



Sbírka soudních rozhodnutí

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

Věc C-157/21

**Polská republika
proti
Evropskému parlamentu,
Radě Evropské unie**

„Žaloba na neplatnost – Článek 151 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora – Překážka v průběhu řízení – Žádost o vynětí dokumentu – Právní stanoviska – 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 – Údajné porušení ustanovení Smluv – Zásada právní jistoty – Rovnost členských států – Zásada proporcionality“

1. Touto žalobou² podanou na základě článku 263 SFEU se Polská republika domáhá, aby Soudní dvůr zrušil nařízení (EU, Euratom) 2020/2092³.
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).

I. Právní rámec

4. Odkazuji na ustanovení Smluv a sekundárního unijního práva uvedená v mém stanovisku ve věci C-156/21.

¹ – Původní jazyk: španělština.

² – Ve věci C-156/21, Maďarsko v. Parlament a Rada, se Maďarsko domáhá téhož. Ve stejný den přednáším stanovisko k oběma věcem.

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (Úř. věst. 2020, L 433I, s. 1).

II. Řízení před Soudním dvorem

5. Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil nařízení 2020/2092 v plném rozsahu;
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

6. Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

7. 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.

8. Dne 12. května 2021 požádala Rada na základě čl. 151 odst. 1 jednacího řádu Soudní dvůr, aby nezohlednil některé pasáže žaloby Polské republiky z toho důvodu, že reprodukují 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.

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

10. Můj postup v tomto stanovisku bude stejný jako ve stanovisku ve věci C-156/21. Nejprve se budu zabývat překážkou řízení, kterou namítá Rada. Dále vysvětlím právní kontext, v němž bylo nařízení 2020/2092 vypracováno a přijato. Nakonec se budu věnovat jedenácti důvodům směřujícím ke zrušení, které Polská republika uplatnila za účelem zrušení nařízení 2020/2092.

11. Abych se vyhnul opakování, budu odkazovat na stanovisko ve věci C-156/21 (která byla zapsána do rejstříku dříve než tato věc), nakolik to bude možné. V tomto stanovisku se tedy budu věnovat pouze otázkám, kterými jsem se v uvedeném stanovisku nezabýval.

III. Překážka v průběhu řízení: žádost o vynětí stanoviska právní služby Rady

12. Rada žádá Soudní dvůr, „aby nebyly zohledněny pasáže žaloby a jejích příloh, které odkazují na analýzu provedenou ve stanovisku právní služby Rady (dokument Rady 13593/18) ze dne 25. října 2018, reprodukují její obsah nebo ji odrážejí, a zejména pasáže [v bodech 53, 75, 126, 133 a 139]“.

13. Polská vláda navrhuje, aby Soudní dvůr návrh Rady zamítl, protože její argumenty nejsou opodstatněné a nelze je přijmout.

14. Ve svém stanovisku ve věci C-156/2021 uvádím důvody, které mě vedou k tomu, abych navrhl zamítnutí incidenčního návrhu Rady, stejného jako v projednávané věci, po analýze: a) právní úpravy přístupu k dokumentům orgánů a jejich uplatnění u soudu; b) judikatury týkající se přístupu ke stanoviskům právních služeb orgánů a jejich uplatnění u soudu; a c) jejího použití na tento spor.

15. Ze stejných důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby i v této věci incidenční návrh Rady zamítl.

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

16. Odkazuji na argumenty uvedené ve stanovisku ve věci C-156/21 k legislativnímu postupu při přijímání nařízení 2020/2092 a k mechanismům finanční podmíněnosti existujícím v unijním právu.

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

17. Polská vláda tvrdí, že nařízení přijaté na základě čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU nemůže definovat pojem právního státu ani skutečnosti zakládající jeho porušení. Nemůže ani opravňovat Komisi a Radu, aby při uplatňování tohoto nařízení určovaly požadavky související se zásadami právního státu. Konečně normotvůrce nemohl oprávnit Radu, aby na základě zjištění Komise o porušení těchto zásad přijala opatření na ochranu unijního rozpočtu namířená proti členskému státu.

18. Polská vláda uvádí, že nařízení 2020/2092 opravňuje k ukládání *sankcí* členským státům za nesplnění povinností, které pro ně vyplývají ze Smluv. Nařízení 2020/2092 tedy neodpovídá požadavkům, které má splňovat mechanismus finanční podmíněnosti. Jeho právním základem proto nemůže být čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, který svěřuje unijním orgánům čistě rozpočtové úkoly.

19. Analýza těchto argumentů v odpovídajících bodech stanoviska ve věci C-156/21 mě vede k návrhu na zamítnutí prvního žalobního důvodu.

VI. Druhý žalobní důvod: nevhodnost právního základu nařízení 2020/2092

A. Argumentace účastníků řízení

20. Polská vláda tvrdí, že pokud by Soudní dvůr uznal, že Unie má pravomoc přijmout nařízení 2020/2092, jeho právním základem by měl být čl. 311 třetí pododstavec SFEU, nebo případně čl. 312 odst. 2 SFEU, a nikoli čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.

21. Podle polské vlády se nařízení 2020/2092 týká nového rozpočtového cyklu, souboru finančních závazků přijatých pro účely víceletého finančního rámce (dále jen „VFR“)⁴ a Nástroje Evropské unie na podporu oživení Next Generation EU⁵, a souvisí s nimi, jak prokazuje proces jeho vypracování.

