup zpravidla netrvá déle než tři měsíce ode dne, kdy Komise předložila svůj návrh Radě.“

¹³² – Soudní dvůr opakovaně uvedl, že body odůvodnění aktu Unie nemají právní závaznost a nemohou být užitečně uplatňovány jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. března 2020, Marine Harvest v. Komise (C-10/18 P, EU:C:2020:149), bod 44; ze dne 2. dubna 2009, Tyson Parkethande (C-134/08, EU:C:2009:229), bod 16, a ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10), bod 76.

258. Tento zásah Evropské rady (který má formu záchranné brzdy v průběhu rozhodovacího procesu podle nařízení 2020/2092) by nebyl v souladu s primárním právem, pokud by měl závazné právní účinky¹³³, neboť žádné pravidlo Smluv jí takové pravomoci nesvěřuje¹³⁴.

259. Komise přijímá zásah Evropské rady, protože se jedná o „politick[á] jednání, která nepředstavují formální krok v rámci postupu ani zapojení Evropské rady do plnění rozpočtu, a neměl by mít za následek neúčinnost mechanismu, neboť jím není dotčena rozhodovací pravomoc Rady a úloha Komise“¹³⁵.

260. V tomto světle a s ohledem na to, že politický zásah Evropské rady není obsažen v člancích nařízení 2020/2092 a nemůže zasahovat do rozhodovacího procesu, který je v něm stanoven, jsou námitky maďarské vlády proti zásahu Evropské rady neúčinné.

b) Možné porušení článku 269 SFEU

261. Podle maďarské vlády podléhají opatření obsažená v nařízení 2020/2092 plnému soudnímu přezkumu Soudního dvora, který může rozhodovat o podstatě přijatých rozhodnutí a nikoli pouze o „dodržení procedurálních ustanovení“. Naproti tomu článek 269 SFEU omezuje napadení aktů Evropské rady nebo Rady přijatých podle článku 7 SEU na dodržení procedurálních ustanovení.

262. Tato část žalobního důvodu implicitně vychází z toho, že mechanismus nařízení 2020/2092 se ve skutečnosti shoduje s mechanismem článku 7 SEU. Z výše uvedených důvodů mám za to, že tento předpoklad není správný, což vyvrací celou následnou argumentaci maďarské vlády.

263. Dvojí úroveň soudní kontroly v jednom případě (článek 263 SFEU) a ve druhém případě (článek 269 SFEU) je nepopíratelná, neboť Soudní dvůr:

- si ponechává *obecnou* pravomoc přezkoumávat legalitu aktů přijatých Komisí a Radou podle nařízení 2020/2092, které jsou předmětem žaloby na neplatnost. To vyplývá zejména z článku 263 SFEU (pokud jde o rozhodnutí o uložení nápravných opatření) a článku 265 SFEU (pokud jde o případnou nečinnost Komise při vedení řízení),
- v souladu s článkem 269 SFEU je jeho pravomoc omezena na porušení procedurálních, nikoli hmotněprávních pravidel, pokud je žaloba na neplatnost podána proti aktům přijatým Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 SEU.

¹³³ – Právní účinky nemá ani závazek Evropské rady vyjádřený v dokumentu EUCO 22/20, Závěry Evropské rady ze dne 11. prosince 2020, bod 2 písm. j), který uvádí, že „pokud dotčený členský stát předloží žádost podle bodu 26 odůvodnění nařízení, zařadí ji předseda Evropské rady na pořad jednání Evropské rady. Evropská rada bude usilovat o formulaci společného postoje v této záležitosti“.

¹³⁴ – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631), bod 148, který uvádí, že „[č]lánek 78 odst. 3 SFEU dále Radě umožňuje přijmout opatření kvalifikovanou většinou, což Rada v případě napadeného rozhodnutí učinila. Zásada institucionální rovnováhy znemožňuje, aby Evropská rada toto hlasovací pravidlo změnila a uložila Radě prostřednictvím závěrů přijatých v souladu s článkem 68 SFEU povinnost hlasovat jednomyslně“.

¹³⁵ – Dokument COM (2020) 843 final ze dne 14. prosince 2020, Sdělení Komise Evropskému parlamentu podle čl. 294 odst. 6 SFEU týkající se postoje Rady k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie, s. 3.

