



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

3. června 2021 \*

„Žaloba na neplatnost – Článek 7 odst. 1 SEU – Usnesení Evropského parlamentu o návrhu, který vybízí Radu Evropské unie, aby učinila zjištění, že existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot, na nichž je Unie založena – Články 263 a 269 SFEU – Pravomoc Soudního dvora – Přípustnost žaloby – Napadnutelný akt – Článek 354 SFEU – Pravidla počítání hlasů v Parlamentu – Jednací řád Parlamentu – Článek 178 odst. 3 – Pojem ‚odevzdané hlasy‘ – Zdržení se hlasování – Zásady právní jistoty, rovného zacházení, demokracie a loajální spolupráce“

Ve věci C-650/18,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 17. října 2018,

**Maďarsko**, zastoupené původně M. Z. Fehérem, G. Tornyaiem a Zs. Wagner, poté M. Z. Fehérem, jako zmocněnci,

žalobce,

podporované

**Polskou republikou**, zastoupenou B. Majczynou, jako zmocněncem,

vedlejší účastníci,

proti

**Evropskému parlamentu**, zastoupenému F. Drexlerem, N. Görlitzem a T. Lukácsim, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, L. Bay Larsen a A. Kumin, předsedové senátů, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, C. Lycourgos (zpravodaj) a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: R. Șereș, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. června 2020,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. prosince 2020,

\* Jednací jazyk: maďarština.

vydává tento

## Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Maďarsko domáhá zrušení usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 [SEU] učinila zjištění, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Unie založena [2017/2131(INL)] (Úř. věst. 2019, C 433, s. 66, dále jen „napadené usnesení“).

### Právní rámec

#### *Postup podle článku 7 SEU*

- 2 Článek 7 SEU stanoví:

„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 [učinit zjištění], že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí [učiněním tohoto zjištění] vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.

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

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

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

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

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

5. Pro účely tohoto článku se v Evropském parlamentu, Evropské radě a Radě použijí pravidla hlasování stanovená v článku 354 [SFEU].“

- 3 Článek 354 SFEU stanoví:

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

Pro přijímání rozhodnutí uvedených v čl. 7 odst. 3 a 4 [SEU] je kvalifikovaná většina vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) této smlouvy.

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

Pro účely článku 7 [SEU] se Evropský parlament usnází dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů.“

### ***Soudní přezkum***

- 4 Článek 263 první a šestý pododstavec SFEU stanoví:

„Soudní dvůr Evropské unie přezkoumává legalitu legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám.

[...]

Žaloby uvedené v tomto článku musí být podány ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.“

- 5 Článek 269 SFEU stanoví:

„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 [učinění takového zjištění]. Soudní dvůr rozhodne ve lhůtě jednoho měsíce ode dne podání této žádosti.“

### ***Protokol (č. 24)***

- 6 Jediný článek protokolu (č. 24) o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie [Úř. věst. 2010, C 83, s. 305, dále jen „protokol (č. 24)“] stanoví:

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

[...]

- b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. 7 odst. 1 [SEU] a Rada nebo případně Evropská rada o něm ještě nerozhodla s ohledem na členský stát, jehož je žadatel příslušníkem;

[...]“

### ***Jednací řád Evropského parlamentu***

- 7 Článek 178 odst. 3 jednacího řádu Evropského parlamentu, ve znění použitelném v době přijetí napadeného usnesení (dále jen „jednací řád Parlamentu“), stanoví:

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

- 8 Článek 226 odst. 1 jednacího řádu Parlamentu stanoví:

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

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

- 9 Z přílohy V oddílu XVIII bodu 8 jednacího řádu Parlamentu vyplývá, že k jeho výkladu je příslušný výbor Parlamentu pro ústavní záležitosti.

### **Skutečnosti předcházející sporu**

- 10 Usnesením ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku [2017/2656(RSP)] (Úř. věst. 2018, C 307, s. 75) pověřil Parlament svůj výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci vypracováním zvláštní zprávy týkající se tohoto členského státu s cílem uspořádat hlasování v plénu o odůvodněném návrhu, kterým vyzve Radu Evropské unie, aby postupovala podle čl. 7 odst. 1 SEU. Tato zpráva byla přijata dne 25. června 2018.
- 11 V dopise ze dne 10. září 2018 informoval stálý zástupce Maďarska při Unii generálního tajemníka Parlamentu o postoji maďarské vlády, že při hlasování o napadeném usnesení je v souladu s článkem 354 SFEU a čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu třeba přihlížet k počtu těch, kdo se hlasování zdrželi, a požádal, aby o tom byli informováni členové Parlamentu.
- 12 Dne 10. září 2018 zástupce generálního tajemníka Parlamentu informoval poslance e-mailem o tom, že při počítání odevzdaných hlasů budou zohledněny pouze hlasy pro přijetí usnesení a hlasy proti jeho přijetí, a nikoli zdržení se hlasování.
- 13 Dne 12. září 2018 Parlament o napadeném usnesení hlasoval. 448 členů hlasovalo pro přijetí tohoto usnesení, 197 členů hlasovalo proti a 48 členů se hlasování zdrželo. Předsedající zasedání po hlasování oznámil, že napadené usnesení bylo přijato.

### **Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem**

- 14 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

- napadené usnesení zrušil a
- uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení.

