



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pléna)

16. února 2022 *

Obsah

I.	Právní rámec	4
A.	Nařízení (ES) č. 1049/2001	4
B.	Jednací řád Rady	6
C.	Pokyny pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřeby Rady	6
D.	Nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013	7
E.	Finanční nařízení	7
II.	Napadené nařízení	11
III.	Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem	19
IV.	K návrhu na nezohlednění určitých částí žaloby Maďarska a přílohy A.3 této žaloby	20
A.	Argumentace účastníků řízení	20
B.	Závěry Soudního dvora	22
V.	K žalobě	25
A.	K hlavním návrhovým žádáním znějícím na zrušení napadeného nařízení v plném rozsahu	25
1.	K prvnímu a druhému žalobnímu důvodu, vycházejícím z nedostatku pravomoci Unie k přijetí napadeného nařízení	25
a)	Argumentace účastníků řízení	25
b)	Závěry Soudního dvora	29
1)	K právnímu základu napadeného nařízení	30

* Jednací jazyk: maďarština.

2) K obcházení článku 7 SEU a článku 269 SFEU	38
2. K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady právní jistoty	44
a) Argumentace účastníků řízení	44
b) Závěry Soudního dvora	48
B. K podpůrným návrhovým žádáním znějícím na částečné zrušení napadeného nařízení . . .	57
1. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení	57
a) Argumentace účastníků řízení	57
b) Závěry Soudního dvora	58
2. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení .	58
a) Argumentace účastníků řízení	58
b) Závěry Soudního dvora	59
3. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení	59
a) Argumentace účastníků řízení	59
b) Závěry Soudního dvora	60
4. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 5 odst. 3 třetí věty napadeného nařízení .	61
a) Argumentace účastníků řízení	61
b) Závěry Soudního dvora	62
5. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 5 odst. 3 čtvrté věty napadeného nařízení	64
a) Argumentace účastníků řízení	64
b) Závěry Soudního dvora	64
6. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení	65
a) Argumentace účastníků řízení	65
b) Závěry Soudního dvora	66
VI. K nákladům řízení	67

„Žaloba na neplatnost – Nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 – Obecný režim podmíněnosti na ochranu rozpočtu Evropské unie – Ochrana rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členském státě – Právní základ – Článek 322 odst. 1 písm. a) SFEU – Údajné obcházení

článku 7 SEU a článku 269 SFEU – Údajná porušení čl. 4 odst. 1, čl. 5 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i zásad právní jistoty, proporcionality a rovnosti členských států před Smlouvami“

Ve věci C-156/21,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 11. března 2021,

Maďarsko, zastoupené M. Z. Fehérem a M. M. Tátrai, jako zmocněnci,

žalobce,

podporovaný:

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou a S. Żyrek, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému F. Drexlerem, R. Crowem, U. Rössleinem, T. Lukácsim a A. Pospíšilovou Padowskou, jako zmocněnci,

Radě Evropské unie, zastoupené A. de Gregorio Merinem, E. Rebastim, A. Tamásem a A. Sikora-Kaléda, jako zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným:

Belgickým královstvím, zastoupeným C. Pochet, M. Jacobs a L. Van den Broeck, jako zmocněnci,

Dánským královstvím, zastoupeným původně M. Søndahl Wolff a J. Nymann-Lindegrenem, poté M. Søndahl Wolff a V. Pasternak Jørgensen, jako zmocněnci,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou J. Möllerem a R. Kanitzem, jako zmocněnci,

Irskem, zastoupeným M. Browne, J. Quaney a A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s D. Fennellym, BL,

Španělským královstvím, zastoupeným původně J. Rodríguez de la Rúa Puigem a S. Centeno Huerta, poté J. Rodríguez de la Rúa Puigem a A. Gavela Llopis, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant a E. Leclercem, jako zmocněnci,

Lucemburským velkovévodstvím, zastoupeným původně A. Germeauxem a T. Urim, poté A. Germauxem, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. K. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,

Finskou republikou, zastoupenou H. Leppo a S. Hartikainenem, jako zmocněnci,

Švédským královstvím, zastoupeným O. Simonssonem, J. Lundbergem, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder a R. Shahsavan Eriksson, jako zmocněnci,

Evropskou komisí, zastoupenou D. Calleja Crespem, J.–P. Keppennem, J. Baquero Cruzem a A. Tokárem, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky,

SOUDNÍ DVŮR (plénium),

ve složení K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev (zpravodaj), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele a J. Passer, předsedové senátu, M. Ilešič, J.–C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec a Z. Csehi, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, vedoucí oddělení, a I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném ve dnech 11. a 12. října 2021,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 2. prosince 2021,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Maďarsko domáhá, aby Soudní dvůr zrušil 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, a oprava v Úř. věst. 2021, L 373, s. 94, dále jen „napadené nařízení“), a, podpůrně, aby zrušil čl. 4 odst. 1 a odst. 2 písm. h), čl. 5 odst. 2 a odst. 3 předposlední a poslední větu, jakož i čl. 6 odst. 3 a 8 tohoto nařízení.

I. Právní rámec

A. Nařízení (ES) č. 1049/2001

- 2 Článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) v odstavci 1 stanoví:

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

3 Článek 4 tohoto nařízení zní takto:

„[...]

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

[...]

– soudního řízení a právního poradenství,

[...]

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

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

[...]

5. Členský stát může požádat orgán, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu.

6. Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.

7. Výjimky uvedené v odstavcích 1 až 3 se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. [...]

4 Článek 5 uvedeného nařízení stanoví:

„Pokud členský stát obdrží žádost o dokument v jeho držení, který pochází od orgánu, konzultuje daný orgán, aby přijal rozhodnutí, které neohrozí dosažení cílů tohoto nařízení, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zveřejněn.

Členský stát může místo toho orgánu žádost postoupit.“

B. Jednací řád Rady

- 5 Dne 1. prosince 2009 přijala Rada Evropské unie rozhodnutí 2009/937/EU, kterým se přijímá její jednací řád (Úř. věst. 2009, L 325, s. 35). Článek 6 tohoto jednacího řádu (dále jen „jednací řád Rady“), nadepsaný „Služební tajemství a předkládání dokumentů v soudním řízení“, v odstavci 2 stanoví:

„Rada nebo Výbor stálých zástupců mohou povolit předložení opisu dokumentů Rady, jejichž zpřístupnění nebylo dosud povoleno v souladu s ustanoveními o přístupu veřejnosti k dokumentům, nebo výňatku z nich pro účely soudního řízení.“

- 6 Článek 10 uvedeného jednacího řádu, nadepsaný „Přístup veřejnosti k dokumentům Rady“, zní takto:

„Zvláštní ustanovení o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady jsou obsažena v příloze II.“

- 7 Příloha II téhož jednacího řádu, nadepsaná „Zvláštní ustanovení o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady“, obsahuje článek 5 upravující „[ž]ádosti postoupené členskými státy“, který stanoví:

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

C. Pokyny pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřeby Rady

- 8 Poznámkou 7695/18 ze dne 10. dubna 2018 přijala Rada pokyny pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřebu Rady. Body 1, 2, 20 a 21 těchto pokynů zní takto:

„1. Tento dokument obsahuje pokyny pro zacházení s neutajovanými dokumenty Rady, jejichž šíření je omezeno na Radu, její členy, Komisi, Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ) a v závislosti na jejich účelu na některé další orgány (např. Evropský parlament, Soudní dvůr a Evropskou centrální banku) a instituce [Evropské unie] (např. Výbor regionů a Evropský hospodářský a sociální výbor). Zveřejnění těchto dokumentů v nevhodnou dobu by mohlo nepříznivě ovlivnit proces rozhodování v Radě.

2. Pokyny mají přímý dopad na fungování Rady, a proto je musí dodržovat členské státy jakožto členové Rady v souladu se zásadou loajální spolupráce, která upravuje vztahy mezi orgány [Unie] a členskými státy.

[...]

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

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

D. Nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013

- 9 Článek 2 bod 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. 2013, L 248, s. 1) definuje pro účely tohoto nařízení „finanční zájmy Unie“ jako „příjmy, výdaje a aktiva, na něž se vztahuje rozpočet Evropské unie, a příjmy, výdaje a aktiva, na něž se vztahují rozpočty orgánů, institucí a jiných subjektů a rozpočty jimi spravované a kontrolované“.

E. Finanční nařízení

- 10 Článek 2 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“), nadepsaný „Definice“, zní takto:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

7. ‚plněním rozpočtu‘ provádění činností souvisejících s řízením, monitorováním, kontrolou a auditem rozpočtových prostředků v souladu s metodami stanovenými v článku 62;

[...]

42. ‚organizací členského státu‘ veřejnoprávní subjekt usazený v členském státě, anebo soukromoprávní subjekt usazený v členském státě, jež tento členský stát pověřil výkonem veřejné služby a poskytl mu dostatečné finanční záruky;

[...]

59. ‚zásadou řádného finančního řízení‘ plnění rozpočtu v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivity a účinnosti;

[...]“

- 11 Článek 61 tohoto nařízení, nadepsaný „Střet zájmů“, stanoví:

„1. Účastníci finančních operací ve smyslu kapitoly 4 této hlavy a jiné osoby, včetně vnitrostátních orgánů na všech úrovních, podílející se na plnění rozpočtu v přímém, nepřímém

a sdíleném řízení, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole, se zdrží jakéhokoli jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy Unie. Příjmou rovněž vhodná opatření, která u funkcí v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů.

2. Případné riziko střetu zájmů týkající se zaměstnance vnitrostátního orgánu přednese tento zaměstnanec svému přímému nadřízenému. Případné riziko střetu zájmů týkající se zaměstnance, na něhož se vztahuje služební řád, přednese tento zaměstnanec příslušné pověřené schvalující osobě. Příslušný přímý nadřízený nebo pověřená schvalující osoba písemně potvrdí, zda střet zájmů existuje. Je-li zjištěn střet zájmů, zajistí orgán oprávněný ke jmenování nebo příslušný vnitrostátní orgán, aby dotčený zaměstnanec ukončil veškerou činnost v dané věci. Příslušná pověřená schvalující osoba nebo příslušný vnitrostátní orgán zajistí, aby byly učiněny veškeré další vhodné kroky v souladu s platným právem.

3. Pro účely odstavce 1 ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby podle odstavce 1.“

- 12 Článek 62 uvedeného nařízení, nadepsaný „Způsoby plnění rozpočtu“, stanoví v odstavci 1 prvním pododstavci:

„1. Komise plní rozpočet těmito způsoby:

- a) přímo (dále jen „přímé řízení“), jak je uvedeno v člancích 125 až 153, prostřednictvím svých útvarů, včetně svých zaměstnanců v delegacích Unie pod dohledem příslušného vedoucího delegace podle čl. 60 odst. 2, nebo prostřednictvím výkonných agentur uvedených v článku 69;
- b) ve sdíleném řízení s členskými státy (dále jen „sdílené řízení“), jak je uvedeno v článku 63 a člancích 125 až 129;
- c) nepřímo (dále jen „nepřímé řízení“), jak je stanoveno v člancích 125 až 149 a 154 až 159, v případech, kdy tak stanoví základní právní akt, nebo v případech uvedených v čl. 58 odst. 2 písm. a) až d), a to tak, že pověří úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu:

[...]“

- 13 Článek 63 téhož nařízení, nadepsaný „Sdílené řízení s členskými státy“, v odstavcích 2 a 8 stanoví:

„2. Při provádění úkolů souvisejících s plněním rozpočtu členské státy přijmou veškerá opatření, včetně právních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů Unie, zejména:

- a) zajistí, aby byly činnosti financované z rozpočtu prováděny správně, účinně a v souladu s platnými odvětvovými pravidly;
- b) určí subjekty odpovědné za řádnou správu a kontrolu finančních prostředků Unie v souladu s odstavcem 3 a dohlíží na tyto subjekty;
- c) předchází nesrovnalostem a podvodům, odhalují je a napravují;

- d) v souladu s tímto nařízením a s odvětvovými pravidly spolupracují s Komisí, [Úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)], [Evropským] [ú]četním dvorem a v případě členských států účastnících se posílené spolupráce podle nařízení Rady (EU) 2017/1939 [ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (Úř. věst. 2017, L 283, s. 1),] také s Úřadem evropského veřejného žalobce.

Za účelem ochrany finančních zájmů Unie členské státy při dodržení zásady proporcionality a v souladu s tímto článkem a s příslušnými odvětvovými pravidly provádějí předběžné a následné kontroly, včetně, je-li to vhodné, kontrol na místě na reprezentativním vzorku nebo na vzorku operací vybraném na základě rizika výskytu chyb. Kromě toho zpětně získávají neoprávněně vyplacené finanční prostředky, a je-li to za tímto účelem nezbytné, zahajují správní a soudní řízení.

Členské státy ukládají příjemcům finančních prostředků účinné, odrazující a přiměřené sankce, pokud tak stanovují odvětvová pravidla nebo zvláštní ustanovení vnitrostátních právních předpisů.

Komise v rámci posouzení rizik a v souladu s odvětvovými pravidly sleduje systémy řízení a kontroly zavedené v členských státech. Komise při své auditní činnosti dodržuje zásadu proporcionality a v souladu s odvětvovými pravidly přihlíží k míře zjištěného rizika.

[...]