264. Soudní dvůr objasnil některé aspekty postupu podle článku 7 SEU v rozsudku ze dne 3. června 2021, Maďarsko v. Parlament¹³⁶. Konkrétně uvedl, že:

- článek 269 SFEU se týká pouze aktů Rady a Evropské rady přijatých v rámci postupu stanoveného v článku 7 SEU, nikoli však usnesení Parlamentu přijatých podle téhož článku¹³⁷.
- tato usnesení Parlamentu zůstávají podřízena „obecné pravomoci, kterou Soudnímu dvoru [...] přiznává článek 263 SFEU za účelem přezkumu legality aktů unijních orgánů“¹³⁸,
- vzhledem k tomu, že článek 269 SFEU upravuje zúžení obecné pravomoci Soudního dvora, musí být vykládán restriktivně¹³⁹.

265. Vzhledem k rozdílům mezi oběma postupy nic nebrání tomu, aby akty Komise a Rady, kterými se provádí nařízení 2020/2092, podléhaly úplnému (tedy neomezenému) přezkumu legality Soudním dvorem podle článku 263 SFEU, a nikoli omezenějšímu přezkumu podle článku 269 SFEU, který se vztahuje výjimečně pouze na akty přijaté podle článku 7 SEU.

266. Druhou část druhého žalobního důvodu je tedy třeba zamítnout.

VII. Třetí žalobní důvod: porušení zásady právní jistoty

A. Argumentace účastníků řízení

267. Maďarská vláda tvrdí, že pojem „právní stát“, na němž je založeno nařízení 2020/2092, je abstraktní, nemůže být předmětem jednotné definice v unijním právu a musí být upřesněn právními řády jednotlivých členských států. Článek 2 písm. a) nařízení 2020/2092 tento pojem rozšířil a negativně ovlivnil právní jistotu.

268. Podle maďarské vlády jsou navíc „aspekty“, které pojem „právní stát“ specifikují v čl. 4 odst. 2 nařízení 2020/2092 (který uvádí příklady některých oblastí, v nichž je možné porušení), vyjádřeny otevřeným a abstraktním způsobem, což je v rozporu s požadavky právní jistoty.

269. Stejný nedostatek se týká i dalších ustanovení nařízení 2020/2092 [čl. 4 odst. 1 a odst. 2 písm. h); čl. 5 odst. 3; čl. 6 odst. 3 a odst. 8], což vede k vysoké míře právní nejistoty.

270. Parlament a Rada tato tvrzení zpochybňují a mají za to, že definice právního státu pro účely použití nařízení 2020/2092 je platná a respektuje právní jistotu, stejně jako ostatní podmínky pro použití mechanismu podmíněnosti.

¹³⁶ – C-650/18, EU:C:2021:426, bod 30.

¹³⁷ – Rozsudek ze dne 3. června 2021, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), bod 32.

¹³⁸ – Tamtéž, bod 33.

¹³⁹ – Tamtéž, bod 31.

B. Posouzení

271. Na úvod připomenu, že podle Soudního dvora:

- zásada právní jistoty „vyžaduje, aby právní pravidla byla jasná a přesná a jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné, zejména pokud mohou vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky. Uvedená zásada zejména vyžaduje, aby právní úprava umožnila dotčeným osobám přesně se seznámit s rozsahem povinností, které jim ukládá, a aby tyto osoby měly možnost jednoznačně zjistit svá práva a povinnosti, a postupovat podle toho“¹⁴⁰,
- tato zásada „se uplatní s obzvláštní přísností vůči právní úpravě, která může mít finanční následky“¹⁴¹,
- „[vzhledem k tomu, že] každé právní normě je vlastní určitý stupeň nejistoty, pokud jde o její smysl a působnost, je třeba se [...] omezit na posouzení, zda dotčený právní akt je stížen takovou nejasností, že tento členský stát nemůže s dostatečnou jistotou odstranit případné pochybnosti o působnosti nebo smyslu napadeného nařízení“¹⁴²,
- požadavky zásady právní jistoty nelze „chápat tak, že ukládají, aby norma, jež používá abstraktní právní pojem, uváděla jednotlivé konkrétní situace, ve kterých se tento pojem uplatní, jelikož normotvůrce je nemůže předem všechny určit“¹⁴³,
- dodržování zásady právní jistoty je třeba vyvážit s ostatními veřejnými zájmy¹⁴⁴.