- 15 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl žalobu jako zjevně nepřipustnou nebo ji podpůrně zamítl jako neopodstatněnou a

– uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

- 16 V souladu s článkem 16 třetím pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie požádalo Maďarsko Soudní dvůr, aby věc projednal velký senát.
- 17 Usnesením ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438), Soudní dvůr nařídil, aby stanovisko právní služby Parlamentu obsažené v příloze 5 žaloby Maďarska bylo vyňato ze spisu, a zamítl žádost Maďarska, aby byl tento dokument v řízení předložen.
- 18 Rozhodnutím ze dne 22. května 2019 povolil předseda Soudního dvora Polské republice vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Maďarska.

## K žalobě

### *K pravomoci Soudního dvora a přípustnosti žaloby*

#### *Argumentace účastníků řízení*

- 19 Parlament namítá nepřípustnost projednávané žaloby na neplatnost, protože podle něj z článku 269 SFEU a podpůrně z článku 263 SFEU vyplývá, že napadené usnesení nemůže být předmětem takové žaloby.
- 20 Pokud jde zaprvé o článek 269 SFEU, podle Parlamentu z doslovného výkladu tohoto ustanovení vyplývá, že zužuje pravomoc Soudního dvora pouze na konečné akty přijaté Radou nebo Evropskou radou podle článku 7 SEU.
- 21 Tento výklad je podle Parlamentu podpořen genezí článku 269 SFEU. Z vývoje Smluv totiž vyplývá, že postup stanovený v článku 7 SEU byl určité kontrole ze strany Soudního dvora podroben postupně. Akty přijaté na základě posledně uvedeného ustanovení, které nespadají do věcné působnosti článku 269 SFEU, tudíž podle něj nadále spadají do „politické sféry“ Smluv, která nepodléhá žádnému soudnímu přezkumu.
- 22 Dále musí být článek 269 SFEU podle Parlamentu považován za *lex specialis* ve vztahu k článku 263 SFEU a patří mezi ustanovení, která stejně jako články 271, 275 a 276 SFEU upravují omezenou soudní přezkoumatelnost v předem vymezených specifických oblastech.
- 23 Podle Parlamentu mimoto není logické, aby zjištění Rady a Evropské rady, která jsou výslovně uvedena v článku 269 SFEU a mohou mít pro dotýčný členský stát závažné důsledky, byla z převážné části vyňata z jakéhokoli soudního přezkumu na základě článku 269 SFEU s výjimkou jejich procedurálních aspektů, zatímco pouhý návrh na zahájení postupu podle článku 7 SEU by mohl být předmětem úplného soudního přezkumu.
- 24 Zadruhé má Parlament za to, že žaloba – i kdyby měla být posuzována z hlediska článku 263 SFEU – je nepřípustná z důvodu, že napadené usnesení nevykazuje znaky „napadnutelného aktu“ ve smyslu prvního pododstavce tohoto článku.
- 25 Toto usnesení totiž podle Parlamentu nevyvolává žádnou změnu právního postavení Maďarska, neboť pouze zahajuje postup stanovený v článku 7 SEU a Rada jím není vázána, pokud jde o zjištění, které by případně mohlo být učiněno. I kdyby navíc přijetí uvedeného usnesení umožnilo maďarským státním příslušníkům podat žádost o azyl v jiném členském státě na základě jediného článku písm. b) protokolu (č. 24), neměla by taková možnost nepříznivé důsledky pro tyto státní příslušníky nebo pro jakéhokoli jiného občana Unie ani pro samotné Maďarsko.

- 26 Soudní dvůr mimoto v rozsudku ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky v systému soudnictví) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), pouze rozhodl, že skutkové údaje obsažené v odůvodněném návrhu přijatém v souladu s čl. 7 odst. 1 SEU jsou zvláště relevantní, jde-li o abstraktní posouzení, zda v členském státě vystavujícím evropský zatýkácí rozkaz existuje skutečné nebezpečí porušení základních práv. Uvedený rozsudek tedy podle Parlamentu nedovoluje se domnívat, že takové návrhy vyvolávají závazné právní účinky.
- 27 Parlament kromě toho uvádí, že napadené usnesení musí být považováno za mezitímní akt, jelikož nezachycuje konečný postoj Parlamentu. Předmětem přímého soudního přezkumu přitom mohou být pouze mezitímní opatření, která mají bezprostřední, jisté a dostatečně závazné právní účinky, což není případ napadeného usnesení.
- 28 Maďarsko podporované Polskou republikou má za to, že žaloba je přípustná, neboť napadené usnesení je napadnutelným aktem ve smyslu článku 263 SFEU vzhledem k jeho účinkům zejména podle jediného článku písm. b) protokolu (č. 24) a vzhledem k poznatkům vyplývajícím z rozsudku ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky v systému soudnictví) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586). Článek 269 SFEU musí být mimoto vykládán striktně a nezbavuje Soudní dvůr pravomoci rozhodnout o projednávané žalobě.