8. Aby bylo zajištěno, že finanční prostředky Unie jsou používány v souladu s platnými pravidly, Komise:

- a) uplatňuje postupy zaměřené na kontrolu a schválení účetní závěrky určených subjektů, aby zajistila, že je tato účetní závěrka úplná, přesná a věrná;
- b) vyloučí z financování výdajů Unie úhrady provedené v rozporu s platným právem;
- c) přeruší běh platebních lhůt nebo pozastaví platby v případech stanovených v odvětvových pravidlech.

Komise ukončí úplné nebo částečné přerušení běhu platebních lhůt nebo pozastavení plateb poté, co členský stát předloží své připomínky, a jakmile přijme jakákoli nezbytná opatření. Výroční zpráva o činnosti uvedená v čl. 74 odst. 9 obsahuje informace o veškerých povinnostech vyplývajících z tohoto odstavce.“

- 14 Článek 129 finančního nařízení, nadepsaný „Spolupráce při ochraně finančních zájmů Unie“, stanoví:

„1. Osoby nebo subjekty, kterým jsou poskytovány finanční prostředky Unie, spolupracují plně na ochraně finančních zájmů Unie a jako podmínku pro obdržení finančních prostředků udělí nezbytná práva a potřebný přístup příslušné schvalující osobě, v případě členských států účastnících se posílené spolupráce [...] Úřadu evropského veřejného žalobce, OLAFu, Účetnímu dvoru a tam, kde je to vhodné, příslušným vnitrostátním orgánům, aby mohly komplexně vykonávat své pravomoci. V případě OLAFu tato práva zahrnují právo provádět vyšetřování, včetně kontrol a inspekcí na místě, v souladu s nařízením [o vyšetřování prováděném OLAFem].

2. Všechny osoby nebo subjekty, kterým jsou poskytovány finanční prostředky Unie v přímém a nepřímém řízení, musí písemně souhlasit s udělením nezbytných práv podle odstavce 1 a zajistit, aby rovnocenná práva udělily i třetí osoby podílející se na vynakládání finančních prostředků Unie.“

15 Článek 131 finančního nařízení, nadepsaný „Pozastavení, ukončení a snížení“, zní takto:

„1. Pokud v udělovacím řízení došlo k nesrovnalostem nebo podvodům, přeruší příslušná schvalující osoba toto řízení a může přijmout jakákoli nezbytná opatření, včetně zrušení dotyčného řízení. Na případy podezření z podvodu upozorní příslušná schvalující osoba ihned OLAF.

[...]

3. Příslušná schvalující osoba může pozastavit platby nebo plnění právního závazku, pokud:

[...]

b) je nutno ověřit, zda skutečně došlo k domnělé nesrovnalosti, podvodu či porušení povinností;

c) nesrovnalosti, podvody nebo porušení povinností zpochybňují spolehlivost nebo účinnost systémů vnitřní kontroly u osoby nebo subjektu vynakládajících finanční prostředky Unie podle čl. 62 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) nebo legalitu a správnost uskutečněných operací.

[...]“

16 Článek 135 tohoto nařízení, nadepsaný „Ochrana finančních zájmů Unie prostřednictvím odhalování rizik, vylučování hospodářských subjektů a ukládání peněžitých sankcí“, stanoví:

„1. Na ochranu finančních zájmů Unie Komise zřídí a provozuje systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů.

Cílem tohoto systému je usnadnit:

a) včasné odhalení osob nebo subjektů uvedených v odstavci 2, jež ohrožují finanční zájmy Unie;

[...]

3. Rozhodnutí zaevidovat informaci o včasné odhalení rizik uvedených v odst. 1 druhém pododstavci písm. a) tohoto článku za účelem vyloučení osob nebo subjektů uvedených v odstavci 2 tohoto článku nebo uložení peněžité sankce příjemci finančních prostředků přijímá příslušná schvalující osoba. Informace o těchto rozhodnutích jsou zaevidovány v databázi uvedené v čl. 142 odst. 1. Jsou-li tato rozhodnutí přijata podle čl. 136 odst. 4, obsahují informace zaevidované v databázi údaje o osobách uvedených ve zmíněném odstavci.

4. Rozhodnutí o vyloučení osob nebo subjektů uvedených v odstavci 2 tohoto článku nebo o uložení peněžitých sankcí příjemci finančních prostředků se zakládá na pravomocném rozsudku nebo, v situacích zakládajících vyloučení uvedených v čl. 136 odst. 1, na konečném správním rozhodnutí, anebo na předběžné právní kvalifikaci určené výborem uvedeným v článku 143

v situacích podle čl. 136 odst. 2, aby bylo zajištěno centralizované hodnocení těchto situací. V případech uvedených v čl. 141 odst. 1 příslušná schvalující osoba odmítne účastníka v daném udělovacím řízení.

Aniž je dotčen čl. 136 odst. 5, může příslušná schvalující osoba rozhodnout o vyloučení účastníka nebo příjemce finančních prostředků nebo o uložení peněžité sankce příjemci finančních prostředků a o uveřejnění souvisejících informací na základě předběžné kvalifikace uvedené v čl. 136 odst. 2 pouze po obdržení doporučení výboru uvedeného v článku 143.“

II. Napadené nařízení

17 Z právních východisek napadeného nařízení vyplývá, že toto nařízení bylo přijato na základě „Smlouv[y] [o FEU], a zejména [...] čl. 322 odst. 1 písm. a) této smlouvy“, jakož i na základě „Smlouv[y] [o ESAE], a zejména [...] člán[ku] 106a této smlouvy“.

18 Body 2, 3, 5 až 10, 12 až 16, 18 až 20 a 26 odůvodnění napadeného nařízení stanoví:

„(2) Evropská rada ve svých závěrech ze dne 21. července 2020 konstatovala, že finanční zájmy Unie mají být chráněny v souladu s obecnými zásadami zakotvenými ve Smlouvách, a zejména s hodnotami uvedenými v článku 2 [SEU]. Rovněž zdůraznila význam ochrany finančních zájmů Unie a význam dodržování zásad právního státu.

(3) V právním státě se veškeré veřejné pravomoci vykonávají v mezích stanovených zákonem, v souladu s hodnotami demokracie a dodržování základních práv, jež jsou uvedena v Listině základních práv Evropské unie (dále jen ‚Listina‘) a dalších použitelných nástrojích, a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů. Musí se v něm především dodržovat tyto zásady: zákonnosti ([rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, bod 63]), jejímž předpokladem je transparentní, odpovědný, demokratický a pluralitní zákonodárný proces; právní jistoty ([rozsudek ze dne 12. listopadu 1981, Meridionale Industria Salumi a další, 212/80 až 217/80, EU:C:1981:270, bod 10]); zákazu svévole výkonné moci ([rozsudek ze dne 21. září 1989, Hoechst v. Komise, 46/87 a 227/88, EU:C:1989:337, bod 19]); účinné soudní ochrany nezávislými a nestrannými soudy, včetně přístupu ke spravedlnosti ([rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, body 31, 40 a 41, jakož i ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 63 až 67]); a oddělení mocí ([rozsudky ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, bod 58; ze dne 10. listopadu 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, bod 35, a ze dne 10. listopadu 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, bod 36]) ([Sdělení Komise, nadepsané ‚Nový postup (Unie) pro posílení právního státu‘, COM(2014) 158 final, příloha I]).

[...]

(5) Jakmile se kandidátská země stane členským státem, připojí se k právní struktuře spočívající na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, jak je uvedeno v článku 2 [SEU], a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad znamená a zároveň odůvodňuje existenci vzájemné důvěry členských států v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje ([posudek 2/13

(Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 168]). Právní předpisy a postupy členských států by měly být i nadále v souladu se společnými hodnotami, na nichž je Unie založena.

- (6) I když pro hodnoty Unie neexistuje žádná hierarchie, dodržování zásad právního státu je nezbytné pro ochranu ostatních základních hodnot, na nichž je Unie založena, jako je svoboda, demokracie, rovnost a dodržování lidských práv. Dodržování zásad právního státu je svou podstatou spojeno s dodržováním demokratických zásad a základních práv. Demokracie a dodržování základních práv nemohou existovat bez dodržování zásad právního státu a naopak.
- (7) Kdykoli členské státy plní rozpočet Unie, včetně zdrojů přidělených prostřednictvím nástroje Evropské unie na podporu oživení zřízeného podle 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 433, s. 23)] a prostřednictvím půjček a jiných nástrojů se zárukou z rozpočtu Unie, a bez ohledu na způsob jejich plnění, je dodržování zásad právního státu základním předpokladem pro dodržení zásad řádného finančního řízení zakotvených v článku 317 [SFEU].
- (8) Řádné finanční řízení mohou členské státy zajistit pouze tehdy, pokud orgány veřejné moci jednají v souladu s právem, pokud podvody, včetně daňových podvodů, daňových úniků, korupce, střetu zájmů nebo jiných porušení práva jsou účinně stíhány orgány pověřenými vyšetřováním a trestním stíháním, a pokud mohou být svévolná nebo protiprávní rozhodnutí orgánů veřejné moci, včetně donucovacích orgánů, předmětem účinného soudního přezkumu nezávislými soudy a Soudním dvorem Evropské unie.
- (9) Vždy by měla být zaručena nezávislost a nestrannost soudnictví a orgány pověřené vyšetřováním a trestním stíháním by měly být schopny řádně plnit svou funkci. Soudní orgány a orgány pověřené vyšetřováním a trestním stíháním by měly být vybaveny dostatečnými finančními a lidskými zdroji a mít k dispozici postupy, aby jednaly účinně a způsobem, jenž je v plném souladu s právem na spravedlivý proces včetně práva na obhajobu. Pravomocné rozsudky by měly být účinně vykonávány. Tyto podmínky jsou nezbytné jako minimální záruka proti nezákonným a svévolným rozhodnutím orgánů veřejné moci, která by mohla poškodit finanční zájmy Unie.
- (10) Nezávislost soudnictví zejména předpokládá, že dotčený soudní orgán je oprávněn na základě relevantních pravidel i praxe vykonávat své soudní funkce zcela samostatně, není hierarchicky vázán ani není podřízen jinému orgánu a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí. Záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadují existenci pravidel, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům střetávajícím se ve věci.

[...]

- (12) Článek 19 [SEU], který konkretizuje hodnotu právního státu uvedenou v článku 2 [SEU], ukládá členským státům povinnost poskytnout účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie, včetně těch oblastí, které souvisejí s plněním rozpočtu Unie. Samotná existence účinného soudního přezkumu sloužícího k zajištění dodržování unijního práva je podstatou právního státu a vyžaduje nezávislé soudy ([rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, body 32 až 36]). Zachování nezávislosti soudů je zásadní, jak bylo potvrzeno v čl. 47 druhém pododstavci Listiny ([rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, body 40 a 41]). To platí zejména pro soudní přezkum platnosti opatření, smluv nebo jiných nástrojů vytvářejících výdaje nebo zadlužení z veřejných zdrojů, mimo jiné v souvislosti s postupy při zadávání veřejných zakázek, které mohou být také předloženy soudu.
- (13) Existuje tedy jasný vztah mezi dodržováním zásad právního státu a efektivním plněním rozpočtu Unie v souladu se zásadami řádného finančního řízení.
- (14) Unie vyvinula řadu nástrojů a procesů na podporu právního státu a jeho uplatňování, včetně finanční podpory organizací občanské společnosti, evropského mechanismu právního státu a srovnávacího přehledu [Unie] o soudnictví, jakož i k zajišťování účinné reakce ze strany orgánů Unie na porušování zásad právního státu prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti a postupu podle článku 7 [SEU]. Mechanismus stanovený v tomto nařízení tyto nástroje doplňuje tím, že chrání rozpočet Unie před porušováním zásad právního státu, které ovlivňuje jeho řádné finanční řízení nebo poškozuje či ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie.
- (15) Porušování zásad právního státu, a to zejména těch, které ovlivňují řádné fungování orgánů veřejné moci a účinný soudní přezkum, mohou vážně poškodit finanční zájmy Unie. Tak je tomu v případě jednotlivých porušení zásad právního státu, a ve větší míře ještě v případě rozsáhlých porušení nebo porušení v důsledku opakujících se praktik či opomenutí ze strany orgánů veřejné moci nebo obecných opatření přijatých těmito orgány.
- (16) Identifikace porušení zásad právního státu vyžaduje důkladné kvalitativní posouzení Komisí. Toto posouzení by mělo být objektivní, nestranné a spravedlivé a mělo by přihlížet k relevantním informacím ze všech dostupných zdrojů a od uznávaných orgánů, včetně rozsudků Soudního dvora Evropské unie, zpráv Účetního dvora, výroční zprávy Komise o právním státu a srovnávacího přehledu [Unie] o soudnictví, který poskytuje Komise, zpráva [OLAFu] a případně Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), jakož i závěrů a doporučení relevantních mezinárodních organizací a sítí, včetně orgánů Rady Evropy, jako je Skupina států proti korupci (GRECO) při Radě Evropy nebo [Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise)], zejména pokud jde o její seznam kritérií právního státu, a evropské sítě nejvyšších soudů a rad pro soudnictví. Za účelem vypracování důkladného kvalitativního posouzení by mohla Komise v případě potřeby konzultovat Agenturu Evropské unie pro základní práva a Benátskou komisi.

[...]