272. Ačkoli je pojem „právní stát“ jako hodnoty Unie zakotvený v článku 2 SEU široký, nic nebrání unijnímu normotvůrci, aby jej pro účely zavedení mechanismu finanční podmíněnosti specifikoval v konkrétní věcné oblasti, jako je plnění rozpočtu.

273. Pojem „právní stát“ má v unijním právním řádu autonomní význam. Stanovení jeho obrysů nelze ponechat na vnitrostátních právních předpisech členských států, neboť by to znamenalo nebezpečí pro jeho jednotné uplatňování. Ačkoli dosud nebyl předmětem systematického legislativního vývoje, pravděpodobně nic nebrání tomu, aby jím v oblastech vlastních pravomocí Unie byl.

274. Judikatura Soudního dvora přispěla k rozvoji hodnoty právního státu, jak jsem již nastínil, pokud jde o jeho důsledky pro účinnou soudní ochranu nebo nezávislost soudů. Její poznatky mohou unijnímu normotvůrci poskytnout vodítka, která pomohou tuto hodnotu upřesnit v sekundárních právních předpisech. Tak tomu bylo i v případě nařízení 2020/2092.

275. V rámci přezkumu legality musí Soudní dvůr ověřit, zda definice právního státu v čl. 2 písm. a) nařízení 2020/2092, jakož i znaky porušení (článek 3) a příklady porušování zásad, které zahrnuje (čl. 4 odst. 2), splňují požadavky zásady právní jistoty.

¹⁴⁰ – Rozsudek ze dne 29. dubna 2021, Banco de Portugal a další (C-504/19, EU:C:2021:335), bod 51.

¹⁴¹ – Tamtéž, bod 52.

¹⁴² – Rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Belgie v. Komise (C-110/03, EU:C:2005:223), bod 31.

¹⁴³ – Rozsudek ze dne 20. července 2017, Marco Tronchetti Provera a další (C-206/16, EU:C:2017:572), bod 42.

¹⁴⁴ – Rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), bod 45.

276. Definice v čl. 2 písm. a) nařízení 2020/2092 obsahuje tři prvky:

- právní stát je hodnota Unie zakotvená v článku 2 SEU,
- zahrnuje sedm právních zásad: zákonnosti, jejímž předpokladem je transparentní, odpovědný, demokratický a pluralitní zákonodárný proces; právní jistoty; zákazu svévole výkonné moci; účinné soudní ochrany nezávislými a nestrannými soudy, včetně přístupu ke spravedlnosti, a to i pokud jde o základní práva; oddělení moci a zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem,
- tyto zásady je třeba vykládat „s ohledem na ostatní hodnoty a zásady Unie zakotvené v článku 2 SEU“.

277. Tato definice, která je, opakuji, vytvořena pouze pro účely nařízení 2020/2092, přebírá pojem článku 2 SEU a rozvíjí jej upřesněním sedmi zásad, které normotvůrce zahrnul. Ty jsou založeny na judikatuře Soudního dvora a na práci Komise¹⁴⁵, která zase vychází z prvků právního státu identifikovaných mezinárodními orgány, jako je Benátská komise¹⁴⁶.

278. Charakteristika právního státu prostřednictvím odkazu na výše uvedené zásady splňuje minimální požadavky na jasnost, přesnost a předvídatelnost, které vyžaduje zásada právní jistoty. Členské státy jsou si dostatečně vědomy povinností, které z nich vyplývají, zejména proto, že většina z nich byla vypracována judikaturou Soudního dvora.

279. Tyto zásady se samozřejmě vyznačují nevyhnutelnou mírou abstrakce a není možné, aby normotvůrce určil všechny případy, ve kterých budou použitelné. Taková okolnost, která je společná každému právnímu pravidlu, jímž se provádí právní zásada, sama o sobě neporušuje požadavky právní jistoty. Je na subjektu provádějícím výklad, aby upřesnil jeho použití v konkrétním případě.