22. Článek 322 odst. 1 písm. a) SFEU neposkytuje odpovídající právní oporu nařízení 2020/2092, neboť umožňuje pouze přijetí aktů týkajících se plnění ročního rozpočtu Unie.

23. Zvolení tohoto nesprávného právního základu vedlo k použití nevhodného legislativního postupu (řádného) a k nesprávnému systému hlasování (kvalifikovanou většinou). Došlo tak k porušení podstatných formálních náležitostí, jelikož čl. 311 třetí pododstavec SFEU a čl. 312 odst. 2 SFEU vyžadují použití zvláštního legislativního postupu a jednomyslné rozhodnutí.

24. Parlament a Rada s těmito argumenty nesouhlasí⁶.

B. Posouzení

25. Nařízení č. 2020/2092 zavádí mechanismus finanční podmíněnosti *trvalé* povahy, který nesouvisí s žádným ročním rozpočtem ani určitým VFR.

26. Pravidla pro plnění rozpočtu, jejichž přijetí dovoluje čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, se vztahují jak na víceleté finanční rámce (a na nástroj Next Generation EU), tak na roční rozpočty. Článek 310 SFEU zakotvuje zásadu ročního rozpočtu, což znamená, že příjmy a výdaje stanovené ve víceletých finančních rámcích se každoročně dělí a uskutečňují prostřednictvím každého rozpočtu.

27. První ze dvou článků, na které se odvolává polská vláda (čl. 311 třetí pododstavec SFEU), uvádí, že „Rada přijme zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodnutí, kterým se stanoví ustanovení týkající se systému vlastních zdrojů Unie. V této souvislosti může zřídit nové kategorie vlastních zdrojů nebo zrušit stávající kategorii. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy“.

28. Nařízení 2020/2092 však nezavádí žádný nový druh vlastního zdroje, neruší žádný ze stávajících ani neupravuje způsoby vybírání vlastních zdrojů či vztah mezi nimi. Je koncipováno tak, aby se uplatňovalo v zásadě spíše na výdaje Unie než na její příjmy. Článek 311 třetí pododstavec SFEU proto nemůže představovat náležitý právní základ pro jeho přijetí.

29. Totéž lze říci o druhém údajně porušeném článku (čl. 312 odst. 2 SFEU), podle kterého „Rada přijme zvláštním legislativním postupem nařízení, kterým se stanoví víceletý finanční rámec. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnází většinou hlasů všech svých členů [...]“.

⁴ – V současnosti platí 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).

⁵ – Nařízení Rady (EU) 2020/2094 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; dále jen „Next Generation EU“).

⁶ – 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.

30. Víceletý finanční rámec se stanoví na dobu nejméně pěti let, jeho cílem je zajistit během tohoto období řádný vývoj výdajů, a za tím účelem stanoví vyšší ročních stropů prostředků na závazky podle kategorie výdajů a ročních stropů prostředků na platby.

31. Nařízení 2020/2092 naproti tomu neobsahuje žádný plán závazků a plateb Unie během určitého období (bude platit, dokud nebude zrušeno) a nelze jej označit za mechanismus účelný pro hladký průběh ročního rozpočtového procesu ve smyslu čl. 312 odst. 3 SFEU.

32. Pokud jde o okolnost, že nařízení 2020/2092 bylo přijato souběžně se sjednáním VFR 2021–2027 a nástroje Next Generation EU (nebo že s nimi politicky souvisí), nemá tento časový faktor vliv na volbu jeho právního základu, ani na přezkum jeho legality.

33. Za těchto podmínek musí být druhý žalobní důvod zamítnut.

VII. Třetí žalobní důvod: porušení Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojeného k SEU a SFEU

A. Argumentace účastníků řízení

34. Polská vláda podpůrně uvádí (pro případ, že Soudní dvůr uzná pravomoc unijního normotvůrce přijmout nařízení 2020/2092), že toto nařízení bylo přijato v rozporu s Protokolem č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

35. Polská vláda má za to, že plnění rozpočtu Unie nepatří do výlučných pravomocí uvedených v čl. 3 odst. 1 SFEU, nýbrž do sdílených pravomocí podle čl. 4 odst. 1 SFEU, i když není uvedeno na jejich seznamu.

36. Toto tvrzení opírá o čl. 325 odst. 1 SFEU, podle kterého „Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku [...]“.

37. S odkazem na návrh Komise týkající se (budoucího) nařízení 2020/2092⁷ polská vláda tvrdí, že jelikož tento návrh nebyl postoupen vnitrostátním parlamentům k ověření jeho souladu se zásadou subsidiarity, byl porušen čl. 4 první pododstavec, čl. 6 první pododstavec a čl. 7 odst. 1 protokolu č. 2.

38. Toto opomenutí představuje porušení podstatných formálních náležitostí, které vede ke zrušení nařízení 2020/2092. To konstatoval Soudní dvůr v případě nesplnění povinnosti konzultace s Evropským parlamentem v rámci legislativního procesu.

39. Rada a Evropský parlament tyto argumenty zpochybňují.

⁷ – 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.