#### *Závěry Soudního dvora*

- 29 Na prvním místě je třeba zkoumat, zda – jak tvrdí Parlament – Soudní dvůr postrádá na základě článku 269 SFEU pravomoc rozhodnout o projednávané žalobě.
- 30 V tomto ohledu je třeba zaprvé poukázat na to, že podle tohoto článku má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o legalitě aktů přijatých Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 SEU výlučně na žádost členského státu dotčeného zjištěním Rady nebo Evropské rady, a to výhradně v otázce dodržení procedurálních pravidel obsažených v uvedeném článku 7 SEU. Dále musí být tato žádost podána do jednoho měsíce ode dne učinění takového zjištění.
- 31 Článek 269 SFEU, který podřizuje možnost podat žalobu na neplatnost proti aktům přijatým Evropskou radou nebo Radou podle článku 7 SEU striktnějším podmínkám, než jsou podmínky uložené v článku 263 SFEU, tak upravuje zúžení obecné pravomoci, kterou tento článek 263 SFEU přiznává Soudnímu dvoru Evropské unie pro přezkum legality aktů unijních orgánů, a musí být tudíž vykládán restriktivně (obdobně viz rozsudek ze dne 19. července 2016, H v. Rada a další, C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 40 a citovaná judikatura).
- 32 Zadruhé je třeba poznamenat, že se článek 269 SFEU týká pouze aktů Rady a Evropské rady přijatých v rámci postupu stanoveného v článku 7 SEU. Usnesení Parlamentu přijatá na základě čl. 7 odst. 1 SEU nejsou v tomto článku 269 zmíněna.
- 33 Ze znění posledně uvedeného článku tudíž vyplývá, že autoři Smluv neměli v úmyslu vyloučit takový akt, jako je napadené usnesení, z obecné pravomoci, kterou Soudnímu dvoru Evropské unie přiznává článek 263 SFEU za účelem přezkumu legality aktů unijních orgánů.
- 34 Takový výklad článku 269 SFEU ostatně může přispět k dodržování zásady, podle níž je Evropská unie unií práva, která zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru Evropské unie svěřen přezkum legality aktů unijních orgánů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, bod 23, ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 66 a citovaná judikatura, a ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komerčbanka a další, C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54).

- 35 Na rozdíl od tvrzení Parlamentu není tento závěr zpochybněn kontextem článku 269 SFEU. Stačí totiž uvést, že články 271, 275 a 276 SFEU, se kterými Parlament srovnává tento článek 269, nezbavují Soudní dvůr veškeré pravomoci přezkoumávat na základě článku 263 SFEU legalitu unijních aktů, které jsou v nich uvedeny, a každopádně se týkají oblastí, které vůbec nesouvisují s postupem stanoveným v článku 7 SEU. Kromě toho jsou tyto články 271, 275 a 276 SFEU formulovány způsobem, který se značně liší od znění článku 269 SFEU, takže z nich nelze vyvodit žádné užitečné poznatky pro výklad posledně uvedeného článku.
- 36 Z toho vyplývá, že článek 269 SFEU nemůže vyloučit pravomoc Soudního dvora rozhodnout o projednávané žalobě.
- 37 Pokud jde na druhém místě o přípustnost této žaloby, podle ustálené judikatury platí, že žalobu na neplatnost podle článku 263 SFEU lze podat vůči veškerým ustanovením přijatým orgány v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky (rozsudky ze dne 26. března 2019, Komise v. Itálie, C-621/16 P, EU:C:2019:251, bod 44, a ze dne 9. července 2020, Česká republika v. Komise, C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 46 a citovaná judikatura).
- 38 Za účelem určení, zda má akt takové účinky, a zda tedy může být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU, je třeba vycházet z podstaty tohoto aktu a posoudit uvedené účinky podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem (rozsudek ze dne 9. července 2020, Česká republika v. Komise, C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 47 a citovaná judikatura).
- 39 V projednávané věci je třeba uvést, že přijetím napadeného usnesení se zahajuje postup stanovený v čl. 7 odst. 1 SEU. Podle jediného článku písm. b) protokolu (č. 24) přitom platí, že jakmile je tento postup zahájen a dokud Rada nebo Evropská rada nepřijme rozhodnutí ve vztahu k dotyčnému členskému státu, může kterýkoli členský stát odchýlně od základního pravidla stanoveného tímto jediným článkem zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování žádost o azyl státního příslušníka členského státu, s nímž je tento postup veden.
- 40 Z toho vyplývá, že bezprostředním účinkem přijetí napadeného usnesení je zrušení zákazu spočívajícího v tom, že členské státy v zásadě nesmí zvažovat či přijmout k dalšímu zpracování žádost o azyl podanou maďarským státním příslušníkem. Toto usnesení tak ve vztazích mezi členskými státy mění postavení Maďarska v oblasti azylového práva.
- 41 Napadené usnesení tudíž vyvolává závazné právní účinky od okamžiku jeho přijetí a do doby, než Rada rozhodne o dalším postupu.
- 42 Parlament však tvrdí, že napadené usnesení je mezitímním aktem vyjadřujícím mezitímní postoj, který nemůže být předmětem soudního přezkumu podle článku 263 SFEU.
- 43 V této souvislosti je třeba připomenout, že mezitímní opatření, která slouží k přípravě konečného rozhodnutí, v zásadě nejsou akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost (rozsudek ze dne 15. března 2017, Stichting Woonlinie a další v. Komise, C-414/15 P, EU:C:2017:215, bod 44 a citovaná judikatura).
- 44 Zaprvé jsou však takovými mezitímními akty především akty, které vyjadřují mezitímní stanovisko daného orgánu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 50).
- 45 Takové usnesení, jako je napadené usnesení, kterým Parlament vyzývá Radu, aby v souladu s čl. 7 odst. 1 SEU učinila zjištění, že existuje zřejmě nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2 SEU, přitom nelze považovat za vyjádření mezitímního postoje Parlamentu, a to navzdory skutečnosti, že takové pozdější zjištění učiněné Radou případně podléhá

předchozímu souhlasu Parlamentu podle čl. 7 odst. 1 SEU. Takový souhlas totiž bude udělen, pouze pokud Rada učiní zjištění, že takové nebezpečí existuje, a bude se navíc týkat aktu, jenž vyplyne z posouzení existence tohoto nebezpečí, což je posouzení, které náleží specificky Radě a může se lišit od posouzení provedeného Parlamentem při přijetí napadeného usnesení.