- (18) Při stanovování opatření, která se mají přijmout, by se měla uplatnit zásada proporcionality, zejména by se mělo přihlížet k závažnosti situace, době, která uplynula od okamžiku, kdy příslušné jednání začalo, době jeho trvání a opakování, úmyslu, míře spolupráce dotčeného členského státu při ukončení porušování zásad právního státu a dopadům těchto porušení na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo finanční zájmy Unie.
- (19) Jsou-li přijímána opatření v návaznosti na porušení zásad právního státu, je zásadní řádně chránit oprávněné zájmy konečných příjemců a příjemců. Při zvažování toho, jaká opatření mají být přijata, by Komise měla brát v úvahu jejich možný dopad na konečné příjemce a příjemce. Vzhledem k tomu, že platby Komise členským státům ve sdíleném řízení jsou právně nezávislé na platbách vnitrostátních orgánů příjemcům, nemělo by se mít za to, že vhodná opatření podle tohoto nařízení ovlivňují dostupnost finančních prostředků pro platby příjemcům v souladu s platebními lhůtami stanovenými v příslušných odvětvových a finančních pravidlech. Rozhodnutí přijatá podle tohoto nařízení a povinnosti vůči konečným příjemcům nebo příjemcům stanovené v tomto nařízení jsou součástí použitelného práva Unie, pokud jde o využívání finančních prostředků ve sdíleném řízení. Členské státy, jichž se opatření týkají, by měly Komisi pravidelně podávat zprávy o plnění svých povinností vůči konečným příjemcům nebo příjemcům. Podávání zpráv o dodržování platebních povinností vůči příjemcům stanovených v příslušných odvětvových a finančních pravidlech by mělo Komisi umožnit ověřit, zda rozhodnutí podle tohoto nařízení nemají žádný přímý ani nepřímý dopad na platby, které mají být provedeny podle příslušných odvětvových a finančních pravidel.

Za účelem posílení ochrany konečných příjemců nebo příjemců by Komise měla na internetových stránkách nebo internetovém portálu poskytovat informace a pokyny a současně i vhodné nástroje k tomu, aby ji bylo možné informovat o jakémkoli porušení právní povinnosti vládních subjektů a členských států pokračovat v provádění plateb i po přijetí opatření podle tohoto nařízení. Komise by se měla těmito informacemi podrobněji zabývat, aby ověřila, zda byla dodržena příslušná pravidla, zejména článek 69, čl. 74 odst. 1 písm. b) a článek 104 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 [ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (Úř. věst. 2021, L 231, s. 159)]. Je-li to nezbytné k zajištění toho, aby jakákoli částka splatná vládními subjekty nebo členskými státy byla skutečně vyplacena konečným příjemcům nebo příjemcům, měla by Komise získat zpět již uskutečněné platby nebo případně provést finanční opravu snížením podpory Unie poskytnuté na program v souladu s příslušnými odvětvovými a finančními pravidly.

- (20) Za účelem zajištění jednotných podmínek k provedení tohoto nařízení a s ohledem na význam finančních účinků opatření přijímaných podle tohoto nařízení by měly být Radě, která by měla jednat na základě návrhu Komise, svěřeny prováděcí pravomoci.

[...]

- (26) Postup přijímání a rušení opatření by měl být v souladu se zásadami objektivitu, zákazu diskriminace a rovného zacházení s členskými státy a měl by být prováděn na základě nestranného přístupu založeného na důkazech. Pokud se ve výjimečných případech dotčený členský stát domnívá, že došlo k závažnému porušení uvedených zásad, může požádat předsedu Evropské rady, aby záležitost předložil na příštím zasedání Evropské

radu. V těchto výjimečných případech by rozhodnutí o opatřeních nemělo být přijato, dokud Evropská rada danou záležitost neprojedná. Tento postup zpravidla netrvá déle než tři měsíce ode dne, kdy Komise předložila svůj návrh Radě.“

19 Článek 1 napadeného nařízení stanoví:

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

20 Článek 2 tohoto nařízení zní takto:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

- a) ‚právním státem‘ hodnota Unie zakotvená v článku 2 [SEU]. Zahrnuje tyto zásady: zákonnosti, jejímž předpokladem je transparentní, odpovědný, demokratický a pluralitní zákonodárný proces; právní jistoty; zákazu svévole výkonné moci; účinné soudní ochrany nezávislými a nestrannými soudy, včetně přístupu ke spravedlnosti, a to i pokud jde o základní práva; oddělení moci; a zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem. Právní stát je třeba vykládat s ohledem na ostatní hodnoty a zásady Unie zakotvené v článku 2 [SEU];
- b) ‚vládním subjektem‘ jakýkoli orgán veřejné moci na všech úrovních veřejné správy, včetně celostátních, regionálních a místních orgánů, jakož i organizace členských států ve smyslu čl. 2 bodu 42 [finančního nařízení].“

21 Článek 3 napadeného nařízení, nadepsaný „Porušování zásad právního státu“, stanoví:

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

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

22 Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Podmínky pro přijetí opatření“, stanoví:

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

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

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

23 Článek 5 uvedeného nařízení, nadepsaný „Opatření na ochranu rozpočtu Unie“, v odstavcích 1 až 4 stanoví:

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

- a) plní-li Komise rozpočet Unie v přímém nebo nepřímém řízení podle čl. 62 odst. 1 písm. a) a c) finančního nařízení a v případě, že příjemcem je vládní subjekt:
 - i) pozastavení plateb nebo plnění právního závazku či zrušení právního závazku podle čl. 131 odst. 3 finančního nařízení;
 - ii) zákaz přijímat nové právní závazky;
 - iii) úplné či částečné pozastavení vyplácení splátek nebo předčasné splacení půjček se zárukou z rozpočtu Unie;
 - iv) pozastavení nebo snížení hospodářského zvýhodnění v rámci nástroje se zárukou z rozpočtu Unie;
 - v) zákaz uzavírat nové dohody o půjčkách nebo jiných nástrojích se zárukou z rozpočtu Unie;
- b) plní-li Komise rozpočet Unie ve sdíleném řízení s členským státem podle čl. 62 odst. 1 písm. b) finančního nařízení:

- i) pozastavení schválení jednoho nebo více programů nebo jejich změny;
- ii) pozastavení závazků;
- iii) snížení závazků, mimo jiné prostřednictvím finančních oprav nebo převodů prostředků na jiné výdajové programy;
- iv) snížení předběžného financování;
- v) přerušování běhu platebních lhůt;
- vi) pozastavení plateb.

2. Pokud rozhodnutí, kterým se opatření přijímají, nestanoví jinak, nemá uložení vhodných opatření vliv na povinnosti vládních subjektů uvedených v odst. 1 písm. a) nebo členských států uvedených v odst. 1 písm. b) provádět program nebo využívat fond, kterého se dané opatření týká, a zejména na jejich povinnosti vůči konečným příjemcům nebo příjemcům, včetně povinnosti provést platby podle tohoto nařízení a příslušných odvětvových nebo finančních pravidel. Při vynakládání finančních prostředků Unie ve sdíleném řízení podávají členské státy dotčené opatřeními přijatými podle tohoto nařízení Komisi každé tři měsíce od přijetí těchto opatření zprávu o plnění uvedených povinností.

Komise ověří, zda byly dodrženy příslušné právní předpisy, a v případě potřeby přijme veškerá vhodná opatření na ochranu rozpočtu Unie v souladu s odvětvovými a finančními pravidly.

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

4. Komise poskytuje na internetových stránkách či na internetovém portálu informace a pokyny určené konečným příjemcům nebo příjemcům týkající se povinností členských států podle odstavce 2. Na těchto internetových stránkách nebo též na internetovém portálu poskytuje Komise pro konečné příjemce nebo příjemce rovněž vhodné nástroje k tomu, aby ji mohli informovat o jakémkoli porušení těchto povinností, které konečné příjemce nebo příjemce podle jejich názoru přímo ovlivňuje. Tento odstavec se použije tak, aby byla zajištěna ochrana osob oznamujících porušení práva Unie v souladu se zásadami stanovenými ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 [ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. 2019, L 305, s. 17)]. K informacím poskytnutým konečnými příjemci nebo příjemci v souladu s tímto odstavcem se přiloží důkaz o tom, že dotčený konečný příjemce nebo příjemce podal formální stížnost příslušnému orgánu dotčeného členského státu.“

24 Článek 6 téhož nařízení, nadepsaný „Postup“, zní takto:

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

2. S ohledem na informace obdržené podle odstavce 1 může Evropský parlament Komisi vyzvat ke strukturovanému dialogu o jejích zjištěních.

3. Při posuzování toho, zda jsou podmínky uvedené v článku 4 splněny, zohlední Komise příslušné informace z dostupných zdrojů, včetně rozhodnutí, závěrů a doporučení orgánů Unie, jiných příslušných mezinárodních organizací a dalších uznávaných institucí.

4. Komise si může vyžádat jakékoli další informace, které jsou nezbytné pro provedení posouzení uvedeného v odstavci 3, a to před zasláním písemného oznámení podle odstavce 1 i po něm.

5. Dotčený členský stát poskytne požadované informace a může vznést připomínky ke zjištěním uvedeným v oznámení podle odstavce 1 ve lhůtě stanovené Komisí, která nesmí být kratší než jeden měsíc a delší než tři měsíce ode dne oznámení zjištění. Ve svých připomínkách může členský stát navrhnout přijetí nápravných opatření, která mají řešit zjištění uvedená v oznámení Komise.

6. Komise při rozhodování o tom, zda předloží návrh prováděcího rozhodnutí o vhodných opatřeních, zohlední informace, které obdržela, a případné připomínky dotčeného členského státu, jakož i přiměřenost případných navržených nápravných opatření. Komise provede své posouzení v orientační lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy od dotčeného členského státu obdržela jakékoli informace nebo připomínky, nebo pokud žádné informace ani připomínky neobdrží, od uplynutí lhůty stanovené v souladu s odstavcem 5, a v každém případě v přiměřené lhůtě.

7. V případě, že Komise zamýšlí předložit návrh podle odstavce 9, poskytne před tím členskému státu možnost předložit do jednoho měsíce připomínky, zejména k přiměřenosti zamýšlených opatření.

8. Při posuzování přiměřenosti opatření, která mají být uložena, Komise zohlední informace a pokyny uvedené v odstavci 3.

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

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

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

25 Článek 7 napadeného nařízení, nadepsaný „Zrušení opatření“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Dotčený členský stát může kdykoli přijmout nová nápravná opatření a zaslat Komisi písemné oznámení obsahující důkazy o tom, že podmínky stanovené v článku 4 již splněny nejsou.

2. Na žádost dotčeného členského státu nebo z vlastního podnětu a nejpozději jeden rok od přijetí opatření Radou posoudí Komise znovu situaci v dotčeném členském státě s přihlédnutím k případným důkazům, které dotčený členský stát předložil, jakož i přiměřenost nových nápravných opatření přijatých dotčeným členským státem.

Pokud se Komise domnívá, že podmínky článku 4 již splněny nejsou, předloží Radě návrh prováděcího rozhodnutí o zrušení přijatých opatření.

Pokud se Komise domnívá, že situace vedoucí k přijetí opatření byla částečně napravena, předloží Radě návrh prováděcího rozhodnutí o úpravě přijatých opatření.

Pokud se Komise domnívá, že situace vedoucí k přijetí opatření nebyla napravena, zašle dotčenému členskému státu odůvodněné rozhodnutí a informuje o tom Radu.

Pokud dotčený členský stát zašle písemné oznámení podle odstavce 1, předloží Komise svůj návrh nebo přijme rozhodnutí do jednoho měsíce od obdržení tohoto oznámení. Tuto lhůtu lze v řádně odůvodněných případech prodloužit, přičemž v takovém případě Komise neprodleně informuje dotčený členský stát o důvodech prodloužení.

Použije se obdobně postup uvedený v čl. 6 odst. 3, 4, 5, 6, 9, 10 a 11.“

III. Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

26 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadené nařízení;
- podpůrně zrušil čl. 4 odst. 1 a odst. 2 písm. h), čl. 5 odst. 2 a odst. 3 předposlední a poslední větu, jakož i čl. 6 odst. 3 a 8 tohoto nařízení a
- uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

27 Maďarsko kromě toho požádalo Soudní dvůr na základě čl. 16 třetího pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, aby rozhodl projednávanou věc velký senát.

28 Parlament a Rada navrhuji, aby Soudní dvůr zamítl žalobu a uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

29 Návrhem ze dne 12. května 2021 Parlament požádal, aby byla projednávaná věc rozhodnuta ve zrychleném řízení upraveném v článku 133 jednacího řádu Soudního dvora. Na podporu tohoto návrhu Parlament uvedl, že přijetí napadeného nařízení bylo zásadní politickou podmínkou pro to, aby schválil 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), a že s přihlédnutím k hospodářské krizi budou muset být finanční prostředky dostupné v rámci plánu na podporu oživení po pandemii COVID-19, nazvaného „*Next Generation EU*“, poskytnuty členským státům ve velmi krátké době. Zejména v tomto ohledu upřesnil, že v souladu s čl. 3 odst. 4 nařízení 2020/2094 musí být do 31. prosince 2022 přijato nejméně 60 % právních závazků a celkové právní závazky musí být přijaty do 31. prosince 2023. Kromě toho Parlament zdůraznil, že po vstupu v platnost rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020

o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom (Úř. věst. 2020, L 424, s. 1) si Komise začne v létě 2022 půjčovat na kapitálovém trhu na financování výše uvedeného plánu na oživení. Podle Parlamentu bude půjčování a poskytování mimořádně vysokých finančních prostředků ve velmi krátké době nevyhnutelně znamenat rizika pro rozpočet Unie, který má napadené nařízení chránit. Taková ochrana je důležitá, neboť pokud by tento rozpočet nebyl účinně chráněn, mohlo by to mít nepříznivé dopady, zejména na solidaritu v rámci Unie v dlouhodobém horizontu.