B. Posouzení

40. Rozpočet umožňuje Unii provádět její politiky a zajišťovat fungování jejích orgánů, institucí a jiných subjektů. Nevztahuje se na něj vertikální rozdělení pravomocí mezi Unii a její členské státy (články 3 SFEU až 6 SFEU), jelikož spadá do vnitřní pravomoci týkající se fungování Unie a jejích orgánů, která se podobá pravomoci těchto orgánů při přijímání vnitřních předpisů, jazykového režimu nebo služebního řádu jejich úředníků a zaměstnanců. Plnění rozpočtu Unie tedy není oblastí, na kterou se vztahuje zásada svěřené pravomoci, ale jde o pravomoc, která přísluší výlučně Unii.

41. Tato tvrzení nejsou v rozporu s článkem 317 SFEU, který Komisi ukládá úkol plnit rozpočet „ve spolupráci s členskými státy v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 322 [SFEU]“ na vlastní odpovědnost.

42. Je tedy možné, aby se členské státy podílely na základě přenesení pravomoci na řízení rozpočtu Unie pod kontrolou Komise. To ukazuje režim „sdíleného řízení“, který upravuje finanční nařízení⁸ v článku 63⁹. Toto sdílené řízení Unie s jejími členskými státy však neznámá, že by členské státy mohly přijímat pravidla, kterými se řídí rozpočet Unie¹⁰. Plnění rozpočtu spadá výlučně do pravomoci Unie a ta ji může přenést na členské státy, pokud má za to, že sdílené řízení je nejlepší způsob jeho provádění. V rámci sdíleného řízení si Komise samozřejmě ponechává kontrolu nad jednáním státních orgánů.

43. Ani článku 325 SFEU, obsaženého v kapitole věnované „boji proti podvodům“, se nelze dovolávat k tomu, aby členským státům byla přiznána pravomoc v souvislosti s mechanismem finanční podmíněnosti spojeným s plněním rozpočtu Unie.

44. Bezprostředním účelem zavedení takového mechanismu v nařízení 2020/2092 není boj proti podvodům. Kromě toho tento mechanismus finanční podmíněnosti působí pouze ve vztahu k členským státům, ale nikoli vůči soukromým subjektům, na které míří článek 325 SFEU a předpisy sekundárního práva, které jej provádějí.

45. Vychází z tohoto předpokladu, vzhledem k tomu, že zásada subsidiarity platí v oblastech spadajících do sdílené pravomoci členských států a Unie (čl. 5 odst. 3 SEU), nevztahuje se na plnění rozpočtu Unie. Avšak i kdyby tomu tak bylo a tato zásada byla považována za použitelnou, jsem toho názoru, že nedošlo k porušení podstatných formálních náležitostí, na které si stěžuje polská vláda.

⁸ – 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 a (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“).

⁹ – Podle jeho odstavce 1: „Plní-li Komise rozpočet ve sdíleném řízení, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy“.

¹⁰ – Komise ve svém návrhu nařízení s ohledem na zásadu subsidiarity uvedla, že „finanční pravidla, jimiž se řídí rozpočet Unie podle článku 322 Smlouvy o fungování EU, nemohou být přijata na úrovni členských států“ [dokument COM (2018) 324 final ze dne 2. května 2018, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně unijního rozpočtu v případě obecných nedostatků právního státu v členských státech, důvodová zpráva, bod 2 druhý pododstavec].

46. Pokud jde o údajné porušení čl. 4 prvního pododstavce, čl. 6 prvního pododstavce a čl. 7 odst. 1 protokolu č. 2, připomínám, že nařízení, jako ostatní normativní akty, jsou schvalována unijními orgány, jak stanoví čl. 288 první pododstavec SFEU. Pokud se unijní orgán nepodílí na jeho přijetí, když to závazně stanoví ustanovení Smluv, je logické, že je tato formální vada kvalifikována jako podstatná a způsobuje neplatnost¹¹.

47. Funkce vnitrostátních parlamentů se omezují na funkce uvedené v článku 12 SEU, které, nakolik je relevantní v projednávaném případě, spočívají v tom, být informovány a obdržet návrhy legislativních aktů Unie [písm. a)], a v zajištění dodržování zásady subsidiarity v souladu s tím, co stanoví Protokol č. 2 [písm. b)]. Podle článku 7 Protokolu č. 2 jejich zásah nebrání přijetí normativního aktu, ale ukládá Komisi povinnost návrh přezkoumat za účelem jeho stažení, změny nebo zachování.

48. Formální vady se Komise podle polské vlády dopustila tím, že nesplnila svou povinnost postoupit vnitrostátním parlamentům návrh legislativního aktu, kterou stanoví čl. 4 první pododstavec Protokolu č. 2.

49. Z tohoto prvotního porušení podle ní vyplývá porušení čl. 6 prvního pododstavce Protokolu č. 2 (možnost vnitrostátního parlamentu vydat odůvodněné stanovisko „uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity“) a čl. 7 odst. 1 téhož protokolu (unijní orgány, „pochází-li od nich návrh legislativního aktu, přihlížejí k odůvodněným stanoviskům, která vydaly vnitrostátní parlamenty“).

50. Nelze však opomíjet, že:

- preambule nařízení č. 2020/2092 uvádí, že Parlament a Rada jej přijaly „po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům“¹²,
- v návrhu Komise je uvedeno, že návrh byl předán vnitrostátním parlamentům,
- polská vláda uznává, že některé vnitrostátní parlamenty, včetně parlamentu Polské republiky, předaly Komisi svá stanoviska týkající se přizpůsobení návrhu zásadě subsidiarity¹³.