280. Vymezení některých skutečností svědčících o porušování zásad právního státu v článku 3 nařízení 2020/2092 (porušení nezávislosti soudnictví, neexistence sankcí za protiprávní nebo svévolná rozhodnutí orgánů veřejné moci nebo omezování dostupnosti a účinnosti právních prostředků nápravy) ukazuje snahu normotvůrce usnadnit uplatňování zásad právního státu a zvýšit právní jistotu.

281. Totéž platí pro čl. 4 odst. 2 nařízení 2020/2092, který obsahuje informativní výčet prvků, u nichž může dojít k porušování zásad právního státu.

282. Cílem tohoto výčtu je vymežit porušování zásad právního státu, která mohou vést k přijetí opatření podmíněnosti podle nařízení 2020/2092, pokud existuje přímá souvislost s plněním rozpočtu Unie.

283. Písmeno h) tohoto výčtu se týká „jiných situací nebo jednání orgánů, které jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie“. Jeho zařazení, jak jsem již vysvětlil, je logické a šíře jeho výrazů nemá větší vliv na právní jistotu než jakékoli jiné podobné ustanovení. Toto ustanovení je nevyhnutelné vzhledem k tomu, že není možné vyčerpávajícím způsobem popsat seznam činností členských států, které by mohly porušovat zásady právního státu při plnění rozpočtu Unie.

¹⁴⁵ – Dokument COM (2014) 158 final, sdělení Komise „Nový postup EU pro posílení právního státu“, příloha I.

¹⁴⁶ – Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) Rady Evropy.

284. Článek 4 odst. 2 nařízení 2020/2092 omezuje jeho použití na věcnou oblast pravomoci Unie, konkrétně na plnění jejího rozpočtu. Členským státům tak poskytuje právní jistotu tím, že jim umožňuje se *ex ante* seznámit s tím, na které „aspekty“ jejich činnosti se vztahuje finanční podmíněnost za porušení zásad právního státu, omezená na plnění rozpočtu Unie.

285. Použití relativně neurčitých pojmů v čl. 4 odst. 2 nařízení 2020/2092 podle mého názoru nevede k nejednoznačnosti, která by byla v rozporu s požadavky zásady právní jistoty. Jedná se o pojmy, které jsou široce používány v jiných unijních pravidlech, zejména ve finanční oblasti. Další vyjasnění bude předmětem správní praxe Komise¹⁴⁷ a Rady při uplatňování nařízení 2020/2092 pod následnou kontrolou Soudního dvora.

286. Maďarská vláda přidává k článkům, které jsem právě analyzoval, další články nařízení 2020/2092, které podle jejího názoru rovněž porušují zásadu právní jistoty.

287. Zaprvé odkazuje na čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092, který počítá s nápravnými opatřeními, pokud „porušování zásad právního státu v členském státě dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozuje či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie“.

288. Podle maďarské vlády by možnost přijmout opatření v případě vážného nebezpečí rozšířila uplatňování nařízení 2020/2092 na nejisté nebo neprokázané situace. Navíc by to Komisi umožnilo navrhnout přijetí svévolných opatření, která nesouvisejí s plněním rozpočtu Unie, což je v rozporu s požadavky právní jistoty.

289. Nedomnívám se však, že se s těmito argumenty lze ztotožnit. Stanovení opatření nejen v případě prokázaného porušování zásad právního státu v přímé souvislosti s plněním rozpočtu Unie, ale také v případě závažného nebezpečí takového porušování, nezpůsobuje žádnou právní nejistotu.

290. Jak vysvětlím ve své odpovědi na čtvrtý žalobní důvod, ve finančních a rozpočtových ustanoveních Unie je obvyklé zohlednit jak již spáchaná porušení, tak závažné nebezpečí nebo závažnou hrozbu, že k takovým porušením dojde.

291. Pokud by platila teze maďarské vlády, těžko by mohla jakákoli právní norma považovat za skutkovou okolnost nebezpečí nebo hrozbu, což jsou pojmy, které samy o sobě odkazují na budoucnost způsobem, který není zcela předvídatelný¹⁴⁸.

292. Zadruhé maďarská vláda opakuje, že odkaz v čl. 4 odst. 2 písm. h) nařízení 2020/2092 na „jin[é] situac[e] nebo jednání orgánů, které jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie“, je neslučitelný se zásadou právní jistoty. Již jsem vysvětlil, proč tento argument nesdílím.