- 46 Z druhého rovněž z judikatury Soudního dvora vyplývá, že mezitímní akt, který vyvolává samostatné právní účinky, může být předmětem žaloby na neplatnost, jestliže jeho protiprávnost nelze napravit prostřednictvím žaloby namířené proti konečnému rozhodnutí, jehož je přípravnou fází (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 30. června 1992, Španělsko v. Komise, C-312/90, EU:C:1992:282, body 21 a 22, ze dne 30. června 1992, Itálie v. Komise, C-47/91, EU:C:1992:284, body 27 a 28, a ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, body 53, 54 a 60).
- 47 V projednávané věci by se Maďarsko zajisté mohlo, jak tvrdí Parlament, dovolávat protiprávnosti napadeného usnesení na podporu své případné žaloby na neplatnost podané proti zjištění existence zřejmého nebezpečí závažného porušení unijních hodnot, které by Rada učinila na základě čl. 7 odst. 1 SEU v návaznosti na toto usnesení.
- 48 Avšak mimo skutečnost, na niž poukázal generální advokát v bodě 100 svého stanoviska, že Rada není povinna zaujmout stanovisko k napadenému usnesení, by případný úspěch žaloby na neplatnost podané proti zjištění učiněnému Radou na základě čl. 7 odst. 1 SEU každopádně neumožnil odstranit všechny závazné právní účinky vyvolané tímto usnesením, které jsou uvedeny v bodě 40 tohoto rozsudku.
- 49 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že napadené usnesení je napadnutelným aktem ve smyslu čl. 263 prvního pododstavce SFEU.
- 50 Pokud jde konečně o tvrzení na podporu námitky nepřipustnosti Parlamentu, že právní účinky napadeného usnesení se nedotýkají Maďarska bezprostředně, je třeba k tomu, co bylo uvedeno v bodě 40 tohoto rozsudku, dodat, že podle čl. 263 druhého pododstavce SFEU nemusí členský stát v žádném případě dokládat, že je bezprostředně a osobně dotčen unijním aktem, jehož zrušení se domáhá, ani že má právní zájem na podání žaloby (v posledně uvedeném ohledu viz rozsudek ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, bod 37 a citovaná judikatura).
- 51 Na třetím místě však nelze obecnou pravomoc, kterou Soudnímu dvoru Evropské unie přiznává článek 263 SFEU k přezkumu legality aktů unijních orgánů, vykládat způsobem, který by mohl zúžení této obecné pravomoci, tak jak je stanoveno v článku 269 SFEU, zbavit užitečného účinku (obdobně viz rozsudek ze dne 1. července 2010, Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, bod 78).
- 52 Z toho vyplývá, že jakmile je článek 263 SFEU – stejně jako v projednávané věci – základem žaloby na neplatnost aktu přijatého unijním orgánem na základě článku 7 SEU, nemůže být tento článek 263 SFEU použit nezávisle na článku 269 SFEU, ale musí být naopak vykládán ve světle posledně uvedeného článku.
- 53 V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 269 SFEU podřizuje žaloby na neplatnost aktů Rady a Evropské rady přijatých na základě článku 7 SEU určitým specifickým podmínkám, jejichž cílem je zohlednit zvláštní povahu postupu zavedeného posledně uvedeným ustanovením. Podmínky uvedené v čl. 269 prvním pododstavci SFEU tak vyhrazují právo podat takovou žalobu pouze členskému státu, jehož se toto řízení týká, a zužují žalobní důvody, které mohou být uplatněny na podporu této žaloby, pouze na výtky vycházející z porušení procedurálních pravidel uvedených v článku 7 SEU.
- 54 Kdyby se připustilo, že na základě článku 263 SFEU může být žaloba na neplatnost proti odůvodněnému návrhu Parlamentu přijatému na základě čl. 7 odst. 1 SEU podána jiným žalobcem než členským státem, který je předmětem tohoto postupu, a že se lze na podporu této žaloby

dovolávat jakéhokoli žalobního důvodu uvedeného v čl. 263 druhém pododstavci SFEU, byly by přitom specifické podmínky stanovené v článku 269 SFEU, jimž podléhá podání žaloby na neplatnost namířené proti zjištění Rady uvedenému v čl. 7 odst. 1 SEU, případně učiněnému v návaznosti na tento návrh, do značné míry zbaveny užitečného účinku.