- 30 Článek 133 odst. 1 jednacího řádu stanoví, že k žádosti žalobce nebo žalovaného může předseda Soudního dvora po vyslechnutí druhého účastníka řízení, soudce zpravodaje i generálního advokáta rozhodnout o projednání věci ve zrychleném řízení, pokud povaha věci vyžaduje, aby byla projednána bez zbytečného odkladu.
- 31 V projednávané věci předseda Soudního dvora dne 9. června 2021 po vyslechnutí ostatních účastníků řízení, soudce zpravodaje a generálního advokáta rozhodl, že této žádosti vyhoví. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno zásadním významem projednávané věci pro unijní právní řád, zejména v rozsahu, v němž se týká pravomocí Unie bránit svůj rozpočet a své finanční zájmy proti zásahům, které mohou vyplývat z porušení hodnot zakotvených v článku 2 SEU.
- 32 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 25. června 2021 bylo povoleno vedlejší účastenství Belgického království, Dánského království, Spolkové republiky Německo, Irska, Španělského království, Francouzské republiky, Lucemburského velkovévodství, Nizozemského království, Finské republiky, Švédského království a Komise na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.
- 33 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora z téhož dne bylo Polské republice povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Maďarska.
- 34 Návrhem ze dne 11. května 2021 Rada požádala Soudní dvůr, aby nebyly zohledněny části žaloby Maďarska a jejích příloh, zejména části přílohy A.3 této žaloby, které odkazují na stanovisko právní služby Rady č. 13593/18 ze dne 25. října 2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech [(COM/2018) 324 final], které stálo u zrodu napadeného nařízení (dále jen „právní stanovisko č. 13593/18“), nebo přebírají obsah nebo odůvodnění tohoto právního stanoviska. Dne 29. června 2021 Soudní dvůr rozhodl o spojení tohoto návrhu s rozhodováním ve věci samé.
- 35 Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr měl za to, že projednávaná věc má mimořádný význam, rozhodl dne 7. září 2021 po vyslechnutí generálního advokáta o předložení věci plénu v souladu s čl. 16 posledním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie.

IV. K návrhu na nezohlednění určitých částí žaloby Maďarska a přílohy A.3 této žaloby

A. Argumentace účastníků řízení

- 36 Na podporu svého návrhu, aby nebyly zohledněny body 21, 22, 164 a 166 žaloby Maďarska a příloha A.3 této žaloby v rozsahu, v němž odkazují na právní stanovisko č. 13593/18, přebírají jeho obsah nebo odrážejí jeho analýzu, Rada tvrdí, že toto právní stanovisko představuje neutajovaný dokument pro vnitřní potřeby s označením „LIMITE“. Vztahuje se na něj tedy

povinnost zachovávat služební tajemství a jeho předložení v soudním řízení podléhá podmínkám stanoveným zejména v čl. 6 odst. 2 jednacího řádu Rady a v bodech 20 a 21 pokynů pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřeby Rady.

- 37 Podle článku 6 odst. 2 tohoto jednacího řádu pouze Rada nebo Výbor stálých zástupců mohou povolit předložení opisu dokumentů Rady, jejichž zpřístupnění nebylo dosud povoleno v souladu s ustanoveními Unie o přístupu veřejnosti k dokumentům, nebo výňatku z nich pro účely soudního řízení. Kromě toho v souladu s body 20 a 21 těchto pokynů se dokument s označením „LIMITE“ nesmí zveřejnit, pokud řádně oprávněný úředník Rady, vnitrostátní orgán členského státu po konzultaci generálního sekretariátu Rady nebo případně Rada nepřijali příslušné rozhodnutí v souladu s nařízením č. 1049/2001 a jednacím řádem Rady.
- 38 V tomto případě Rada přitom dosud na základě nařízení č. 1049/2001 zveřejnila pouze prvních osm bodů právního stanoviska č. 13593/18 a nepovolila Maďarsku, aby jej předložilo v rámci tohoto soudního řízení.
- 39 Podle ustálené judikatury Soudního dvora a Tribunálu by přitom bylo v rozporu s veřejným zájmem, který vyžaduje, aby orgány mohly využívat stanovisek své právní služby, vydaných zcela nezávisle, pakliže by se mělo připustit, aby takovéto dokumenty pro vnitřní potřeby mohly být předloženy v rámci sporu projednávaného před Soudním dvorem, aniž s tímto předložením daný orgán vyslovil souhlas nebo to Soudní dvůr nařídil.
- 40 Rada uvádí, že když poskytla pouze částečný přístup k právnímu stanovisku č. 13593/18 na základě žádostí založených na nařízení č. 1049/2001, je tomu tak zejména z důvodu rizika, že v rámci sporu o platnost napadeného nařízení by ji žalobce mohl konfrontovat s argumenty vyjádřenými její vlastní právní službou v uvedeném právním stanovisku v rozporu s požadavky spravedlivého procesu a rovnosti zbraní mezi účastníky soudního řízení. Tato rizika se ostatně projevila podáním projednávané žaloby.
- 41 Podle Rady ostatně Maďarsko na základě těchto argumentů vždy hlasovalo ve prospěch rozhodnutí o odepření přístupu veřejnosti k právnímu stanovisku č. 13593/18. Pokud si tento členský stát přál, aby toto právní stanovisko bylo zveřejněno, měl za tímto účelem podat žádost na základě nařízení č. 1049/2001 nebo požádat o povolení v souladu s jednacím řádem Rady a pokyny pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřeby Rady.
- 42 Rada tvrdí, že pokud by bylo Maďarsku v projednávané věci povoleno použít právní stanovisko č. 13593/18, i když nedodrželo postup stanovený za tímto účelem a tato otázka by nepodléhala účinnému soudnímu přezkumu, znamenalo by to obcházení postupů stanovených nařízením č. 1049/2001 a jednacím řádem Rady. V tomto ohledu připomíná ustálenou judikaturu Soudního dvora, která vyhovuje žádostem orgánů o vynětí jejich dokumentů pro vnitřní potřeby ze spisu před Soudním dvorem, pokud nepovolily jejich předložení v soudním řízení, a má za to, že z toho vyplývá, že právní stanovisko č. 13593/18 nelze v projednávané věci použít.
- 43 Mimoto Rada tvrdí, že pokud by bylo připuštěno předložení právního stanoviska č. 13593/18 v tomto řízení, byla by nucena vyjádřit se před unijním soudem ke stanovisku určenému pro vnitřní potřeby a vydanému její vlastní právní službou při vypracovávání napadeného nařízení, což by porušovalo požadavky spravedlivého procesu a ovlivnilo možnost Rady obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska.

- 44 Konečně podle judikatury Soudního dvora skutečnost, že právní stanovisko č. 13593/18 bylo zveřejněno bez povolení Rady na internetové stránce tiskového orgánu a že jeho obsah byl takto odhalen veřejnosti, nemá na tyto úvahy žádný vliv. Navíc škoda způsobená Radě a unijním orgánům neoprávněným použitím tohoto právního stanoviska v rámci tohoto řízení značně převyšuje škodu způsobenou zveřejněním tohoto právního stanoviska v tisku. Povolit Maďarsku dovolávat se tohoto právního stanoviska by totiž ohrozilo veřejný zájem na tom, aby orgány mohly zcela nezávisle využívat stanoviska své právní služby, a zmařilo účinnost postupů, které mají chránit tento zájem.
- 45 Maďarsko argumentaci Rady zpochybňuje.

B. Závěry Soudního dvora

- 46 Svou argumentací Rada v podstatě tvrdí, že Maďarsko tím, že do bodů 21, 22, 164 a 166 žaloby a do přílohy A.3 této žaloby zahrnuje odkazy na právní stanovisko č. 13593/18 a analýzy jeho obsahu, zaprvé porušilo čl. 6 odst. 2 jednacího řádu Rady, zadruhé porušilo body 20 a 21 pokynů pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřeby Rady, zatřetí porušilo nařízení č. 1049/2001, začtvrté nezohlednilo veřejný zájem na tom, aby Rada mohla využívat zcela nezávislá stanoviska své právní služby, a zapáté dostalo Radu do situace, která by mohla vést k tomu, že se bude vyjadřovat v hlavním řízení k analýzám své vlastní právní služby, čímž je porušena zásada rovnosti zbraní.
- 47 Pokud jde o tvrzení ohledně porušení čl. 6 odst. 2 jednacího řádu Rady, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení „Rada nebo Výbor stálých zástupců mohou povolit předložení opisu dokumentů Rady, jejichž zpřístupnění nebylo dosud povoleno v souladu s ustanoveními o přístupu veřejnosti k dokumentům, nebo výňatku z nich pro účely soudního řízení“.
- 48 V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, že žaloba a příloha A.3 této žaloby odkazují na jiné body právního stanoviska č. 13593/18 než je osm bodů, které Rada zveřejnila na základě nařízení č. 1049/2001, dále, že Maďarsko nepožádalo Radu o povolení předložit pro účely soudního řízení opis nebo výňatky z tohoto právního stanoviska, a konečně, že tento členský stát ke své žalobě nepřiložil opis tohoto právního stanoviska.
- 49 Je tedy třeba určit, zda na skutečnost, že Maďarsko ve své žalobě a v příloze A.3 této žaloby odkázalo na části právního stanoviska č. 13593/18, je třeba nahlížet tak, že předložilo výňatky z tohoto stanoviska pro účely soudního řízení ve smyslu čl. 6 odst. 2 jednacího řádu Rady.
- 50 V tomto ohledu je třeba uvést, že body 22 a 164 žaloby, jakož i příloha A.3 druhý až sedmý a devátý pododstavec této žaloby obsahují vlastní argumentaci Maďarska, o níž tento členský stát tvrdí, že odráží analýzu provedenou v tomto právním stanovisku, zatímco body 21 a 166 žaloby obsahují, rovněž v rámci vlastní argumentace Maďarska, pouhé odkazy na uvedené právní stanovisko. Takové argumentace doprovázené pouhými tvrzeními o souladu s právním stanoviskem č. 13593/18 a s odkazy na něj, jejichž správnost Rada ostatně zpochybňuje, nelze považovat za výňatky z tohoto právního stanoviska.
- 51 Naproti tomu příloha A.3 žaloby v rozsahu, v němž její čtvrtý pododstavec cituje právní stanovisko č. 13593/18, musí být považována za „výňatek“ z tohoto právního stanoviska ve smyslu čl. 6 odst. 2 jednacího řádu Rady. Kromě toho uvedení takového výňatku v příloze procesní písemnosti představuje „předložení pro účely soudního řízení“ ve smyslu tohoto ustanovení.

- 52 V důsledku toho bylo Maďarsko v zásadě povinno na základě čl. 6 odst. 2 jednacího řádu Rady získat povolení Rady pro předložení výňatku z právního stanoviska č. 13593/18 obsaženého v příloze A.3 žaloby Soudnímu dvoru.
- 53 V tomto ohledu z ustálené judikatury Soudního dvora zřejmě vyplývá, jak uvádí Rada, že by bylo v rozporu s veřejným zájmem, který vyžaduje, aby orgány mohly využívat stanovisek své právní služby, vydaných zcela nezávisle, pakliže by se mělo připustit, aby takovéto dokumenty pro vnitřní potřeby mohly být předloženy v rámci sporu projednávaného před Soudním dvorem, aniž s jeho předložením daný orgán vyslovil souhlas nebo to Soudní dvůr nařídil (usnesení ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament, C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438, bod 8 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 31. ledna 2020, Slovinsko v. Chorvatsko, C-457/18, EU:C:2020:65, bod 66).
- 54 Nepovoleným předložením takového právního stanoviska žalobce konfrontuje, jak tvrdí Rada, dotčený orgán v rámci řízení o platnosti napadeného aktu se stanoviskem vydaným jeho vlastní právní službou při vypracování tohoto aktu. Přitom v zásadě připustit, aby tento žalobce mohl vložit do spisu právní stanovisko orgánu, jehož zpřístupnění nebylo tímto orgánem povoleno, by porušovalo požadavky na spravedlivý proces a znamenalo by obcházení postupu stanoveného nařízením č. 1049/2001 pro žádost o přístup k takovému dokumentu (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament, C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438, bod 14 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 31. ledna 2020, Slovinsko v. Chorvatsko, C-457/18, EU:C:2020:65, bod 68).
- 55 Je však třeba vzít v úvahu zásadu transparentnosti stanovenou v čl. 1 druhém pododstavci a v čl. 10 odst. 3 SEU, jakož i v čl. 15 odst. 1 a čl. 298 odst. 1 SFEU, která umožňuje zejména zaručit, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament, C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438, bod 13 a citovaná judikatura). Transparentnost tím, že umožňuje otevřenou diskusi o rozdílech mezi různými hledisky, přispívá mimo jiné ke zvýšení důvěry těchto občanů (rozsudek ze dne 4. září 2018, ClientEarth v. Komise, C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 75 a citovaná judikatura).
- 56 Je pravda, že pouze výjimečně může zásada transparentnosti odůvodnit zpřístupnění dokumentu orgánu, který nebyl zpřístupněn veřejnosti a který obsahuje právní stanovisko, v soudním řízení. Proto Soudní dvůr rozhodl, že ponechání dokumentu, který obsahuje právní stanovisko orgánu, ve spisu věci není odůvodněno žádným převažujícím veřejným zájmem, pokud se toto právní stanovisko netýká legislativního procesu, na který se vztahuje zvýšená transparentnost, a zájmem na tomto ponechání je pouze možnost dotčeného členského státu dovolávat se tohoto právního stanoviska v rámci sporu. Podle Soudního dvora se totiž předložení takového právního stanoviska podle všeho řídí vlastními zájmy žalobce, kterým je podpora jeho argumentace, a nikoli jakýmkoli převažujícím veřejným zájmem, jako by byl zájem zveřejnit postup, který vedl k přijetí napadeného aktu (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament, C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438, bod 18, a rozsudek ze dne 31. ledna 2020, Slovinsko v. Chorvatsko, C-457/18, EU:C:2020:65, bod 71).
- 57 V projednávané věci je třeba konstatovat, že na rozdíl od věcí, v nichž byla vydána rozhodnutí citovaná v předchozím bodě, se právní stanovisko č. 13593/18 týká legislativního procesu.