293. Zatřetí se maďarská vláda domnívá, že čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 porušuje zásadu právní jistoty, protože řádně neupřesňuje druh a rozsah nápravných opatření, která mohou být přijata vůči členskému státu, a protože nezajišťuje, aby existovala přímá souvislost mezi nápravnými opatřeními a porušením zásad právního státu.

¹⁴⁷ – Komise na jednání informovala, že připravuje návrh pokynů, které mají usnadnit uplatňování nařízení 2020/2092, a to postupem, který se běžně používá v jiných oblastech (např. státní podpora).

¹⁴⁸ – Článek 7 SEU uvádí „nebezpečí [...] závažného porušení hodnot uvedených v článku 2“.

294. Připomínám, že čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 povoluje přijmout opatření přiměřená skutečnému nebo možnému dopadu porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na finanční zájmy Unie. Při jejich schvalování je třeba zohlednit povahu, dobu trvání, závažnost a rozsah porušování těchto zásad.

295. V tomto způsobu určení druhu a rozsahu opatření nevidím žádnou neslučitelnost se zásadou právní jistoty. Jak zdůrazňuje Parlament, účinnost mechanismu finanční podmíněnosti spočívá v pravomoci svěřené Komisi navrhnout nápravná opatření odpovídající zvláštnostem každého případu. Komise musí v každém případě vysvětlit a odůvodnit opatření, která navrhuje Radě, a tato opatření podléhají soudnímu přezkumu Soudního dvora.

296. Pokud jde o (hypotetickou) neexistenci přímé vazby mezi porušením a nápravnými opatřeními, vzhledem k tomu, že podle poslední věty čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 se „opatření pokud možno“¹⁴⁹ zaměří na činnosti Unie, které jsou daným porušováním dotčeny“, považují argument maďarské vlády opět za nepřesvědčivý.

297. V tomto ustanovení neshledávám žádný nesoulad se zásadou právní jistoty, protože existují situace, kdy nelze *ex ante* předvídat, jaké reakce budou nejlépe odpovídat protiprávnímu jednání. Je logické, aby Komise a Rada měly možnost přijímat nápravná opatření, včetně „křížových“ opatření v již zmíněném smyslu¹⁵⁰, pokud jsou dostatečně odůvodněná a podléhají následné kontrole Soudního dvora.

298. Začtvrté maďarská vláda tvrdí, že čl. 6 odst. 3 a 8 nařízení 2020/2092 porušuje zásadu právní jistoty, neboť dostatečně přesně nedefinuje informace, které musí Komise při posuzování zohlednit.

299. Tento argument je třeba rovněž odmítnout. Komise musí prokázat porušování zásad právního státu, jakož i přiměřenost nápravných opatření, která považuje za vhodná k napravení těchto porušování. Zdá se mi logické, že za tímto účelem může shromažďovat informace ze všech dostupných zdrojů, jak je uvedeno v čl. 6 odst. 3 nařízení 2020/2092. Pokud se stát, který se dopustil porušení, domnívá, že tyto informace nejsou přesné, může je předtím, než Komise navrhne opatření Radě, ve dvou kolech konzultací s Komisí napadnout.

300. S ohledem na výše uvedené je třeba třetí žalobní důvod zamítnout.

VIII. Důvody pro částečné zrušení různých ustanovení nařízení 2020/2092

301. Ve čtvrtém až devátém žalobním důvodu se maďarská vláda domáhá zrušení různých ustanovení nařízení 2020/2092 s argumenty, které z velké části opakují argumenty uvedené v některých z prvních tří žalobních důvodů.

302. Podle Soudního dvora je *částečné* zrušení unijního aktu možné pouze za předpokladu, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývajících částí aktu. Tento požadavek není splněn, pokud částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty¹⁵¹.

¹⁴⁹ – Kurzívou zvýraznil autor stanoviska.

¹⁵⁰ – Bod 181 a poznámka pod čarou 102 tohoto stanoviska.

¹⁵¹ – Rozsudky ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), body 105 a 106, a ze dne 24. května 2005, Francie v. Parlament a Rada (C-244/03, EU:C:2005:299), body 12 a 13.