51. To, že polská vláda výslovně uznává, že návrh Komise byl postoupen vnitrostátním parlamentům¹⁴, jí nebrání v tvrzení, že Komise měla provést oznámení podruhé vzhledem k tomu, že tento návrh byl v průběhu legislativního postupu významně změněn.

¹¹ – Podle ustálené judikatury platí, že řádná konzultace s Evropským parlamentem v případech stanovených Smlouvou je podstatnou formální náležitostí, jejíž nesplnění má za následek neplatnost dotčeného aktu. Efektivní účast Parlamentu na rozhodovacím procesu probíhající podle postupů stanovených ve Smlouvě totiž je podstatným prvkem institucionální rovnováhy zamýšlené Smlouvou. Tato pravomoc je výrazem základní demokratické zásady, podle níž se lid účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění [v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 11. listopadu 1997, Eurotunnel a další (C-408/95, EU:C:1997:532), bod 45; ze dne 7. března 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), body 24 a 25; a ze dne 6. září 2017, Slovensko v. Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631), bod 160].

¹² – Článek 3 Protokolu č. 1 stanoví: „Vnitrostátní parlamenty mohou zaslat postupem uvedeným v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko k tomu, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity“.

¹³ – Žaloba polské vlády, body 44 a 45.

¹⁴ – Tamtéž, závěrečná věta bodu 49.

52. Polská vláda uplatňuje na podporu svého tvrzení judikaturu Soudního dvora¹⁵, podle níž „povinnost konzultovat [Evropský] [p]arlament během rozhodovacího procesu v případech stanovených Smlouvou znamená, že požadavek na opětovnou konzultaci platí vždy, kdy se přijatý konečný text jako celek co do své podstaty odchyluje od toho, který již byl s Parlamentem konzultován“.

53. Tato judikatura však není v projednávané věci použitelná vzhledem k tomu, že Protokol č. 2 nepočítá s druhým (nebo následným) postoupením návrhů legislativních aktů vnitrostátním parlamentům, pokud je během jejich projednávání probíhajícího u Rady a Parlamentu změněn jejich obsah. V případě nařízení 2020/2092 nezměnila Komise svůj původní návrh, ale do konečné přijaté podoby jej změnila Rada a Parlament.

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

VIII. Čtvrtý žalobní důvod: porušení povinnosti uvést odůvodnění (čl. 296 druhý pododstavec SFEU)

A. Argumentace účastníků řízení

55. Polská vláda v podstatě tvrdí, že odůvodnění nařízení obsažené v návrhu Komise nesplňuje povinnost uloženou v čl. 296 druhém pododstavci SFEU, jak je vykládána Soudním dvorem.

56. Dodává, že tento návrh zejména neodůvodnil nezbytnost přijetí nařízení 2020/2092, ani volbu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU jako právního základu.

57. Parlament a Rada s touto argumentací nesouhlasí.

B. Posouzení

58. Zaprvé je tento žalobní důvod neúčinný, neboť se týká pouze původního návrhu Komise, a nikoli konečného obsahu nařízení 2020/2092. To je napadeným legislativním aktem, nikoli uvedený návrh.

59. I když k textům zvažovaným v rámci legislativního procesu týkajícího se unijního aktu lze přihlídnout při analýze odůvodnění aktu, rozhodující je jediné text, který obsahuje normativní akt, jak byl přijat a zveřejněn. Odůvodnění tohoto aktu poskytují samozřejmě důvody uvedené v jeho preambuli.

¹⁵ – Rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391), bod 39, a ze dne 6. září 2017, *Slovensko v. Rada* (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631), bod 161.

60. Zadruhé podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být odůvodnění, které vyžaduje čl. 296 druhý pododstavec SFEU¹⁶, přizpůsobeno povaze aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž jej vydal, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést přezkum¹⁷.

61. V projednávaném případě přitom unijní normotvůrce dostatečně odůvodnil přijetí nařízení 2020/2092 ve 29 bodech jeho odůvodnění. V prvním z právních východisek obsažených v preambuli je odkazováno konkrétně na čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.

62. V těchto bodech odůvodnění jsou uvedeny důvody, které vedly k zavedení mechanismu finanční podmíněnosti na ochranu unijního rozpočtu při případném porušení zásad právního státu členskými státy.

63. Vztah „mezi dodržováním zásad právního státu a efektivním plněním rozpočtu Unie v souladu se zásadami řádného finančního řízení“ jakožto klíčový prvek nařízení 2020/2092 je uveden konkrétně v bodě 13 jeho odůvodnění.

64. Čtvrtý žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

IX. Pátý žalobní důvod: porušení článku 7 SEU

65. Podle polské vlády zavádí nařízení 2020/2092 nový mechanismus, nestanovený Smlouvami, pro kontrolu dodržování zásad právního státu členskými státy. Má tedy účinek rovnocenný změně Smluv, která není proveditelná pouhou normou sekundárního práva.

66. Kromě toho, protože se cíl nařízení 2020/2092 shoduje s cílem postupu podle článku 7 SEU, obchází toto nařízení uplatnění tohoto článku, jehož podmínky jsou přísnější a poskytují členským státům více záruk.

67. Posouzení těchto argumentů v odpovídajících bodech stanoviska ve věci C-156/21 mě vede k návrhu na zamítnutí pátého žalobního důvodu.