- 58 V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že zpřístupnění dokumentů obsahujících stanovisko právní služby orgánu k právním otázkám, které se objevily v průběhu rozprav o legislativních návrzích, může zvýšit transparentnost a otevřenost legislativního procesu a posílit demokratické právo evropských občanů kontrolovat informace, které byly základem pro přijetí legislativního aktu. Z toho vyvodil, že neexistuje obecná potřeba důvěrnosti, pokud jde o stanoviska právní služby Rady týkající se legislativního procesu a že nařízení č. 1049/2001 v zásadě ukládá povinnost je zpřístupnit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 67, jakož i 68).
- 59 Právě transparentnost v tomto ohledu, tím, že umožňuje, aby bylo otevřeně diskutováno několik náhledů, přispívá totiž ke snížení pochybností občanů nejen pokud jde o legalitu jednotlivého legislativního aktu, nýbrž také pokud jde o legitimitu celého legislativního procesu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 59), a přispívá k posílení zásad demokracie a dodržování základních práv vymezených v článku 6 SEU a v Listině, jak je připomenuto v bodě 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001.
- 60 Tato transparentnost však nebrání tomu, aby mohlo být z důvodu ochrany právního poradenství odepřeno zpřístupnění konkrétního právního stanoviska, které bylo vydáno v rámci určitého legislativního procesu, ale je zvláště citlivé povahy nebo zvláště širokého rozsahu, jež překračuje rámec tohoto legislativního procesu, v kterémžto případě musí dotýčný orgán odepření podrobně odůvodnit (rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 69).
- 61 V projednávané věci, jak uvedl generální advokát v bodech 70 až 72 svého stanoviska, přitom Rada neprokázala, že právní stanovisko č. 13593/18 je zvláště citlivé nebo má zvláště široký rozsah, jež překračuje rámec dotčeného legislativního procesu.
- 62 Tudíž ani čl. 6 odst. 2 jednacího řádu Rady, ani judikatura připomenutá v bodě 53 tohoto rozsudku nebránily Maďarsku v tom, aby toto právní stanovisko zcela nebo zčásti zpřístupnilo ve své žalobě.
- 63 Toto konstatování není vyvráceno skutečností, že Maďarsko má vlastní zájem na tom, aby Soudní dvůr zohlednil sporné části jeho žaloby a přílohy A.3 této žaloby. Vzhledem k tomu, že takové zohlednění může rovněž přispět ke snížení pochybností občanů nejen, pokud jde o legalitu napadeného nařízení, ale také pokud jde o legitimitu legislativního procesu jako celku, slouží v každém případě převažujícímu veřejnému zájmu připomenutému v bodech 58 a 59 tohoto rozsudku.
- 64 V důsledku toho, a aniž je třeba se odděleně vyjadřovat k důvodům vycházejícím z porušení bodů 20 a 21 pokynů pro zacházení s dokumenty pro vnitřní potřeby Rady, nařízení č. 1049/2001 a zásady rovnosti zbraní, jelikož tyto důvody nemohou být v žádném případě přijaty s ohledem na posouzení provedená v bodech 55 až 63 tohoto rozsudku, návrh Rady, aby části žaloby Maďarska a jejích příloh, zejména části přílohy A.3 této žaloby, nebyly zohledněny v rozsahu, v němž odkazují na právní stanovisko č. 13593/18, přebírají jeho obsah nebo odrážejí jeho analýzu, musí být zamítnut jako neopodstatněný.

V. K žalobě

- 65 Svou žalobou se Maďarsko, podporované Polskou republikou, domáhá zrušení napadeného nařízení v plném rozsahu a, podpůrně, jeho částečného zrušení, a sice zrušení čl. 4 odst. 1, čl. 4 odst. 2 písm. h), čl. 5 odst. 2, čl. 5 odst. 3 třetí věty, čl. 5 odst. 3 čtvrté věty a čl. 6 odst. 3 a 8 tohoto nařízení.

A. K hlavním návrhovým žádáním znějícím na zrušení napadeného nařízení v plném rozsahu

- 66 Na podporu hlavních návrhových žádání znějících na zrušení napadeného nařízení v plném rozsahu vznáší Maďarsko tři žalobní důvody. Na prvním místě je třeba společně přezkoumat první a druhý žalobní důvod, které v podstatě vycházejí z nedostatku pravomoci Unie k přijetí napadeného nařízení.

1. K prvnímu a druhému žalobnímu důvodu, vycházejícím z nedostatku pravomoci Unie k přijetí napadeného nařízení

a) Argumentace účastníků řízení

- 67 Prvním žalobním důvodem Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že pro napadené nařízení neexistuje právní základ. V tomto ohledu připomíná, že čl. 322 odst. 1 písm. a) a b) SFEU opravňuje unijního normotvůrce k tomu, aby stanovil „finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu“ a „pravidla pro kontrolu odpovědnosti účastníků finančních operací, a zejména schvalujících osob a účetních“. Dodává, že podle čl. 322 odst. 2 SFEU Rada určí podrobnosti a postup, kterými se rozpočtové příjmy v rámci systému vlastních zdrojů Unie dávají k dispozici Komisi, a přijme opatření, která se použijí ke krytí hotovostních nároků.
- 68 Tato ustanovení již posloužila, zcela nebo zčásti, jako právní základ pro několik právních aktů skutečně spojených s ročním rozpočtem Unie nebo jejím víceletým finančním rámcem, jako je finanční nařízení, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/558 ze dne 23. dubna 2020, kterým se mění nařízení (EU) č. 1301/2013 a (EU) č. 1303/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na rozšíření onemocnění COVID-19 (Úř. věst. 2020, L 130, s. 1), které umožňuje použití výjimečné míry spolufinancování v rámci strukturálních a investičních fondů, nebo dále nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2221 ze dne 23. prosince 2020, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013, pokud jde o dodatečné zdroje a prováděcí opatření na pomoc při podpoře zotavení z krize v souvislosti s pandemií COVID-19 a jejími sociálními dopady a při přípravě zeleného, digitálního a odolného oživení hospodářství (REACT-EU) (Úř. věst. 2020, L 437, s. 30), které stanoví prováděcí pravidla k podpoře zotavení z krize v souvislosti s pandemií a výjimečně stanoví dodatečné prostředky na pomoc sociální soudržnosti a oživení hospodářství.
- 69 Pokud jde o finanční nařízení, to stanoví ve své první části obecně a úplně zásady a postupy pro sestavování a plnění unijního rozpočtu a pro kontrolu unijních finančních prostředků. Tyto zásady a postupy představují „finanční pravidla“, která stanoví podrobnosti týkající se sestavování

a plnění rozpočtu ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU. Totéž platí pro nařízení 2020/558 a 2020/2221, jejichž pravidla jsou skutečně a přímo spojena s rozpočtem Unie, víceletým finančním rámcem a podporami poskytovanými z různých fondů Unie.

- 70 Naproti tomu základní prvky ustanovení napadeného nařízení, jako je definice pojmu „právní stát“ nebo možné formy porušení zásad právního státu, nelze objektivně považovat za finanční pravidla, která stanoví podrobnosti týkající se plnění rozpočtu ve smyslu tohoto ustanovení. Nevhodnost čl. 322 odst. 1 SFEU jakožto právního základu tohoto nařízení vyplývá zejména ze srovnání pravidel o střetu zájmů obsažených v uvedeném nařízení a ve finančním nařízení.
- 71 V tomto ohledu z článku 61 finančního nařízení vyplývá, že povinnost zabránit střetům zájmů se vztahuje na všechny způsoby vynakládání prostředků Unie, včetně orgánů členských států podílejících se na vynakládání těchto prostředků, takže jsou tyto členské státy povinny přijmout vhodnou právní úpravu v tomto smyslu. Za tímto účelem finanční nařízení obsahuje vhodná procesní pravidla, která umožňují ukončit střety zájmů.
- 72 Z článku 3 písm. b) napadeného nařízení přitom vyplývá, že nezajištění vyloučení střetu zájmů může svědčit o porušení zásad právního státu, i když toto nařízení nestanoví žádné procesní pravidlo týkající se opatření, která mohou členské státy přijmout za účelem předcházení takovým střetům nebo jejich nápravy. Toto ustanovení tedy umožňuje, aby byla přijata opatření vůči členským státům na základě nespecifikovaných očekávání, která překračují rámec požadavků stanovených ve finančním nařízení.
- 73 Obecněji se Maďarsko domnívá, že ustanovení napadeného nařízení nelze považovat za finanční pravidla, která stanoví postup pro plnění rozpočtu Unie. Podle jeho článku 1 je totiž účelem tohoto nařízení stanovit pravidla nezbytná k ochraně rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členských státech. Za tímto účelem článek 2 uvedeného nařízení definuje pojem „právní stát“ a článek 3 tohoto nařízení uvádí indikativně případy porušení zásad právního státu. Základními prvky napadeného nařízení jsou tedy definice pojmu „právní stát“ a možných forem porušování právního státu.
- 74 Článek 322 odst. 1 písm. a) SFEU přitom neopravňuje Unii vymezit případy, kdy je porušen právní stát, ba ani stanovit prvky zakládající pojem „právní stát“. Toto ustanovení tak nepředstavuje právní základ pro přezkum nebo prokázání porušení zásad právního státu, ani pro stanovení právních důsledků spojených s takovými porušeními, jelikož taková pravidla nelze objektivně považovat za finanční pravidla, která stanoví podrobnosti týkající se plnění rozpočtu.
- 75 Pouhá skutečnost, že hmotněprávní a procesní pravidla stanovená v napadeném nařízení jsou spojena s unijním rozpočtem, nemůže postačovat k tomu, aby tato pravidla byla kvalifikována jako „finanční pravidla“ ve smyslu čl. 322 odst. 1 SFEU. Takto extenzivní výklad pojmu „finanční pravidla“, který by zahrnoval ustanovení napadeného nařízení, by měl za následek rozšíření tohoto pojmu na téměř veškeré unijní právo a na velmi rozsáhlé části právních řádů členských států, jelikož by bylo obtížné nalézt ustanovení, u něhož by nebylo možné prokázat alespoň nepřímý dopad na unijní rozpočtový zdroj.
- 76 Nevhodnost právního základu napadeného nařízení vyplývá rovněž ze skutečnosti, že čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení neobsahuje finanční pravidla určující postup plnění rozpočtu Unie. Povinnost pokračovat v provádění daného programu poté, co byly zjištěny nesrovnalosti, porušení předpisů nebo nedostatky ovlivňující řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie, totiž nespadá do povinností kontroly nebo auditu, které mají členské státy

při plnění rozpočtu podle článku 317 SFEU, a nevyplývá ani z finančních pravidel stanovících podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu podle článku 322 SFEU s cílem zajistit soulad s rozpočtovými zásadami, a zejména se zásadami řádného finančního řízení, transparentnosti a nediskriminace.