303. V souladu s touto judikaturou je čtvrtý žalobní důvod, kterým se maďarská vláda domáhá určení neplatnosti čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092, nepřijatelný, neboť toto ustanovení odpovídá podstatě samotného nařízení v rozsahu, v němž stanoví podmínky pro přijetí nápravných opatření v případě porušování zásad právního státu, které přímo souvisí s plněním rozpočtu Unie. Bez tohoto článku by nebylo možné nařízení 2020/2092 uplatnit.

304. Stejně odůvodnění platí pro sedmý a osmý žalobní důvod, v nichž maďarská vláda navrhuje zrušení čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092, který stanoví kritéria pro přijetí nápravných opatření. Mechanismus finanční podmíněnosti bez možnosti uplatnit nápravná opatření, z důvodu nedostatku kritérií, by byl zbytečný, tudíž je tento článek pro provádění napadeného nařízení nezbytný.

305. V každém případě přezkoumám všechny důvody pro částečné zrušení, včetně tří, které považuji za nepřijatelné, pro případ, že by Soudní dvůr považoval za vhodné zabývat se podstatou věci.

A. Čtvrtý žalobní důvod: čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092

1. Argumentace účastníků řízení

306. Podle maďarské vlády porušuje čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 v rozsahu, v němž povoluje přijetí nápravných opatření v případě vážného ohrožení řádného finančního řízení nebo finančních zájmů Unie, zásady proporcionality a právní jistoty.

307. Dodává, že připuštění této možnosti, která není stanovena v jiných finančních pravidlech Unie, by zbavilo Komisi povinnosti provést objektivní posouzení za účelem prokázání souvislosti mezi porušením zásad právního státu a plněním rozpočtu Unie.

308. Parlament a Rada tento argument maďarské vlády zpochybňují.

2. Posouzení

309. Článek 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 umožňuje přijmout nápravná opatření, pokud „porušování zásad právního státu v členském státě dostatečně přímo [...] vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozují či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie“¹⁵².

310. Jiná finanční pravidla Unie stanoví podobná opatření jak pro situace, kdy již k porušení došlo, tak pro situace, kdy existuje nebezpečí, že k němu dojde. Jako příklady lze uvést:

- článek 63 odst. 2 druhý a čtvrtý pododstavec finančního nařízení se týkají sdíleného řízení mezi Unií a členskými státy a vyžadují, aby členské státy prováděly předběžné kontroly, včetně kontrol na místě na reprezentativním vzorku nebo na vzorku operací vybraném na základě rizika výskytu chyb. Navíc „Komise v rámci posouzení rizik a v souladu s odvětvovými pravidly sleduje systémy řízení a kontroly zavedené v členských státech. Komise při své auditní činnosti [...] v souladu s odvětvovými pravidly přihlíží k míře zjištěného rizika.“

¹⁵² – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

- článek 104 nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 stanoví, že „Komise provede finanční opravy snížením podpory poskytnuté na program z fondů, jestliže dojde k závěru, že existuje závažný nedostatek, který ohrožuje podporu z fondů již uhrazenou do programu“,
- finanční nařízení (články 135 až 143) zavádí systém včasného odhalování rizik pro vyloučení žadatelů a příjemců v situacích, které představují vážné riziko pro finanční zájmy Unie, z přidělování finančních prostředků z rozpočtu Unie.

311. Řešení pouze existujících porušení (unijních pravidel), a nikoliv vážného nebezpečí jejich výskytu, je neslučitelné s řádným finančním řízením rozpočtu Unie, jak požaduje článek 317 SFEU. Řádné finanční řízení zahrnuje nápravu již spáchaných porušení, ale také zvažování hrozeb (pokud jsou vážné a důvěryhodné), že k takovým porušením dojde a povedou k nežádoucím finančním důsledkům.

312. Judikatura Soudního dvora schvaluje použití kritéria vážného rizika pro přijetí finančních oprav nebo jiných ochranných opatření rozpočtu Unie vůči členským státům, pokud tyto státy uplatňují nedostatečné kontroly, aniž by bylo nutné prokázat skutečnou a efektivní ztrátu¹⁵³.

313. V nařízení 2020/2092 se mi posouzení vážného nebezpečí porušení zásady právního státu, které přímo souvisí s plněním rozpočtu, jako kritéria pro přijetí nápravných opatření, jeví jako obzvláště relevantní vzhledem k horizontální povaze mechanismu podmíněnosti.