X. Šestý žalobní důvod: porušení čl. 269 prvního pododstavce SFEU

68. Podle polské vlády znamená přijetí nařízení 2020/2092 *de facto* porušení čl. 269 prvního pododstavce SFEU, protože se jím rozšiřuje pravomoc Soudního dvora (kterou tento článek omezuje na přezkum procedurálních pravidel) na jakékoli porušení zásad právního státu, jehož rozsah vymezuje, rovněž bez jakéhokoli základu, nařízení 2020/2092.

¹⁶ – „Právní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami“.

¹⁷ – Není požadováno, aby odůvodnění vylíčkovalo všechny relevantní skutkové nebo právní okolnosti. Odůvodnění musí být posuzováno s ohledem nejen na jeho znění, ale také na jeho kontext, jakož i na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast. To platí zejména v případech, kdy členské státy byly úzce zapojeny do procesu vypracování sporného aktu, a tudíž znají důvody, které vedly k přijetí tohoto aktu. Jedná-li se o akty s obecnou působností, odůvodnění se může omezit na uvedení celkové situace, jež vedla k jeho přijetí, a dále obecných cílů, o jejichž dosažení usiluje. Pokud z napadeného aktu vyplývá základní cíl, který orgán sledoval, bylo by příliš vyžadovat zvláštní odůvodnění pro jednotlivé volby technické povahy. Viz rozsudky ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (Kvóty pro odlov mečouna obecného v Středozemním moři), C-611/17, EU:C:2019:332, body 4 až 42; ze dne 22. listopadu 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, bod 79, a ze dne 17. března 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, bod 58.

69. Posouzení těchto argumentů v odpovídajících bodech stanoviska ve věci C-156/21 mě vede k návrhu na zamítnutí šestého žalobního důvodu.

XI. Sedmý žalobní důvod: porušení čl. 4 odst. 1 SEU, čl. 4 odst. 2 druhé věty SEU a čl. 5 odst. 2 SEU

A. Argumentace účastníků řízení

70. Podle polské vlády unijní normotvůrce tím, že zavedl v nařízení 2020/2092 mechanismus podmíněnosti vázaný na dodržování zásad právního státu:

- porušil zásadu svěření pravomocí zakotvenou v čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 2 SEU;
- nesplnil povinnost respektovat „základní funkce státu“, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti (čl. 4 odst. 2 druhá věta SEU).

71. Parlament a Komise tyto argumenty zpochybňují.

B. Posouzení

72. Pokud jde o údajné porušení zásady svěření pravomoci (čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 2 SEU), musím zopakovat, že k němu nedošlo, protože Unie má právní základ k přijetí nařízení 2020/2092 v čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU. Odkazuji na analýzu provedenou ve stanovisku ve věci C-156/21.

73. Pokud jde o čl. 4 odst. 2 SEU, polská vláda v tomto žalobním důvodu¹⁸ nenamítá porušení jeho první věty (a sice věty týkající se národní identity)¹⁹, nýbrž výlučně druhé věty, která hovoří o respektování základních funkcí státu²⁰.

74. Na rozdíl od toho, co tvrdí polská vláda, nařízení 2020/2092 nepodrobuje kontrole Komise klíčové oblasti svrchovanosti členských států, jako je jejich územní celistvost, udržení veřejného pořádku a ochrana národní bezpečnosti.

75. Je pravda, že mechanismus nařízení 2020/2092 může být použit v souvislosti s činností některých vnitrostátních orgánů (jako jsou orgány pověřené finanční kontrolou a zadáváním veřejných zakázek; orgány pověřené vyšetřováním; státní zastupitelství a soudy), ale pouze v rozsahu, v němž má vliv na plnění rozpočtu Unie nebo se dotýká jejich finančních zájmů.

76. Článek 4 odst. 2 druhá věta SEU neumožňuje členským státům zprostit se povinností, které jim ukládá unijní právo v oblastech spadajících do pravomoci členských států, které souvisejí s výkonem základních funkcí státu.

¹⁸ – Činí tak v osmém žalobním důvodu.

¹⁹ – Ustanovení o respektování národní identity, která spočívá v základních politických a ústavních systémech členských států (což jsou autonomní pojmy unijního práva), nachází své vyjádření v čl. 4 odst. 2 první větě SEU za účelem omezení dopadu unijního práva na oblasti považované za zásadní pro členské státy. Působí v rámci vertikálního vymezení pravomocí mezi Uníí a jejími členskými státy a souvisí mimo jiné se zásadou loajální spolupráce, která je doprovází v čl. 4 odst. 3 SEU.

²⁰ – „[Unie] [r]espektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu“.

77. Soudní dvůr to potvrdil pro tak citlivé oblasti, jako je vnitřní a vnější bezpečnost²¹, vnitrostátní organizace soudnictví²² a dokonce organizace ozbrojených sil²³, jedná-li se o oblasti upravené unijním právem. Jeho „nezbytné dodržování“ znamená, že činnosti státních orgánů v těchto oblastech nejsou vyňaty z působnosti aktů unijních orgánů, když tyto orgány legitimně vykonávají své pravomoci.

78. Je pravda, jak tvrdí Polská republika, že úprava organizace a fungování státních orgánů uvedených v nařízení 2020/2092 (mimo jiné orgánů pověřených vyšetřováním, státních zastupitelství nebo soudů) spadá podle čl. 4 odst. 2 druhé věty SEU do pravomoci členských států.