- 55 Pokud by pak takový odůvodněný návrh Parlamentu byl na návrh takového žalobce zrušen, Radě by bylo znemožněno učinit zjištění existence zřejmého nebezpečí závažného porušení unijních hodnot, přestože podle čl. 269 prvního pododstavce SFEU tento žalobce nemůže požadovat zrušení takového zjištění.
- 56 Stejně tak, pokud by tento návrh byl zrušen na základě jiného žalobního důvodu, než jsou důvody uvedené v článku 269 SFEU, bylo by Radě stejným způsobem znemožněno učinit zjištění existence takového nebezpečí, přestože v souladu s tímto článkem 269 nemůže být tento žalobní důvod uplatněn za účelem zrušení takového zjištění.
- 57 Naproti tomu možnost členského státu, který je předmětem odůvodněného návrhu Parlamentu přijatého na základě čl. 7 odst. 1 SEU, podat proti tomuto návrhu žalobu na neplatnost ve lhůtě dvou měsíců od jeho vyhlášení, jak stanoví čl. 263 šestý pododstavec SFEU, nemůže narušit užitečný účinek zvláštních ustanovení, kterým podle článku 269 SFEU podléhá žaloba na neplatnost směřující proti zjištění Rady učiněnému na základě čl. 7 odst. 1 SEU.
- 58 I když tedy v souladu s čl. 269 druhým pododstavcem SFEU musí být žaloba znějící na zrušení takového zjištění podána ve lhůtě jednoho měsíce od jeho přijetí, šlo by nad rámec toho, co je nezbytné k zachování užitečného účinku tohoto článku 269, kdyby bylo požadováno, aby pro žalobu na neplatnost proti odůvodněnému návrhu Parlamentu přijatému na základě čl. 7 odst. 1 SEU platilo stejné zkrácení lhůty pro podání žaloby.
- 59 Z úvah uvedených v bodech 54 až 58 tohoto rozsudku vyplývá, že žalobu na neplatnost namířenou podle článku 263 SFEU proti odůvodněnému návrhu přijatému Parlamentem na základě článku 7 SEU může podat pouze členský stát, který je předmětem tohoto návrhu, ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí. Kromě toho žalobní důvody znějící na zrušení aktu uplatněné na podporu takové žaloby mohou být založeny pouze na porušení procedurálních pravidel uvedených v článku 7 SEU.
- 60 V projednávané věci je Maďarsko členským státem, kterého se napadené usnesení týká. Kromě toho byla žaloba tohoto členského státu podána ve lhůtě stanovené v čl. 263 druhém pododstavci SFEU.
- 61 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že projednávaná žaloba na neplatnost je přípustná, čímž není dotčena otázka, zda Soudní dvůr může rozhodnout o každém z žalobních důvodů uplatněných na podporu této žaloby.

### ***K žalobním důvodům***

- 62 Na podporu své žaloby předkládá Maďarsko čtyři žalobní důvody. První žalobní důvod vychází z porušení čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU a čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu. Druhý žalobní důvod vychází z porušení zásady právní jistoty. V rámci třetího žalobního důvodu Maďarsko Parlamentu vytýká, že porušil zásady demokracie a rovného zacházení. Čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení zásad loajální spolupráce, spolupráce mezi orgány vedené v dobré víře, respektování legitimního očekávání a právní jistoty.
- 63 Na prvním místě je třeba zkoumat společně první a třetí žalobní důvod s ohledem na jejich vzájemnou souvislost.

*K prvnímu a třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícím z porušení čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU, čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu a zásad demokracie a rovného zacházení*

*– Argumentace účastníků řízení*

- 64 V rámci prvního žalobního důvodu Maďarsko tvrdí, že Parlament neprávem vyloučil z počtu hlasů odevzdaných za účelem přijetí napadeného usnesení počet těch, kdo se hlasování zdrželi.
- 65 Požadavek, který je stanoven v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU a podle něhož Parlament přijímá odůvodněný návrh podle čl. 7 odst. 1 SEU kvalifikovanou většinou, svědčí podle Maďarska o významu takového aktu. Výklad tohoto ustanovení Smlouvy o FEU v tom smyslu, že zdržení se hlasování je třeba považovat za odevzdaný hlas, takže pro účely přijetí tohoto aktu je vyžadován větší počet hlasů, podle Maďarska umožňuje právě tento význam zohlednit.
- 66 Maďarsko uvádí, že ve prospěch takového výkladu hovoří rovněž kontext článku 354 SFEU. Z prvního pododstavce tohoto článku tak vyplývá, že v postupu upraveném v čl. 7 odst. 1 SEU je při určování, zda bylo dosaženo většiny čtyř pětin členů Rady, třeba započítat hlasy všech členských států kromě dotyčného členského státu, ať už se jedná o hlasy pro, hlasy proti nebo zdržení se hlasování.
- 67 Maďarsko dále uvádí, že čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU, který vyžaduje dvoutřetinovou většinu odevzdaných hlasů představujících většinu všech členů Parlamentu, takto stanoví zvláštní většinu ve smyslu poslední části věty čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu. Z posledně uvedeného ustanovení přitom podle Maďarska vyplývá, že pokud Smlouvy stanoví zvláštní většinu, musí být za odevzdané hlasy považovány jak hlasy pro návrh a proti němu, tak zdržení se hlasování.
- 68 Podle Maďarska naproti tomu již samo znění tohoto ustanovení jednacího řádu Parlamentu brání tomu, aby výjimka, kterou stanoví v případě zvláštní většiny vyžadované Smlouvami, byla vykládána v tom smyslu, že se použije pouze pro výpočet většiny členů Parlamentu. Uvedené ustanovení totiž velmi zřetelně odlišuje situaci, kdy musí být při počítání odevzdaných hlasů započítány pouze hlasy pro daný text a hlasy proti němu, od situací, kdy tento text může být platně přijat pouze zvláštní většinou stanovenou Smlouvami.
- 69 Maďarsko uvádí, že poslanci v plénu Parlamentu ostatně provádějí hlasování tím, že volí mezi tlačítka „pro“, „proti“ nebo „zdržuji se“. Z toho podle něj jasně vyplývá, že zdržení se hlasování je jednou z forem odevzdání hlasu.
- 70 Polská republika tvrdí, že čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU musí být ve světle prvního pododstavce tohoto ustanovení chápán jako povinnost považovat zdržení se hlasování za odevzdaný hlas. Skutečnost uvedená v čl. 354 prvním pododstavci poslední větě SFEU, že se v rámci Evropské rady nepřihlíží k počtu těch, kdo se hlasování zdrží, podle ní představuje výjimku z pravidla, takže neuvedení takovéto skutečnosti v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU *a contrario* dokládá, že když Parlament rozhoduje pro účely článku 7 SEU, musí být přihlíženo k počtu těch, kdo se hlasování zdrží.
- 71 Navíc úvaha, že poslední část čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu byla zavedena k zohlednění skutečnosti, že v případech, kdy Smlouvy stanoví zvláštní většinu, nestačí k přijetí rozhodnutí většina prostá, je podle Polské republiky nelogická vzhledem ke znění čl. 83 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu, který výslovně odkazuje na většinu stanovenou v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU. Polská republika konečně zdůrazňuje, že článek 180 jednacího řádu Parlamentu formálně zakotvuje možnost zdržet se hlasování.