- 77 Tato finanční pravidla členským státům neukládají, aby po zjištění takových nesrovnalostí, porušení předpisů nebo nedostatků pokračovaly v provádění daného programu. Naopak, čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU umožňuje přijetí finančních pravidel, jako je pozastavení plateb pro daný program, která mají právě zajistit, aby členský stát dodržoval podmínky stanovené příslušnými finančními pravidly s cílem zajistit ochranu finančních zájmů Unie a účinné dosažení cílů sledovaných v rámci daného programu.
- 78 V rozporu s logikou, na níž jsou tato finanční pravidla založena, by přitom byla skutečnost, že by finanční pravidla Unie mohla členskému státu ukládat, aby pokračoval v provádění programu, i když Komise zjistila nesrovnalosti týkající se provádění tohoto programu, které poškozují finanční zájmy Unie a zásadu řádného finančního řízení nebo které ohrožují dosažení sledovaných cílů.
- 79 Z toho podle Maďarska vyplývá, že cílem sledovaným uložením takové povinnosti není zajistit ochranu finančních zájmů Unie, ale sankcionovat členský stát v případě porušení zásad právního státu, což je neslučitelné s použitým právním základem. Kromě toho povinnost členského státu financovat v plném rozsahu ze svého vlastního rozpočtu programy, při jejichž vymezení má pouze omezený prostor pro uvážení, omezuje jeho právo používat svůj vlastní rozpočet a stanoví požadavek, který nezatěžuje rozpočet Unie, ale rozpočet dotyčného členského státu.
- 80 Svým druhým žalobním důvodem Maďarsko tvrdí, že napadené nařízení porušuje zaprvé článek 7 SEU, zadruhé čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 2 SEU a zatřetí čl. 13 odst. 2 SEU a článek 269 SFEU.
- 81 Na prvním místě tvrdí, že článek 7 SEU je jediným článkem, na jehož základě lze konstatovat nebezpečí závažného porušení hodnot zakotvených v článku 2 SEU členským státem. Napadené nařízení zavádí v dané oblasti souběžný postup, který má stejný účel jako postup stanovený v článku 7, a to v rozporu s tímto článkem.
- 82 Zaprvé totiž Smlouvy nestanoví, že by článek 7 SEU mohl být proveden legislativními akty týkajícími se zjištění porušení hodnot zakotvených v článku 2 SEU a určení právních důsledků takového porušení.
- 83 Zadruhé postup stanovený napadeným nařízením předpokládá, že Soudní dvůr má pravomoc přezkoumávat rozhodnutí přijatá Radou na základě tohoto nařízení, a tedy posuzovat, zda členský stát porušil zásady právního státu, a to i když vnitrostátní právní úprava nebo praxe, které vedly k tomuto porušení, nespádají do působnosti unijního práva a Soudní dvůr tedy není příslušný k jejich přezkoumání. Napadené nařízení tak v rozporu se Smlouvami a zejména obcházením omezení stanovených v článku 269 SFEU rozšiřuje pravomoci nejen Rady a Komise, ale i Soudního dvora.
- 84 Zatřetí v systému Smluv pouze článek 7 SEU svěřuje unijním orgánům pravomoc přezkoumávat, konstatovat a případně sankcionovat porušení zásad právního státu v členském státě.

- 85 Podobně jako toto ustanovení napadené nařízení stanoví, že Komise musí před předložením svého návrhu prováděcího rozhodnutí Radě rozhodnout o třech skutečnostech a že Rada poté rozhodne o každé z těchto skutečností třemi po sobě následujícími rozhodnutími. Komise tak nejprve musí v souladu s články 3 a 4 tohoto nařízení zjistit porušení zásad právního státu. Dále je třeba se zabývat s ohledem na čl. 4 odst. 1 uvedeného nařízení tím, zda toto porušení má dostatečně úzkou souvislost s unijním rozpočtem nebo ochranou finančních zájmů Unie. Konečně je třeba určit, zda je nezbytné přijmout podle článku 5 tohoto nařízení rozhodnutí, kterým se stanoví opatření na ochranu unijního rozpočtu považovaná za nezbytná.
- 86 Z těchto tří rozhodnutí přitom spadají první a třetí do působnosti článku 7 SEU. Zjištění porušení zásad právního státu, stanovené v čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení, ve spojení s článkem 3 tohoto nařízení, je totiž v podstatě totožné se zjištěním, které přísluší povést Radě a Evropské radě na základě čl. 7 odst. 1 a 2 SEU, zatímco přijetí opatření podle článku 5 tohoto nařízení je souběžnou možností k pozastavení některých práv dotyčného členského státu podle čl. 7 odst. 3 SEU, které se může týkat rozpočtových prostředků splatných dotyčnému členskému státu.
- 87 Skutečnost, že opatření, která mohou být přijata na základě napadeného nařízení, jsou spojena s porušením některé z hodnot zakotvených v článku 2 SEU, je podpořena čl. 5 odst. 3 a čl. 6 odst. 8 tohoto nařízení, z nichž vyplývá, že při posouzení přiměřenosti opatření musí být řádně zohledněny povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu a relevantní zdroje. Komise i Rada jsou tedy povinny důkladně posoudit existenci a rozsah takového porušování, přičemž toto posouzení může být provedeno pouze na základě článku 7 SEU.
- 88 Maďarsko, podporované Polskou republikou, dodává, že článek 7 SEU stanoví sankční postup ústavní povahy namířený proti určitému členskému státu. Kromě toho členské státy jakožto ústavodárná moc stanovily tento postup taxativně ve Smlouvě o EU z důvodu politického rozměru oblastí, na které se tento postup vztahuje a které nemusí nutně spadat do působnosti unijního práva, jako jsou oblasti týkající se fungování úřadů a orgánů členských států.
- 89 Výlučnou povahu postupu stanoveného v článku 7 SEU, pokud jde o porušení zásad právního státu, potvrzují body 18 a 24 stanoviska právní služby Rady č. 10296/14 ze dne 27. května 2014, které se týká slučitelnosti sdělení Komise nadepsaného „Nový postup [Unie] pro posílení právního státu“ se Smlouvami. I když se napadené nařízení snaží spojit přezkum případné existence porušení zásad právního státu s plněním unijního rozpočtu, jeho skutečným cílem, jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu Komise, který vedl k přijetí tohoto nařízení, je přezkoumat dodržování zásad právního státu a uložit sankce v případě zjištění, že členský stát tyto zásady nedodržuje.
- 90 Na druhém místě má Maďarsko za to, že napadené nařízení porušuje zásady rozdělení a svěření pravomocí, jak jsou zaručeny v čl. 4 odst. 1 a v čl. 5 odst. 2 SEU, jelikož unijním orgánům umožňuje provést přezkum vnitrostátních situací a orgánů, které nespadají do působnosti unijního práva. Z tohoto nařízení totiž jasně nevyplývá, že je přezkum porušování zásad právního státu omezen na oblasti, které spadají do pravomoci Unie, přičemž některé situace uvedené v člancích 3 a 4 tohoto nařízení se ostatně mohou týkat porušování, která se neomezují pouze na tyto oblasti.
- 91 S ohledem na tyto zásady rozdělení a svěření pravomocí je takový přezkum nad rámec pravomocí Unie přitom možný pouze pro účely ustanovení primárního práva, jako je článek 7 SEU, a podle postupu, který tento článek stanoví. Naproti tomu napadené nařízení nemůže být založeno na takovém ustanovení primárního práva, takže toto nařízení musí být považováno za nařízení,

které zavádí odchylku od obecného systému rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, jak je zakotven ve Smlouvách. Navíc, zatímco postup stanovený v čl. 7 odst. 1 a 2 SEU se vztahuje pouze na situace, které svědčí o zjevném nebezpečí závažného porušení hodnot zakotvených v článku 2 SEU a o závažném a trvajícím porušování těchto hodnot, postup stanovený napadeným nařízením je možný i v případě, že údajná porušování nejsou ani závažná, ani trvalá.

- 92 Maďarsko, podporované Polskou republikou, konečně tvrdí, že i když přezkum provedený na základě napadeného nařízení může mít v určitých ohledech souvislost s řádným finančním řízením unijního rozpočtu nebo s ochranou jeho finančních zájmů, tato okolnost však neznamená, že zkoumané situace musí být nutně považovány za situace spadající do působnosti unijního práva pouze na základě této souvislosti. Zdůrazňuje, že analýza existence porušení zásad právního státu probíhá v první fázi přezkumu, zatímco souvislost s unijním rozpočtem může být prokázána až na konci druhé fáze. Napadené nařízení tedy umožňuje konstatovat, že členský stát porušil právní stát v situacích, které nespadají do působnosti unijního práva.
- 93 Na třetím místě Maďarsko tvrdí, že napadené nařízení porušuje institucionální rovnováhu zakotvenou v článku 7 a čl. 13 odst. 2 SEU a článku 269 SFEU, jakož i práva vyplývající pro dotčený členský stát z prvního z těchto ustanovení.
- 94 V tomto ohledu na rozdíl od článku 7 SEU přiznává napadené nařízení právo předkládat návrhy za účelem konstatování porušování zásad právního státu pouze Komisi. Pro hlasování Rady vyžaduje jinou většinu hlasů, než je většina hlasů stanovená v článku 7 SEU. Kromě toho toto nařízení stanoví pouze povinnost informovat Parlament, zatímco podle čl. 7 odst. 1 a 2 SEU je mu přiznáno právo schvalovat, a nesvěřuje žádnou pravomoc Evropské radě. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Rady, které stanoví opatření na základě napadeného nařízení, je přijímáno kvalifikovanou většinou hlasů, je procesní postavení dotčeného členského státu oslabeno, zejména vzhledem ke skutečnosti, že v rámci čl. 7 odst. 2 a 3 SEU je pro přijetí opatření na základě tohoto ustanovení vyžadováno jednomyslné rozhodnutí Evropské rady.
- 95 Napadené nařízení tak odpovídá záměru unijního normotvůrce, který se odráží v důvodové zprávě k návrhu Komise, který vedl k přijetí tohoto nařízení, stanovit „jednodušší“, „rychlejší“ a „účinnější“ cestu jak zjistit a potrestat porušování zásad právního státu. Odchylně od článku 7 SEU tak uvedené nařízení svěřuje Radě, Komisi a Soudnímu dvoru nové pravomoci, které zejména Soudnímu dvoru umožňují v rozporu s článkem 269 SFEU přezkoumat opodstatněnost rozhodnutí konstatujících porušování zásad právního státu. Toto nařízení je tedy v rozporu s výslovnou vůlí členských států jakožto autorů Smluv omezit pravomoc Soudního dvora v případě žalob týkajících se aktu přijatého Evropskou radou nebo Radou na základě článku 7 SEU na procedurální otázky.
- 96 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, tuto argumentaci zpochybňují.

b) Závěry Soudního dvora

- 97 Svým prvním a druhým žalobním důvodem Maďarsko, podporované Polskou republikou, v podstatě tvrdí, že ani čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, ani žádné jiné ustanovení Smlouvy o FEU nemohou představovat vhodný právní základ pro přijetí napadeného nařízení, zejména článků 2 až 4 a čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení. Kromě toho dodává, že postup zavedený tímto nařízením

obchází postup stanovený v článku 7 SEU, který je nicméně výlučným postupem pro ochranu hodnot zakotvených v článku 2 SEU, a porušuje omezení pravomocí Soudního dvora stanovené v článku 269 SFEU.

1) K právnímu základu napadeného nařízení

- 98 Úvodem je třeba připomenout, že podle čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU Parlament a Rada stanoví řádným legislativním postupem a po konzultaci s Účetním dvorem formou nařízení „finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu“.
- 99 Taková pravidla mají přitom upravovat všechny aspekty týkající se plnění unijního rozpočtu, na které se vztahuje hlava II, nadepsaná „Finanční ustanovení“, části šesté Smlouvy o FEU týkající se „[i]nstitucionálních a finančních ustanovení“, a tedy toto plnění v širokém slova smyslu.
- 100 Kromě skutečnosti, že článek 322 SFEU je obsažen v kapitole 5, nadepsané „Společná ustanovení“, této hlavy II, je totiž třeba uvést, že na toto ustanovení odkazují čl. 310 odst. 2 a 3 SFEU, který je obsažen v úvodní části uvedené hlavy II, čl. 315 první a druhý pododstavec a čl. 316 první a druhý pododstavec SFEU, které jsou obsaženy v kapitole 3 téže hlavy II, nadepsané „Roční rozpočet Unie“, a článek 317 SFEU, který je obsažen v kapitole 4 této hlavy, nadepsané „Plnění rozpočtu a absolutorium“.
- 101 Články 310 a 315 až 317 SFEU přitom všechny souvisejí s plněním rozpočtu Unie.
- 102 Článek 310 SFEU totiž v odstavci 1 stanoví, že pro každý rozpočtový rok musí být veškeré příjmy a výdaje Unie předběžně vyčísleny a zahrnuty do rozpočtu a v odstavci 3 stanoví, že uskutečnění výdajů zapsaných v rozpočtu vyžaduje předchozí přijetí právně závazného aktu Unie, který stanoví právní základ pro její činnost a pro uskutečnění odpovídajících výdajů v souladu s nařízením podle článku 322 SFEU, s výjimkou případů stanovených tímto nařízením. Konečně, tento článek 310 v odstavci 5 vyžaduje, aby byl uvedený rozpočet plněn v souladu se zásadou řádného finančního řízení, přičemž členské státy a Unie musí spolupracovat, aby zajistily využívání prostředků zapsaných v rozpočtu v souladu s touto zásadou.
- 103 Pokud jde o článek 315 SFEU, tento článek stanoví v prvním pododstavci, že pokud rozpočet na začátku rozpočtového roku nebyl ještě přijat s konečnou platností, mohou být výdaje prováděny měsíčně podle kapitol v souladu s nařízeními přijatými na základě článku 322 SFEU, a to až do výše jedné dvanáctiny prostředků zapsaných v dotyčné kapitole rozpočtu předešlého rozpočtového roku, přičemž tato částka nesmí překročit jednu dvanáctinu prostředků zapsaných ve stejné kapitole návrhu rozpočtu. Článek 316 SFEU se týká přenesení prostředků nevyčerpaných do konce rozpočtového roku do rozpočtu bezprostředně následujícího rozpočtového roku.
- 104 Článek 317 SFEU zejména stanoví, že Komise plní rozpočet ve spolupráci s členskými státy v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 322 SFEU na vlastní odpovědnost a v mezích přidělených prostředků, v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Rovněž stanoví členským státům povinnost spolupracovat s Komisí, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení, a upřesňuje, že nařízení přijaté na základě článku 322 SFEU stanoví pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti.