314. Rozsáhlá pochybení vnitrostátních orgánů při dodržování zásad právního státu ve vztahu k rozpočtu mohou sama o sobě představovat riziko pro řádné řízení rozpočtu a finanční zájmy Unie.

315. Článek 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 stanoví hypotézou hrozby, která vážně ovlivňuje rozpočet nebo finanční zájmy Unie. Je tedy v souladu s požadavky zásady proporcionality, protože opatření reagující na rizikovou situaci musí být přiměřená intenzitě rizika a jeho dopadu na rozpočet nebo finanční zájmy Unie. To potvrzuje i čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092.

316. Na rozdíl od toho, co tvrdí maďarská vláda, se nezavádí žádná domněnka nebezpečí, která by oslabovala souvislost mezi porušením zásad právního státu a plněním rozpočtu Unie. Komise není v žádném případě zbavena povinnosti prokázat existenci hrozby nebo nebezpečí, které, což zdůrazňují, musí být vážné, skutečné, a nikoli pouze hypotetické.

317. Za těchto okolností je čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092 slučitelný se zásadou právní jistoty, tudíž je třeba čtvrtý žalobní důvod zamítnout.

B. Pátý žalobní důvod: čl. 4 odst. 2 písm. h) nařízení č. 2020/2092

318. Podle maďarské vlády čl. 4 odst. 2 písm. h) nařízení 2020/2092 neobsahuje konkrétní definici okolností, za nichž může dojít k porušení zásad právního státu. Tím, že ustanovení bez dalších podrobností odkazuje na „jin[é] situac[e] nebo jednání orgánů“, porušuje zásadu právní jistoty.

319. Tento žalobní důvod musí být zamítnut z důvodů uvedených v odpovědi na třetí žalobní důvod.

¹⁵³ – Rozsudek ze dne 7. října 2004, Španělsko v. Komise (C-153/01, EU:C:2004:589), body 66 a 67.

C. Šestý žalobní důvod: porušení čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092

1. Argumentace účastníků řízení

320. Podle maďarské vlády příkaz podle čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092 (stručně řečeno, že členský stát, vůči němuž byla přijata opatření, bude nadále financovat konečné příjemce programů):

- je neslučitelný s právním základem uvedeného nařízení, neboť povinnost dopadá na rozpočty členských států,
- porušuje ustanovení unijního práva o rozpočtových schodcích a zásadu rovnosti členských států.

321. Parlament a Rada tento argument zpochybňují a znovu zdůrazňují – stejně jako v případě prvního žalobního důvodu – že čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092 neukládá žádné další povinnosti kromě již existujících a je nezbytný k zajištění ochrany práv nabytých příjemci. Dále zdůrazňují, že odpovědnost za dosažení cílů rozpočtového schodku nese členský stát v souladu se svými vlastními legislativními rozhodnutími, aniž je dotčeno dodržování unijních pravidel (včetně samotného nařízení 2020/2092).

2. Posouzení

322. Ke slučitelnosti čl. 5 odst. 2 nařízení 2020/2092 s právním základem čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU jsem se již vyjádřil v rámci přezkumu prvního žalobního důvodu.

323. Pokud jde o (ne)slučitelnost tohoto ustanovení s unijními pravidly týkajícími se kontroly nadměrných schodků veřejných financí, nesdílím názor maďarské vlády.

324. Každý členský stát (zejména pokud nepatří do eurozóny) má pravomoc sestavovat a kontrolovat své vlastní rozpočty, přičemž pouze musí dodržovat meze stanovené unijním právem. Nařízení 2020/2092 nezasahuje do svobody členských států činit v rámci těchto mezí vlastní rozpočtová rozhodnutí ohledně veřejných příjmů a výdajů.

325. Při výkonu této rozpočtové pravomoci musí členský stát zcela jistě nést náklady na finanční opravy uložené v rámci nařízení 2020/2092, a zejména náklady vyplývající z povinnosti dodržovat požadavek na další financování konečných příjemců programů.

326. Pokud jde o (údajně) jednodušší plnění této povinnosti v případě velkých členských států, rovnost mezi členskými státy není porušena, když nařízení 2020/2092 ukládá všem státům stejnou povinnost zachovat financování konečných příjemců.