- 72 Parlament má za to, že ačkoli článek 354 SFEU neupřesňuje, zda je třeba do odevzdaných hlasů započítat i počet těch, kdo se hlasování zdrželi, přiznává mu toto ustanovení možnost upravit tuto otázku v jeho jednacím řádu. Z článku 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu přitom podle něj vyplývá, že v projednávané věci nebylo namístě zohledňovat zdržení se hlasování, neboť výjimka uvedená na konci tohoto ustanovení spočívá pouze v odchýlení se od zásady zakotvené v čl. 231 prvním pododstavci SFEU, podle níž je většiny dosaženo, je-li více hlasů pro než hlasů proti, a musí být vykládána v tom smyslu, že hlasy pro daný text musí odpovídat rovněž většině členů Parlamentu.
- 73 V rámci třetího žalobního důvodu Maďarsko zaprvé tvrdí, že článek 354 SFEU a čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu měly být vykládány ve světle zásady demokracie zakotvené v článku 2 SEU a měly požadovat, aby byl do odevzdaných hlasů započítán počet těch, kdo se hlasování zdrželi, s tím, že takové započtení umožňuje co nejlépe zaručit demokratické hodnoty Unie zajištěním plného lidového zastoupení.
- 74 Způsob, jakým Parlament v projednávané věci počítal odevzdané hlasy, podle Maďarska naopak vede k tomu, že je zdržení se hlasování jakožto možnost hlasování zbaveno svého smyslu. Členové Parlamentu neměli k dispozici všechny možnosti vyplývající z výkonu svých funkcí, aniž toto omezení spočívalo na legitimním cíli.
- 75 Zadruhé Maďarsko tvrdí, že Parlamentem podaný výklad čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU a jednacího řádu Parlamentu vede k nerovnému zacházení, které nemůže být odůvodněno žádným legitimním cílem, a to mezi členy Parlamentu, kteří se zdrželi hlasování o napadeném usnesení, a členy Parlamentu, kteří o něm hlasovali.
- 76 Parlament má za to, že Maďarsko v replice změnilo smysl svého třetího žalobního důvodu, když v ní uvedlo, že Parlament porušil čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU a čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu. Tento argument podle Parlamentu není srozumitelný, a v důsledku toho je nepřipustný. Podle Parlamentu je každopádně třetí žalobní důvod Maďarska neopodstatněný.

– Závěry Soudního dvora

- 77 Úvodem je třeba zaprvé poukázat na to, že Soudní dvůr nemůže rozhodnout o prvním žalobním důvodu v rozsahu, v němž Maďarsko tímto žalobním důvodem Parlamentu vytýká, že pro účely přijetí napadeného usnesení porušil čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu. Toto ustanovení totiž nelze považovat ve smyslu článku 269 SFEU za procedurální pravidlo obsažené v článku 7 SEU, na rozdíl od pravidel obsažených v článku 354 SFEU, který je výslovně uveden v čl. 7 odst. 5 SEU.
- 78 Pokud jde zadruhé o námitku nepřipustnosti vznesenou Parlamentem vůči třetímu žalobnímu důvodu, je třeba připomenout, že na základě čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a související judikatury musí každý návrh na zahájení řízení uvádět předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty a stručný popis těchto žalobních důvodů. Tyto údaje musí být dostatečně jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a že návrhová žádání žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 9 a citovaná judikatura).
- 79 V projednávané věci z návrhu na zahájení řízení vyplývá, že Maďarsko svým třetím žalobním důvodem v podstatě zpochybňuje soulad napadeného usnesení zejména s čl. 354 čtvrtým pododstavcem SFEU ve spojení se zásadou demokracie a zásadou rovného zacházení, a to z důvodu, že při počítání odevzdaných hlasů nebylo přihlíženo k počtu těch, kdo se hlasování zdrželi.