- 105 Z toho vyplývá, že finanční pravidla, která stanoví „zejména podrobnosti týkající se“ plnění rozpočtu, předkládání účetnictví a jeho auditu ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, vykládaná ve světle ustanovení uvedených v bodě 101 tohoto rozsudku, zahrnují nejen pravidla vymezující způsob, jakým jsou výdaje zapsané do tohoto rozpočtu jako takové uskutečňovány, ale také zejména pravidla, která stanoví povinnosti členských států v oblasti kontroly a auditu v případě, že Komise plní rozpočet ve spolupráci s nimi, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti. Zejména je zjevné, že cílem těchto finančních pravidel je mimo jiné zajistit dodržování zásady řádného finančního řízení při plnění rozpočtu Unie, a to i členskými státy.
- 106 S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám je třeba v projednávané věci přezkoumat, zda čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU může představovat náležitý právní základ pro přijetí napadeného nařízení.
- 107 V tomto ohledu podle ustálené judikatury platí, že se volba právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu (rozsudky ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 31; ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 38, jakož i ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 43).
- 108 Mimoto pro určení náležitého právního základu lze vzít v úvahu právní kontext, jehož je nová právní úprava součástí, zejména může-li takový kontext ozřejmit cíl této právní úpravy (rozsudky ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 32; ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 39, jakož i ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 44).
- 109 V projednávané věci, pokud jde na prvním místě o to, zda napadené nařízení může mít s ohledem na svůj účel za právní základ čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že konečným cílem tohoto nařízení je umožnit Komisi a Radě jak přezkum dodržování zásad právního státu členskými státy, tak uplatnění, v případě zjištění porušování těchto zásad, sankcí prostřednictvím rozpočtu Unie, přičemž tento cíl vyplývá rovněž z důvodové zprávy připojené k návrhu Komise, který vedl k přijetí uvedeného nařízení.
- 110 V tomto ohledu zaprvé článek 1 napadeného nařízení stanoví, že toto nařízení stanoví „pravidla nezbytná k ochraně rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členských státech“. Ze znění tohoto ustanovení tak vyplývá, že cílem tohoto nařízení je chránit unijní rozpočet před zásahy do tohoto rozpočtu, k nimž může dojít v důsledku porušování zásad právního státu v členském státě.
- 111 Zadruhé ze znění čl. 4 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 napadeného nařízení ve vzájemném spojení vyplývá, že postup stanovený za účelem přijetí „vhodných opatření“ na ochranu rozpočtu Unie může Komise zahájit pouze tehdy, pokud tento orgán usoudí, že má dostatečné důvody se domnívat nejen, že dochází k porušování zásad právního státu v členském státě, ale především že toto porušování dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozuje či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie.
- 112 Navíc z čl. 5 odst. 1 a 3 tohoto nařízení vyplývá, že tato vhodná opatření mohou zahrnovat především pozastavení plateb, plnění právních závazků, vyplácení splátek, hospodářského zvýhodnění v rámci nástroje se zárukou či schválení programů nebo závazků, zrušení právních závazků, zákaz přijímat nové právní závazky nebo uzavírat nové dohody, předčasné splacení půjček se zárukou, snížení hospodářského zvýhodnění v rámci nástroje se zárukou, závazků nebo

předběžného financování a přerušení běhu platebních lhůt a že musí být přiměřená, tedy omezená na to, co je nezbytně nutné s ohledem na skutečný nebo možný dopad porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na její finanční zájmy.

- 113 Mimoto podle čl. 7 odst. 2 druhého pododstavce napadeného nařízení Komise navrhne Radě zrušení přijatých opatření, pokud podmínky článku 4 tohoto nařízení již splněny nejsou, a tedy zejména, pokud již nedochází k ovlivňování nebo vážnému ohrožení řádného finančního řízení rozpočtu Unie nebo ochrany jejich finančních zájmů, takže, jak uvedl generální advokát v bodě 185 svého stanoviska, tato opatření musí být zrušena, jakmile dopad na plnění rozpočtu pomine, i když porušování zásad právního státu členským státem, které bylo zjištěno, přetrvává.
- 114 Druhy opatření, která mohou být přijata, kritéria týkající se jejich volby a rozsahu, jakož i podmínky pro přijetí a zrušení těchto opatření, vzhledem k tomu, že se všechny vztahují k ovlivňování nebo vážnému ohrožení řádného finančního řízení rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie, přitom podporují zjištění, že účelem napadeného nařízení je chránit rozpočet Unie při jeho plnění.
- 115 Kromě toho ze znění čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení, vykládaného ve světle odstavce 4 tohoto článku, jakož i bodu 19 odůvodnění tohoto nařízení, vyplývá, že cílem tohoto ustanovení není, jak tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, sankcionovat členský stát za porušování zásady právního státu, ale chránit legitimní zájmy konečných příjemců a příjemců, pokud jsou na základě tohoto nařízení přijata vůči členskému státu vhodná opatření. Toto ustanovení tak stanoví důsledky takových opatření vůči třetím osobám. Uvedené ustanovení tedy nemůže podpořit tvrzení, že cílem napadeného nařízení je spíše než ochrana unijního rozpočtu sankcionovat porušování zásad právního státu v členském státě jako takové.
- 116 Zatřetí, jak uvedl generální advokát v bodě 130 svého stanoviska, body odůvodnění napadeného nařízení podporují cíl sledovaný tímto nařízením, jak vyplývá z jeho článku 1, který spočívá v ochraně rozpočtu Unie. Body 2 a 7 až 9 odůvodnění tohoto nařízení totiž zejména uvádějí, že Evropská rada prohlásila, že finanční zájmy Unie musí být chráněny v souladu s hodnotami zakotvenými v článku 2 SEU, že kdykoli členské státy plní rozpočet Unie, je dodržování zásad právního státu základním předpokladem pro dodržení zásad řádného finančního řízení zakotvených v článku 317 SFEU, že členské státy mohou zajistit řádné finanční řízení pouze tehdy, pokud orgány veřejné moci jednají v souladu s právem, pokud jsou porušování práva účinně stíhána a pokud svévolná nebo protiprávní rozhodnutí orgánů veřejné moci podléhají účinnému soudnímu přezkumu a jako minimální záruka je vyžadována nezávislost a nestrannost soudnictví a orgánů pověřených vyšetřováním a trestním stíháním proti svévolným a nezákonným rozhodnutím orgánů veřejné moci, která mohou poškodit finanční zájmy Unie. Bod 13 odůvodnění téhož nařízení stanoví, že v této souvislosti existuje „jasný vztah mezi dodržováním zásad právního státu a efektivním plněním rozpočtu Unie v souladu se zásadami řádného finančního řízení“, přičemž bod 15 odůvodnění tohoto nařízení stanoví, že „[p]orušování zásad právního státu, a to zejména těch, které ovlivňují řádné fungování orgánů veřejné moci a účinný soudní přezkum, mohou vážně poškodit finanční zájmy Unie“.
- 117 Bod 14 odůvodnění napadeného nařízení stanoví, že mechanismus stanovený v tomto nařízení „doplňuje“ nástroje na podporu právního státu a jeho uplatňování a upřesňuje, že tento mechanismus přispívá k této podpoře „tím, že chrání rozpočet Unie před porušováním zásad právního státu, které ovlivňuje jeho řádné finanční řízení nebo poškozují či ohrožují ochranu finančních zájmů Unie“.

- 118 Začtvrté v důvodové zprávě připojené k návrhu napadeného nařízení, který vedl k jeho přijetí, Komise sice uvedla, že bylo vyjádřeno přání, aby Unie zasáhla na ochranu právního státu, a tedy přijala opatření k zajištění jeho dodržování. V téže důvodové zprávě však Komise svůj návrh odůvodnila potřebou „ochrany finančních zájmů Unie před rizikem finanční ztráty způsobené všeobecnými nedostatky týkajícími se právního státu v členském státě“.
- 119 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, je cílem napadeného nařízení chránit rozpočet Unie před ovlivňováním tohoto rozpočtu, které dostatečně přímo vyplývá z porušování zásad právního státu v členském státě, a nikoli sankcionovat samotná taková porušování.
- 120 Tento cíl je přitom konsistentní s požadavkem, podle kterého musí být unijní rozpočet plněn v souladu se zásadou řádného finančního řízení, stanoveným zejména v čl. 310 odst. 5 SFEU, přičemž tento požadavek se vztahuje na všechna ustanovení hlavy II části šesté Smlouvy o FEU týkající se plnění rozpočtu Unie, a tedy mimo jiné na čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.
- 121 Na druhém místě, pokud jde o to, zda z hlediska svého obsahu může napadené nařízení mít jako právní základ čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, Maďarsko, podporované Polskou republikou, v podstatě tvrdí, že tomu tak nemůže být, zejména v případě článků 2 až 4 a čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení. Zprvč čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU neumožňuje definovat ani pojem „právní stát“, ani pojem „porušování zásad právního státu“. Zadruhé souvislost mezi porušováním zásad právního státu a rozpočtem Unie je příliš široká, a pokud by byla přijata, umožnila by spojit s rozpočtem Unie jakoukoli oblast unijního práva, jakož i významné aspekty právních systémů členských států. Zatřetí uvedený čl. 5 odst. 2 se netýká rozpočtu Unie, ani jeho plnění, ale týká se rozpočtů členských států. Začtvrté uvedené články 2 až 4 umožňují unijním orgánům provést přezkum vnitrostátních situací a orgánů, které nespadají do působnosti unijního práva.
- 122 V tomto ohledu se účastníci řízení zprvč shodují na tom, že „mechanismus podmíněnosti“, který podmiňuje příjem finančních prostředků z rozpočtu Unie dodržováním určitých podmínek, může spadat pod pojem „finanční pravidla“ ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.
- 123 Avšak zatímco Maďarsko, podporované Polskou republikou, má za to, že taková podmínka musí být úzce spojena buď s jedním z cílů konkrétního programu nebo činnosti Unie, nebo s řádným finančním řízením rozpočtu Unie, Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, mají za to, že takový mechanismus může mít rovněž povahu „horizontální podmíněnosti“ v tom smyslu, že dotčená podmínka může být spojena s hodnotou právního státu zakotvenou v článku 2 SEU, která musí být dodržována ve všech oblastech činnosti Unie.
- 124 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 2 SEU je Unie založena na hodnotách, mezi které patří právní stát, které jsou společné členským státům, a že v souladu s článkem 49 SEU je uznávání těchto hodnot předběžnou podmínkou přistoupení každého evropského státu, který žádá o členství v Unii (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 160 a 161, jakož i citovaná judikatura).

- 125 Jak totiž uvádí bod 5 odůvodnění napadeného nařízení, jakmile se kandidátská země stane členským státem, připojí se k právní struktuře spočívající na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot zakotvených v článku 2 SEU, na nichž je Unie založena, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad patří ke konkrétním a podstatným rysům unijního práva, které souvisejí s jeho povahou a vyplývají z autonomie, které toto právo požívá ve vztahu k právním řádům členských států a mezinárodnímu právu. Znamená a odůvodňuje existenci vzájemné důvěry mezi členskými státy v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje [v tomto smyslu viz posudek 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, body 166 až 168; rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 30, a ze dne 20. dubna 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 62]. Tento bod odůvodnění rovněž upřesňuje, že právní předpisy a postupy členských států by měly být i nadále v souladu se společnými hodnotami, na nichž je Unie založena.
- 126 Z toho vyplývá, že dodržování hodnot zakotvených v článku 2 SEU členským státem je podmínkou pro požívání všech práv vyplývajících z uplatňování Smluv na tento členský stát (rozsudky ze dne 20. dubna 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 63; ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 162, jakož i ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 162). Dodržování těchto hodnot totiž nelze omezit na povinnost, kterou je kandidátský stát vázán pro přistoupení k Unii a od níž by se mohl po přistoupení osvobodit.
- 127 Hodnoty zakotvené v článku 2 SEU byly určeny členskými státy a jsou jimi sdíleny. Definují samotnou identitu Unie jako společný právní řád. Unie tak musí být schopna v mezích svých pravomocí stanovených Smlouvami tyto hodnoty chránit.
- 128 Z toho vyplývá, že v souladu se zásadou svěření pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU a se zásadou soudržnosti unijních politik zakotvenou v článku 7 SFEU, může společná hodnota Unie a členských států, kterou je právní stát, jež je součástí samotných základů Unie a jejího právního řádu, tvořit základ mechanismu podmíněnosti, na který se vztahuje pojem „finanční pravidla“ ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.
- 129 V tomto ohledu je třeba uvést, že rozpočet Unie je jedním ze základních nástrojů, které umožňují konkretizovat v politikách a činnostech Unie zásadu solidarity, uvedenou v článku 2 SEU, která sama o sobě představuje jednu ze základních zásad unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 15. července 2021, Německo v. Polsko, C-848/19 P, EU:C:2021:598, bod 38), a že provádění této zásady prostřednictvím tohoto rozpočtu je založeno na vzájemné důvěře mezi členskými státy v odpovědné využívání společných zdrojů zahrnutých v tomto rozpočtu. Tato vzájemná důvěra je přitom sama o sobě založena, jak bylo připomenuto v bodě 125 tohoto rozsudku, na závazku každého členského státu dodržovat povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, a trvale dodržovat, jak ostatně uvádí bod 5 odůvodnění napadeného nařízení, hodnoty zakotvené v článku 2 SEU, mezi něž patří hodnota právního státu.
- 130 Mimoto, jak je uvedeno v bodě 13 odůvodnění napadeného nařízení, existuje jasný vztah mezi dodržováním hodnoty právního státu na jedné straně a efektivním plněním rozpočtu Unie v souladu se zásadami řádného finančního řízení, jakož i ochranou finančních zájmů Unie na straně druhé.