79. Nařízení 2020/2092 však členským státům neukládá žádnou *novou* povinnost, pokud jde o organizaci a fungování těchto státních orgánů, která by mohla ovlivnit výkon jejich základních funkcí. Povinnost, aby uvedené orgány, a kterékoliv další, dodržovaly při své činnosti zásady právního státu jakožto hodnoty společné všem členským státům, zjevně předchází přijetí nařízení 2020/2092 a vyplývá přímo ze Smluv.

80. Vzhledem k tomu, že řízení rozpočtu Unie a ochrana jejích finančních zájmů mohou být poškozeny jednáním uvedených orgánů, které porušuje zásady právního státu, odpovídají nápravná opatření, která umožňuje nařízení 2020/2092, výkonu pravomoci samotné Unie.

81. Polská vláda ve skutečnosti opakuje v rámci tohoto žalobního důvodu argumenty obdobné těm, které uvedla v jiných sporech (ať už jde o přímé žaloby nebo žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce) ohledně nemožnosti dovolávat se čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny ke zpochybnění předpisů Polské republiky týkajících se postavení vnitrostátních soudců nebo jejích soudů. Soudní dvůr tyto argumenty, které se na svou podporu dovolávaly mimo jiné článku 4 SEU, čl. 5 odst. 1 a 2 SEU a čl. 13 odst. 2 SEU, odmítl²⁴.

82. S ohledem na výše uvedené úvahy musí být sedmý žalobní důvod zamítnut.

XII. Osmý žalobní důvod: porušení zásady rovného zacházení s členskými státy (čl. 4 odst. 2 první věta SEU)

A. Argumentace účastníků řízení

83. Polská vláda tvrdí, že nařízení 2020/2092 nejen že porušuje zásadu rovnosti členských států, ale přispívá i k přetrvávání projevů jejího porušení.

²¹ – Rozsudky ze dne 6. října 2020, La Quadrature du Net a další (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791), bod 99, a ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokační žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257), body 143 a 170.

²² – Podle Soudního dvora organizace soudnictví v členských státech spadá do pravomoci členských států, nicméně při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva, a zejména z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531), bod 52; ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:924), bod 102; ze dne 19. listopadu 2019, A. K. (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982), bod 75; ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu) (C-824/18, EU:C:2021:153), bod 68, a ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), bod 40.

²³ – Rozsudek ze dne 15. července 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597), bod 40: „[...] i když jediné členským státům přísluší vymezit jejich podstatné bezpečnostní zájmy a přijmout opatření způsobila k zajištění jejich vnitřní a vnější bezpečnosti, včetně rozhodnutí týkajících se organizace jejich ozbrojených sil, nelze na základě pouhé skutečnosti, že určité vnitrostátní opatření bylo přijato za účelem ochrany národní bezpečnosti, vyloučit uplatnění unijního práva a zprostit členské státy povinnosti jej nutně dodržovat [...] Totéž platí pro vnitrostátní opatření přijatá za účelem ochrany územní celistvosti členského státu“.

²⁴ – Viz rozsudky uvedené v poznámce 22 tohoto stanoviska.

84. Nařízení 2020/2092 podle ní nezaručuje, aby konstatování, že došlo k porušení zásad právního státu, předcházelo „důkladné kvalitativní posouzení“ ze strany Komise, které lze označit za objektivní, nestranné a spravedlivé.

85. Kromě toho uvádí, že postup přijímání opatření na ochranu rozpočtu Unie přímo a jednoznačně diskriminuje *malé a střední* členské státy oproti *velkým*, jelikož Rada přijímá svá rozhodnutí kvalifikovanou většinou podle systému, v němž mají hlasy posledně uvedených států „nepřiměřenou váhu“.

86. Parlament a Rada tyto argumenty zpochybňují.

B. Posouzení

87. Tento žalobní důvod směřuje nesourodé otázky, přičemž ne všechny souvisejí s tím, co teoreticky má být jediným předmětem tohoto důvodu (tedy porušení zásady rovného zacházení).

88. Pokud jsem správně pochopil argumentaci polské vlády, poukazuje zaprvé na to, že Komise nemůže provést objektivní, nestranné a spravedlivé posouzení, protože jednou ze skutečností, které má zohlednit, jsou zprávy Benátské komise²⁵, což je poradní orgán, který při jedné příležitosti²⁶ v rámci posuzování slučitelnosti jmenování soudců s požadavky právního státu rozlišoval mezi *starými* a *novými* demokraciemi.

89. Podle bodu 6 odůvodnění nařízení 2020/2092 Komise přihlédne „k relevantním informacím ze všech dostupných zdrojů a od uznávaných orgánů“. Mezi tyto zdroje a orgány patří, vedle jiných, orgány Rady Evropy, jako je Skupina států proti korupci (GRECO) a Benátská komise.

90. Tentýž bod odůvodnění nicméně uvádí, že Komise musí provést důkladné, „objektivní, nestranné a spravedlivé“ posouzení. Komise není ve svém posouzení dokumenty Benátské komise vázána a nemusí je zohlednit, pokud by z toho vyplývalo nerovné zacházení s členskými státy při uplatňování nařízení 2020/2092²⁷.

91. Kromě toho bod 26 odůvodnění nařízení 2020/2092 uvádí, že „[p]ostup [...] by měl být v souladu se zásadami objektivity, zákazu diskriminace a rovného zacházení s členskými státy a měl by být prováděn na základě nestranného přístupu založeného na důkazech“.