- 80 Vzhledem k tomu, že tato výtky byla uplatněna ve fázi žaloby a není nejednoznačná, je důvodné námitku nepřípustnosti vznesenou Parlamentem zamítnout.
- 81 Dále vzhledem k tomu – jak bylo uvedeno v bodě 79 tohoto rozsudku – že Maďarsko tímto třetím žalobním důvodem neuplatňuje izolovaně porušení zásad demokracie a rovného zacházení, nýbrž se snaží prokázat, že přijetím napadeného usnesení bylo porušeno zejména procedurální pravidlo uvedené v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU vykládané ve světle těchto zásad, může Soudní dvůr o tomto třetím žalobním důvodu rozhodnout, jak vyplývá z bodu 59 tohoto rozsudku.
- 82 Co se týče věci samé, je třeba na prvním místě zdůraznit, že podle čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU se Parlament při přijímání rozhodnutí podle článku 7 SEU usnází dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů.
- 83 Vzhledem k tomu, že Smlouvy nedefinují, co je třeba rozumět „odevzanými hlasy“, musí být tento autonomní pojem unijního práva vykládán v souladu s jeho obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém je použit, a k cílům, které sleduje právní úprava, jejíž je součástí (obdobně viz rozsudek ze dne 23. dubna 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, bod 32 a citovaná judikatura).
- 84 Jak přitom uvedl generální advokát v bodech 128 až 130 svého stanoviska, pojem „odevzané hlasy“ ve svém obvyklém smyslu zahrnuje pouze vyjádření hlasu pro daný návrh nebo proti němu. Vzhledem k tomu, že zdržení se hlasování musí být chápáno v jeho obvyklém smyslu jako odmítnutí vyjádřit se k danému návrhu, nemůže být stavěno na roveň „odevzanému hlasu“.
- 85 Je však třeba připomenout, že pravidlo většiny stanovené v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU obsahuje dvojí požadavek. Akty přijímané Parlamentem na základě článku 7 SEU totiž musí získat jednak souhlas dvou třetin odevzdaných hlasů a jednak souhlas většiny všech členů Parlamentu.
- 86 Autoři Smlouvy o FEU svým požadavkem na to, aby akty přijímané Parlamentem na základě článku 7 SEU získaly tuto dvojí většinu, vyzdvihli význam takových aktů po stránce politické i ústavněprávní.
- 87 Ačkoli z důvodů uvedených v bodě 84 tohoto rozsudku nelze při určování, zda je dosažena dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů pro přijetí takového aktu, přihlížet k počtu těch, kdo se hlasování zdrželi, je naproti tomu třeba tento počet zohlednit při ověřování – jak požaduje čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU – že hlasy pro představují většinu všech členů Parlamentu. V souladu s tímto pravidlem většiny totiž nemůže být odůvodněný návrh Parlamentu podle článku 7 SEU přijat, pokud počet členů, kteří pro něj hlasovali, nepřekročí počet zbývajících členů Parlamentu bez ohledu na to, zda hlasovali proti tomuto návrhu, zdrželi se hlasování nebo byli při hlasování nepřítomni.
- 88 Z úvah uvedených v bodech 84 až 87 tohoto rozsudku vyplývá, že čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že pro účely článku 7 SEU není namístě při počítání dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů zohledňovat počet těch, kdo se hlasování zdrželi.
- 89 Skutečnost, že počet těch, kdo se hlasování zdrželi, je zohledněn – jak uvedlo Maďarsko – při počítání většiny čtyř pětin členů Rady uvedené v čl. 7 odst. 1 SEU, je v tomto ohledu irelevantní. Jak totiž vyplývá z bodu 87 tohoto rozsudku, s pravidlem hlasování ukládajícím dosažení většiny všech členů určitého orgánu je neodmyslitelně spjata, že ti, kdo se zdrží hlasování, jsou započítáni pro účely určení, zda je tato většina členů dosažena, na rozdíl od pravidla hlasování ukládajícího dosažení určité většiny odevzdaných hlasů.
- 90 Ani argument Polské republiky opírající se o poslední větu čl. 354 prvního pododstavce SFEU nemůže obstát. Je sice pravda, že podle tohoto ustanovení zdržení se hlasování osobně přítomných nebo zastoupených členů v Evropské radě nebrání tomu, aby na základě čl. 7 odst. 2 SEU jednomyslně učinila zjištění, že došlo ze strany některého členského státu k závažnému a trvajícím porušení

hodnot, na nichž je Unie založena, nicméně z toho nevyplývá, že by se vzhledem k neexistenci takového upřesnění v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU mělo při počítání dvou třetin odevzdaných hlasů v Parlamentu přihlížet k počtu těch, kdo se hlasování zdrželi.

- 91 V tomto ohledu je třeba uvést, že upřesnění týkající se zdržení se hlasování, které je výslovně obsaženo v čl. 354 prvním pododstavci SFEU, umožňuje odstranit jakoukoliv nejistotu ohledně významu zdržení se hlasování členských států osobně přítomných nebo zastoupených v Evropské radě pro účely použití čl. 7 odst. 2 SEU.
- 92 Autoři Smlouvy o FEU tím, že v čl. 354 prvním pododstavci poslední větě SFEU stanovili, že zdržení se hlasování nebrání tomuto orgánu v učinění zjištění uvedeného v čl. 7 odst. 2 SEU, zamýšleli výslovně vyloučit, aby zdržení se hlasování jednoho jediného z členských států osobně přítomných nebo zastoupených v Evropské radě, mimo dotyčný členský stát, mohlo tomuto orgánu bránit v učinění zjištění, že ze strany tohoto členského státu došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot, na nichž je Unie založena.
- 93 Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, však nebylo nutné v čl. 354 čtvrtém pododstavci SFEU takové upřesnění uvádět, neboť – jak vyplývá z bodu 84 tohoto rozsudku – pojem „odevzdané hlasy“ podle jeho obvyklého smyslu znamená, že se při počítání takových hlasů nezapočítávají ti, kdo se hlasování zdrželi. I bez takového upřesnění, jaké je obsaženo v čl. 354 prvním pododstavci SFEU, je tudíž třeba pravidlo, které stejně jako čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU ukládá hlasování většinou odevzdaných hlasů, chápat tak, že vylučuje započtení těch, kdo se hlasování zdrželi.
- 94 Pokud jde na druhém místě o tvrzené porušení čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU vykládaného ve světle zásady demokracie a zásady rovného zacházení, je třeba zdůraznit, že tyto dvě zásady představují v souladu s článkem 2 SEU hodnoty, na nichž je Unie založena. Kromě toho podle článku 10 SEU je fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii a článek 20 Listiny základních práv Evropské unie zakotvuje zásadu rovného zacházení.
- 95 Pokud jde zaprvé o zásadu demokracie, je třeba připomenout, že politický a ústavněprávní význam odůvodněného návrhu podle čl. 7 odst. 1 SEU, jakým je napadené usnesení, se odráží ve dvojí většině požadované pro jeho přijetí podle čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 96 Dále na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, členové Parlamentu, kteří chtěli své výsady vykonat zdržením se hlasování o napadeném usnesení, nebyli této možnosti zbaveni a počet těch, kdo se hlasování zdrželi, byl jako takový zohledněn pro účely ověření, že pro návrh hlasovala většina všech členů Parlamentu. Mimoto členové Parlamentu, kteří se rozhodli zdržet se tohoto hlasování, jednali se znalostí věci, neboť není zpochybňováno, že byli předem informováni o tom, že se zdržení se hlasování nezapočte jako odevzdaný hlas.
- 97 Z toho vyplývá, že vyloučení počtu těch, kdo se hlasování zdrželi, při počítání odevzdaných hlasů ve smyslu článku 354 SFEU není v rozporu se zásadou demokracie.
- 98 Pokud jde zadruhé o zásadu rovného zacházení, jejíž porušení Maďarsko rovněž namítá, je třeba připomenout, že tato zásada vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. září 2010, Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, bod 64, a ze dne 8. září 2020, Komise a Rada v. Carreras Sequeros a další, C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, bod 137).
- 99 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že všichni členové Parlamentu měli stejné možnosti při hlasování o napadeném usnesení, a sice hlasovat pro přijetí tohoto usnesení nebo proti jeho přijetí nebo se také zdržet hlasování a že si byli v okamžiku hlasování plně vědomi důsledků volby, kterou v tomto ohledu učinili, a konkrétně skutečnosti, že na rozdíl od hlasů pro toto usnesení či proti němu není zdržení se hlasování při počítání odevzdaných hlasů zohledněno. S ohledem na to, co bylo