327. Kromě toho finanční prostředky, které členský stát obdrží z rozpočtu Unie, obvykle souvisejí s ekonomickou vahou a počtem obyvatel daného státu jako s relevantními faktory. Státy s menší ekonomickou vahou a menším počtem obyvatel jsou příjemci programů Unie úměrně svým jedinečným charakteristikám. Finanční opravy za porušení zásad právního státu je tedy postihnou ve stejné míře.

328. Skutečnost, zda stát je bez ohledu na svou ekonomickou váhu a počet obyvatel čistým plátcem nebo čistým příjemcem finančních prostředků Unie, na této situaci nic nemění. Čistí příjemci finančních prostředků z rozpočtu Unie budou logicky mechanismu finanční podmíněnosti vystaveni úměrně více než čistí plátcí, což je však nevyhnutelné a neznamená to diskriminaci mezi členskými státy.

329. Šestý žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

D. Sedmý žalobní důvod: čl. 5 odst. 3 předposlední věta nařízení 2020/2092

330. Podle maďarské vlády je třetí věta čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 (která uvádí, že „[ř]ádně se při tom zohlední povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu“) neslučitelná s právním základem nařízení a s článkem 7 SEU. Tvrdí, že toto ustanovení nemá žádnou souvislost s rozpočtem ani s finančními zájmy Unie, a navíc postrádá přesnost, kterou vyžaduje zásada právní jistoty.

331. Tato tvrzení je třeba odmítnout z důvodů uvedených při přezkumu prvního a třetího žalobního důvodu.

E. Osmý žalobní důvod: čl. 5 odst. 3 poslední věta nařízení 2020/2092

332. Maďarská vláda tvrdí, že poslední věta čl. 5 odst. 3 nařízení 2020/2092 („[o]patření se pokud možno zaměří na činnosti Unie, které jsou daným porušováním dotčeny“) nezajišťuje, aby existovala přímá souvislost mezi konkrétně zjištěným porušením zásad právního státu a těmito opatřeními. Podle jejího názoru toto ustanovení porušuje jak zásadu proporcionality, tak zásadu právní jistoty.

333. Tento žalobní důvod musí být zamítnut z důvodů uvedených ve vztahu k prvnímu a třetímu žalobnímu důvodu.

F. Devátý žalobní důvod: čl. 6 odst. 3 a 8 nařízení č. 2020/2092

334. Maďarská vláda se domnívá, že čl. 6 odst. 3 a 8 nařízení 2020/2092 (který Komisi ukládá zohlednit „příslušné informace z dostupných zdrojů, včetně rozhodnutí, závěrů a doporučení orgánů Unie, jiných příslušných mezinárodních organizací a dalších uznávaných institucí“) porušuje zásadu právní jistoty, neboť nedostatečně vymezuje informace a zdroje, které je třeba použít.

335. Tento žalobní důvod musí být zamítnut z důvodů uvedených ve vztahu ke třetímu žalobnímu důvodu.

IX. K nákladům řízení

336. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit Maďarsku náhradu nákladů řízení.

337. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Evropská komise, Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Polská republika, Finská republika a Švédské království nesou vlastní náklady řízení.

X. Závěry

338. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- „1) Zamítl incidenční návrh Rady, aby nebyly zohledněny pasáže žaloby Maďarska a jejích příloh, zejména přílohy A.3, které odkazují na analýzu provedenou ve stanovisku právní služby Rady (dokument Rady 13593/18) ze dne 25. října 2018, reprodukuje její obsah nebo ji odrážejí.
- 2) Zamítl první, druhý a třetí žalobní důvod žaloby podané Maďarskem proti nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie, ve kterých se navrhuje jeho zrušení.
- 3) Prohlásil za nepřijatelný čtvrtý, sedmý a osmý žalobní důvod a zamítl pátý, šestý a devátý žalobní důvod, ve kterých se podpůrně navrhuje zrušení čl. 4 odst. 1, čl. 4 odst. 2 písm. h), čl. 5 odst. 2, čl. 5 odst. 3 předposlední věty, čl. 5 odst. 3 poslední věty a čl. 6 odst. 3 a 8 nařízení 2020/2092.
- 4) Uložil Maďarsku nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem a Radou.
- 5) Evropská komise, Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Polská republika, Finská republika a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.“