92. Zdá se mi logické, že za tímto účelem může Komise získávat 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.

93. Zadruhé argumenty polské vlády týkající se porušení zásady rovnosti členských států neidentifikují přesně, proč podle ní nařízení 2020/2092 diskriminuje jedny členské státy v porovnání s jinými. Článek 6 odst. 6 a 9 tohoto nařízení jim všem bez rozdílu dává možnost předložit Komisi připomínky k posouzení, které provádí, jakož i k opatřením, která navrhuje Radě.

²⁵ – Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) při Radě Evropy.

²⁶ – Dokument CDL-AD (2007) 028-f z 16.–17. března 2007, Nominations judiciaires – Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^{ème} session plénière.

²⁷ – K hodnotě těchto dokumentů viz stanoviska generálního advokáta M. Bobka ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další (C-83/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 170), a generálního advokáta P. Hogana ve věci Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, bod 88).

94. Polská vláda podle všeho poukazuje na diskriminační prvek v tom smyslu, že *malé a střední* členské státy nemají v Radě „váhu k přijetí nebo zamítnutí rozhodnutí“, která přísluší *velkým* státům na základě systému počítání kvalifikované většiny²⁸.

95. Tato kritika se logicky nemůže týkat systému hlasování jako takového, který je stanoven Smlouvami a nemůže být Soudním dvorem zrušen. Chápu-li správně postoj polské vlády, její výtky se týká použití tohoto systému hlasování ke schvalování, kvalifikovanou většinou Rady, prováděcích rozhodnutí podle nařízení 2020/2092 (čl. 6 odst. 10 a 11).

96. Jak přitom připomíná Rada, čl. 16 odst. 3 SEU stanoví, že „nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou“. Není mi známo žádné ustanovení primárního práva Unie, které by v tomto případě vedlo k odlišnému výsledku.

97. Kromě toho v rozsahu, v němž polská vláda opakuje v rámci tohoto důvodu argumenty týkající se sankční povahy opatření podle nařízení 2020/2092, která podle ní nejsou zaměřena na ochranu unijního rozpočtu, nýbrž přímo právního státu, odkazují na stanovisko ve věci C-156/21, ve kterém vysvětluji, proč tyto argumenty nesdílím.

98. S ohledem na výše uvedené úvahy musí být osmý žalobní důvod zamítnut.

XIII. Devátý žalobní důvod: porušení zásady právní jistoty

99. Polská vláda tvrdí, že nařízení 2020/2092, zejména jeho článek 3 a čl. 4 odst. 2, nesplňuje požadavky jasnosti a přesnosti vyplývající ze zásady právní jistoty.

100. Analýza tohoto tvrzení v odpovídajících bodech stanoviska ve věci C-156/21 mě opět vede k návrhu na zamítnutí tohoto důvodu.

XIV. Desátý žalobní důvod: porušení zásady proporcionality (čl. 5 odst. 4 SEU)

A. Argumentace účastníků řízení

101. Podle polské vlády porušuje nařízení 2020/2092 zásadu proporcionality zakotvenou v čl. 5 odst. 4 SEU, jelikož neodůvodňuje souvislost mezi ochranou unijního rozpočtu a porušením zásad právního státu.

102. Dodává, že normotvůrce neprokázal přidanou hodnotu mechanismu zavedeného nařízením 2020/2092 v porovnání s již existujícími finančními pravidly Unie.

103. Polská vláda má za to, že „v praxi bude nemožné“ dodržet přiměřenost opatření stanovených nařízením 2020/2092 s ohledem na kritéria pro jejich přijetí obsažená v tomto nařízení.

104. Parlament a Komise tyto argumenty zpochybňují.

²⁸ – Pravidla pro hlasování kvalifikovanou většinou jsou stanovena v čl. 16 odst. 4 SEU a prostřednictvím odkazu v tomto ustanovení v čl. 238 odst. 2 SFEU.

B. Posouzení

105. Podle článku 5 odst. 4 SEU „nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv“.

106. V souladu s přístupem, který zastává Parlament a Rada, jsem toho názoru, že nařízení 2020/2092 neporušuje toto ustanovení, to znamená, že neporušuje zásadu proporcionality²⁹. K tomuto závěru mě vede několik důvodů.

107. Zaprvé, normotvůrce má při výkonu svých pravomocí široký prostor pro uvážení³⁰ a nedomnívám se, že by nařízení 2020/2092 bylo předpisem zjevně nevhodným k dosažení cíle, který sleduje, a sice vytvoření mechanismu finanční podmíněnosti k řešení porušování zásad právního státu, která přímo souvisejí s plněním rozpočtu Unie.

108. Zadruhé mám za to, že unijní normotvůrce dostatečně odůvodnil nezbytnost nařízení 2020/2092, jakož i přidanou hodnotu, kterou toto nařízení přináší ve vztahu k již existujícím unijním finančním předpisům. Vycházím z předpokladu, že je prokázána souvislost mezi ochranou unijního rozpočtu a porušováním zásad právního státu, jak uvádím v jiných částech tohoto stanoviska a ve stanovisku ve věci C-156/21.

109. Tato přidaná hodnota je vysvětlena v bodě 17 odůvodnění nařízení 2020/2092, v němž se uvádí, že opatření „jsou nezbytná zejména v případech, kdy by jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie neumožňovaly účinnější ochranu rozpočtu Unie“.