uvedeno v bodě 84 tohoto rozsudku, tudíž nelze mít za to, že poslanci, kteří se rozhodli zdržet se při této příležitosti hlasování, se pro účely počítání odevzdaných hlasů ve smyslu čl. 354 čtvrtého pododstavce SFEU nacházejí v situaci objektivně srovnatelné se situací těch, kteří hlasovali pro jeho přijetí nebo proti němu.

100 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Parlament neporušil čl. 354 čtvrtý pododstavec SFEU vykládaný ve světle zásad demokracie a rovného zacházení, když počet těch, kdo se zdrželi hlasování, nezapočetl při přijímání napadeného usnesení jako odevzdané hlasy.

101 První a třetí žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

*K druhému a čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícím z porušení čl. 4 odst. 3 SEU a zásad spolupráce mezi unijními orgány vedené v dobré víře, respektování legitimního očekávání a právní jistoty*

*– Argumentace účastníků řízení*

102 V rámci druhého žalobního důvodu Maďarsko tvrdí, že napadené usnesení je v rozporu se zásadou právní jistoty, neboť bylo přijato, aniž Parlament předtím rozptýlil nejistotu ohledně výkladu čl. 178 odst. 3 jednacího řádu Parlamentu dotazem na výbor pro ústavní záležitosti.

103 I když článek 226 jednacího řádu Parlamentu ponechává na předsedovi Parlamentu, aby rozhodl, zda věc tomuto výboru předloží, nic to podle Maďarska nemění na tom, že uvedený výbor nemůže být zbaven svých pravomocí v tom smyslu, že se umožní, aby opatření bylo přijato na základě pravidla, jehož výklad je pochybný.

104 Kromě toho nelze podle Maďarska vyloučit, že výbor pro ústavní záležitosti vyloží v budoucnu jednací řád Parlamentu odlišně a dodatečně zpochybní výsledek hlasování o napadeném usnesení, což by vedlo k nejisté situaci.

105 Parlament považuje tento žalobní důvod za zjevně nepřipustný a každopádně neopodstatněný.

106 V rámci čtvrtého žalobního důvodu Maďarsko tvrdí, že napadené usnesení porušuje čl. 4 odst. 3 SEU, jakož i zásady spolupráce mezi unijními orgány vedené v dobré víře, respektování legitimního očekávání a právní jistoty. Maďarsko v tomto ohledu tvrdí, že za účelem přijetí tohoto usnesení se Parlament nesprávně opíral o řízení pro nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva, která Komise uzavřela nebo u nichž tento členský stát a Komise zahájily proces dialogu. Maďarsko dále uvádí, že navzdory existenci takových řízení nepovažovala Komise za důvodné zahajovat postup stanovený v článku 7 SEU, což vylučuje možnost, aby tato řízení pro nesplnění povinností byla základem napadeného usnesení.

107 Parlament pochybuje o přípustnosti tohoto žalobního důvodu a považuje jej v každém případě za neopodstatněný.

*– Závěry Soudního dvora*

108 Z bodu 59 tohoto rozsudku vyplývá, že Soudní dvůr může o legalitě napadeného usnesení rozhodnout pouze potud, pokud jde o dodržení procedurálních pravidel obsažených v článku 7 SEU.

109 V rámci druhého a čtvrtého žalobního důvodu přitom Maďarsko neuplatňuje porušení žádného z těchto procedurálních pravidel.

110 Z toho vyplývá, že druhý a čtvrtý žalobní důvod musí být odmítnuty.

111 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy musí být žaloba v plném rozsahu zamítnuta.

### **K nákladům řízení**

112 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku 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 požadoval náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit Maďarsku náhradu nákladů řízení.

113 V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora ponese Polská republika vlastní náklady řízení jakožto vedlejší účastnice.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

**1) Žaloba se zamítá.**

**2) Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem.**

**3) Polská republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.