110. Postup podle nařízení 2020/2092, použitelný v případě porušování zásad právního státu, která mají dopad na plnění rozpočtu, se tedy připojuje k předchozím finančním pravidlům Unie, která upravují mechanismy podmíněnosti spojené s povinnostmi zavedenými v programech převodu finančních prostředků členským státům.

111. Novinkou nařízení 2020/2092 a jeho horizontální povahy ve srovnání s dřívějšími pravidly je, že umožňuje zohlednit porušování zásad právního státu, která mají dostatečně přímý dopad na plnění rozpočtu Unie, pokud tento dopad vyplývá z jednání vnitrostátních orgánů.

112. V rozsahu, v němž by taková jednání, odporující zásadám právního státu, mohla ovlivnit řádné řízení rozpočtu Unie, předchozí finanční pravidla nestanovila specificky mechanismy reakce podobné intenzity jako nařízení 2020/2092.

113. Nařízení 2020/2092 tedy respektuje zásadu proporcionality, jelikož mechanismus podmíněnosti, který zavádí, lze podle normotvůrce použít, „ledaže [...] jiné postupy [...] umož[ňují] chránit rozpočet Unie účinnějším způsobem“ (čl. 6 odst. 1).

²⁹ – Podle ustálené judikatury zásada proporcionality vyžaduje, „aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotýcnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné“. Viz rozsudky ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001), bod 111; ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035), bod 76, a ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400), bod 67.

³⁰ – „Soudní dvůr přiznal unijnímu normotvůrci v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat“ [rozsudky ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001), bod 112, a ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035), bod 77 a citovaná judikatura].

114. Zatřetí nic nebrání tomu, aby budoucí nápravná opatření na ochranu rozpočtu Unie, jak jsou stanovena nařízením 2020/2092, splňovala požadavky zásady proporcionality. Co víc, podle jeho čl. 5 odst. 3 a bodu 18 odůvodnění tomu tak musí být.

115. S ohledem na výše uvedené úvahy musí být desátý žalobní důvod zamítnut.

XV. Jedenáctý žalobní důvod: zneužití pravomoci

A. Argumentace účastníků řízení

116. Podle polské vlády se unijní normotvůrce přijetím nařízení 2020/2092 dopustil zneužití pravomoci. Tuto výtku vznáší z dvojího hlediska:

- *deklarovaný* cíl nařízení 2020/2092 se liší od jeho *skutečného* cíle. Posledně uvedeným cílem není ochrana rozpočtu Unie, třebaže to prohlašuje název samotného nařízení, nýbrž ochrana právního státu.
- mechanismus zavedený nařízením 2020/2092 se snaží obejít postup podle článku 7 SEU, jehož podmínky jsou striktnější, za účelem uložení sankcí za porušení zásad právního státu.

117. Rada a Komise tyto argumenty zpochybňují.

B. Posouzení

118. Polská vláda tento žalobní důvod rozvíjí ve smyslu toho, co již uvedla v předchozích tvrzeních. Konkrétně otázkami týkajícími se účelu nařízení 2020/2092 se zabývá v rámci prvního žalobního důvodu, jak sama uznává³¹.

119. V této argumentaci není skutečně nic nového, co by nebylo uvedeno v prvním, druhém, sedmém, osmém a devátém žalobním důvodu, které již byly přezkoumány. Tak je tomu nejen pokud jde o účel nařízení 2020/2092, ale i o postup, který zavádí, ve vztahu k postupu podle článku 7 SEU.

120. Podle Soudního dvora „je akt postižen zneužitím pravomoci [...] tehdy, pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů ukáže, že byl přijat za výlučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než pro které byla daná pravomoc svěřena, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou o FEU pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu“³².

121. Účelem nařízení 2020/2092 je, jak jsem již zopakoval, vytvořit mechanismus finanční podmíněnosti, který usnadňuje přijetí opatření na ochranu rozpočtu Unie v případě porušování právního státu, která jsou přímo spojena s plněním tohoto rozpočtu.

³¹ – Bod 123 její žaloby, který odkazuje na body 28 až 33.

³² – Rozsudky ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001), bod 82; ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Parlament a Rada (C-146/13, EU:C:2015:298), bod 56, a ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, EU:C:1990:391), bod 24.

122. Článek 322 odst. 1 písm. a) SFEU přiznává unijnímu normotvůrci pravomoc zavést tento typ mechanismů podmíněnosti, jejichž příkladem je nařízení 2020/2092, za účelem chránit rozpočet Unie.

123. Nařízení 2020/2092 nezavádí obdobný postup (třebaže s méně omezeními) jako je postup stanovený v článku 7 SEU pro sankcionování porušení zásad právního státu. Zdůrazňuji, že jde o různé právní nástroje.

124. Za těchto podmínek musí být jedenáctý žalobní důvod zamítnut.

XVI. K nákladům řízení

125. Podle článku 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 Polská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit Polské republice náhradu nákladů řízení.

126. V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu ponesou Evropská komise, Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Maďarsko, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Finská republika a Švédské království vlastní náklady řízení.

XVII. Závěry

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

- „1) Zamítl incidenční návrh Rady, aby nebyly zohledněny pasáže žaloby Polské republiky a jejích příloh, 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 žalobu na neplatnost podanou Polskou republikou proti nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.
- 3) Polská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem a Radou.
- 4) Evropská komise, Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Maďarsko, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Finská republika a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.“