- 131 Toto řádné finanční řízení a tyto finanční zájmy mohou být totiž vážně ohroženy porušováním zásad právního státu, ke kterému dochází v členském státě, jelikož toto porušování může mít za následek zejména neexistenci záruky, že výdaje hrazené z rozpočtu Unie splňují všechny podmínky financování stanovené unijním právem, a tedy odpovídají cílům sledovaným Unií při financování těchto výdajů.
- 132 Konkrétně dodržování těchto podmínek a cílů jakožto prvků unijního práva nemůže být plně zaručeno při neexistenci účinného soudního přezkumu, který by zajistil dodržování unijního práva, přičemž je třeba upřesnit, že existence takového přezkumu jak v členských státech, tak i na úrovni Unie nezávislými soudy, je nedílnou součástí právního státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 219, jakož i 222).
- 133 Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, může mechanismus podmíněnosti rovněž spadat pod pojem „finanční pravidla“ uvedený v čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, pokud za účelem čerpání finančních prostředků z rozpočtu Unie stanoví horizontální podmíněnost, která je spojena s dodržováním hodnoty právního státu zakotvené v článku 2 SEU členským státem a která se vztahuje k plnění rozpočtu Unie.
- 134 Článek 4 odst. 1 napadeného nařízení přitom zavádí takový mechanismus horizontální podmíněnosti, když stanoví, že se přijmou vhodná opatření, pokud je zjištěno, že porušování zásad právního státu v členském státě dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozuje či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie.
- 135 Z článku 5 odst. 1 tohoto nařízení totiž vyplývá, že toto ustanovení taxativně stanoví „vhodná opatření“, která mohou být přijata, jež jsou shrnuta v bodě 112 tohoto rozsudku a vztahují se skutečně všechna k plnění rozpočtu Unie.
- 136 Pokud jde o podmínku stanovenou v čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení, která se týká existence „porušování zásad právního státu“, čl. 2 písm. a) uvedeného nařízení stanoví, že pojmem „právní stát“ ve smyslu tohoto nařízení se rozumí „hodnota Unie zakotvená v článku 2 [SEU]“, a upřesňuje, že tento pojem zahrnuje zásady zákonnosti, právní jistoty, zákazu svévole výkonné moci, účinné soudní ochrany, oddělení moci, jakož i zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem. Toto ustanovení nicméně zdůrazňuje, že pojem „právní stát“, vymezený pro potřeby uplatňování uvedeného nařízení, „je třeba vykládat s ohledem na ostatní hodnoty a zásady Unie zakotvené v článku 2 SEU“. Z toho vyplývá, že dodržování těchto hodnot a těchto zásad v rozsahu, v němž přispívají k samotnému vymezení hodnoty „právního státu“ zakotvené v článku 2 SEU, nebo, jak vyplývá z druhé věty tohoto článku, jsou úzce spjaty se společností respektující právní stát, může být vyžadováno v rámci takového mechanismu horizontální podmíněnosti, jako je mechanismus stanovený napadeným nařízením.
- 137 Mimoto článek 3 napadeného nařízení, který uvádí případy, které mohou svědčit o porušování těchto zásad, mezi které patří nezajištění vyloučení střetu zájmů, má za cíl, jak uvedl generální advokát v bodech 152 a 280 svého stanoviska, usnadnit uplatňování tohoto nařízení.

- 138 Z článku 4 odst. 2 napadeného nařízení vyplývá, že k tomu, aby se na porušování zásad právního státu vztahoval mechanismus horizontální podmíněnosti zavedený v odstavci 1 tohoto článku, musí se toto porušování týkat situací nebo jednání orgánů, které jsou uvedeny v písm. a) až h) tohoto odstavce 2, pokud jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie.
- 139 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 2 písm. a), článek 3, čl. 4 odst. 2 a čl. 5 odst. 1 napadeného nařízení jsou prvky, které zakládají mechanismus horizontální podmíněnosti zřízený čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení, když stanoví definice nezbytné pro jeho provádění, upřesňují jeho působnost a stanoví opatření, ke kterým může vést. Tato ustanovení jsou nedílnou součástí tohoto mechanismu, a tudíž spadají pod pojem „finanční pravidla“ ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.
- 140 Zadruhé toto zjištění není vyvráceno argumentací Maďarska, podporovaného Polskou republikou, podle které články 2 až 4 napadeného nařízení umožňují orgánům Unie přezkoumat situace v členských státech, které nespadají do působnosti unijního práva.
- 141 Jak bylo uvedeno v bodě 111 tohoto rozsudku, ze znění čl. 4 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 napadeného nařízení ve vzájemném spojení vyplývá, že postup stanovený za účelem přijetí „vhodných opatření“ na ochranu rozpočtu Unie může Komise zahájit pouze tehdy, pokud tento orgán usoudí, že má dostatečné důvody se domnívat nejen, že došlo k porušování zásad právního státu v členském státě, ale především že toto porušování dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozuje či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie.
- 142 Navíc, jak bylo konstatováno v bodě 138 tohoto rozsudku, z čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení vyplývá, že k tomu, aby se na porušování zásad právního státu vztahoval mechanismus horizontální podmíněnosti zavedený v odstavci 1 tohoto článku, musí se toto porušování týkat situací nebo jednání orgánů, které jsou uvedeny v písm. a) až h) tohoto odstavce 2, pokud jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie.
- 143 Tuto relevanci lze přitom předpokládat, pokud jde o činnost orgánů, které plní rozpočet Unie a provádějí finanční kontrolu, sledování a audit, uvedených v písm. a) a b) uvedeného odstavce 2. Pokud jde o orgány pověřené vyšetřováním a trestním stíháním, jejich řádné fungování je uvedeno v písm. c) tohoto odstavce pouze, pokud jde o porušení práva Unie týkající se plnění rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie. Totéž platí pro předcházení a trestání porušování práva Unie vnitrostátními soudy nebo správními orgány uvedené v písm. e). Pokud jde o soudní přezkum uvedený v písm. d), je uveden pouze v rozsahu, v němž se týká jednání orgánů uvedených v uvedených písm. a) až c). Zpětné získávání neoprávněně vyplacených finančních prostředků podle písm. f) se vztahuje pouze na finanční prostředky z rozpočtu Unie, což je rovněž případ spolupráce s OLAFem a EPPO uvedené v písm. g). Konečně, písm. h) se výslovně týká jakékoli jiné situace a jednání orgánů, které jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie.
- 144 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, napadené nařízení umožňuje unijním orgánům přezkoumat situace v členských státech pouze v rozsahu, v němž jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie, a vhodná opatření mohou být přijata podle uvedeného nařízení pouze tehdy, je-li prokázáno, že takové situace zahrnují porušení některé ze zásad právního státu, které dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje toto řádné finanční řízení nebo ochranu těchto finančních zájmů.

- 145 Tyto situace, které jsou relevantní pro plnění rozpočtu Unie, nejenže spadají do působnosti unijního práva, ale mohou rovněž, jak je uvedeno v bodě 133 tohoto rozsudku, být zahrnuty do finančního pravidla ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, které má formu mechanismu horizontální podmíněnosti spojeného s dodržováním hodnoty právního státu členským státem.
- 146 Zatřetí na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, skutečnost, že mechanismus horizontální podmíněnosti splňující kritéria uvedená v bodě 133 tohoto rozsudku, která spočívají v dodržování hodnoty právního státu zakotvené v článku 2 SEU členským státem a která se vztahují k plnění rozpočtu Unie, může spadat pod pojem „finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se [...] plnění rozpočtu“ ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, nerozšiřuje dosah tohoto pojmu nad to, co je nezbytné pro řádné plnění rozpočtu Unie.
- 147 Článek 4 napadeného nařízení totiž v odstavci 2 omezuje působnost mechanismu podmíněnosti zavedeného tímto nařízením na situace a jednání orgánů, které souvisejí s plněním rozpočtu Unie, a v odstavci 1 vyžaduje, aby přijetí vhodných opatření podléhalo existenci porušování zásad právního státu, které dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie. Tato posledně uvedená podmínka tedy vyžaduje, aby byla prokázána skutečná souvislost mezi tímto porušováním a takovým ovlivněním nebo vážným ohrožením.
- 148 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že použití čl. 4 odst. 1 a 2 napadeného nařízení podléhá procesním požadavkům uvedeným v čl. 6 odst. 1 až 9 tohoto nařízení, z nichž, jak je uvedeno v bodě 26 odůvodnění tohoto nařízení, vyplývá povinnost Komise postupovat při přezkumu odůvodněnosti přijetí vhodných opatření na základě přístupu založeného na důkazech a v souladu se zásadami objektivit, zákazu diskriminace a rovnosti členských států před Smlouvami.
- 149 Pokud jde konkrétně o odhalování a posuzování porušování zásad právního státu, bod 16 odůvodnění napadeného nařízení stanoví, že toto posouzení by mělo být objektivní, nestranné a spravedlivé. Kromě toho dodržování všech těchto povinností podléhá úplnému soudnímu přezkumu Soudním dvorem.
- 150 Začtvrté, pokud jde o to, zda čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení může mít za právní základ čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, v bodě 115 tohoto rozsudku bylo konstatováno, že cílem tohoto ustanovení je chránit legitimní zájmy konečných příjemců a příjemců, pokud jsou na základě tohoto nařízení přijata vhodná opatření vůči členskému státu. Z toho vyplývá, že uvedené ustanovení se týká právních a finančních účinků spojených s opatřeními na ochranu rozpočtu Unie ve smyslu tohoto článku 5, která se sama týkají plnění rozpočtu Unie, jak bylo upřesněno v bodech 112 a 135 tohoto rozsudku.
- 151 Mimoto, jak bylo konstatováno v bodě 99 tohoto rozsudku, finanční pravidla, která stanoví „zejména podrobnosti týkající se“ plnění rozpočtu ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, mají upravovat všechny aspekty týkající se plnění unijního rozpočtu, na které se vztahuje hlava II části šesté Smlouvy o FEU, a tedy toto plnění v širokém slova smyslu.
- 152 Ustanovení, které se stejně jako čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení týká právních a finančních účinků spojených s opatřeními na ochranu rozpočtu Unie ve smyslu tohoto článku 5, která jsou opatřeními týkajícími se plnění rozpočtu Unie, přitom musí být samo považováno za ustanovení týkající se tohoto plnění, a může být tedy považováno za ustanovení, které stanoví podrobnosti týkající se plnění tohoto rozpočtu.

- 153 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba odmítnout tvrzení Maďarska, podporovaného Polskou republikou, vycházející z neexistence právního základu napadeného nařízení v rozsahu, v němž toto nařízení nestanoví finanční pravidla ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.
- 154 Je však třeba ještě přezkoumat, zda, jak tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, taková finanční pravidla, jako jsou pravidla stanovená napadeným nařízením, nemohou být unijním normotvůrcem přijata z toho důvodu, že obcházejí článek 7 SEU a článek 269 SFEU.

2) K obcházení článku 7 SEU a článku 269 SFEU

- 155 Maďarsko, podporované Polskou republikou, na prvním místě v podstatě tvrdí, že pouze postup stanovený v článku 7 SEU svěřuje unijním orgánům pravomoc přezkoumávat, konstatovat a případně sankcionovat porušování hodnot zakotvených v článku 2 SEU v členském státě, zejména proto, že se tato pravomoc vztahuje na oblasti, které nespádají do působnosti unijního práva, jako je fungování úřadů a orgánů členských států, a členské státy jako autoři Smluv upravily všechny aspekty tohoto postupu v rámci Smlouvy o EU. Vzhledem k tomu, že Smlouvy nestanoví žádné přenesení normotvorné pravomoci na základě článku 7 SEU, ani toto ustanovení, ani žádné jiné ustanovení uvedených Smluv neopravňuje unijního normotvůrce k zavedení souběžného postupu s postupem stanoveným v článku 7 SEU, který se týká konstatování porušování hodnot zakotvených v článku 2 SEU a vymezení právních důsledků z toho vyplývajících.
- 156 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že hodnoty zakotvené v článku 2 SEU, na kterých je založena Unie a které jsou společné členským státům, zahrnují hodnoty úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.
- 157 Preambule Listiny mimo jiné připomíná, že Unie je založena na zásadách demokracie a právního státu a uznává práva, svobody a zásady stanovené v této Listině. Články 6, 10 až 13, 15, 16, 20, 21 a 23 Listiny upřesňují dosah hodnot lidské důstojnosti, svobody, rovnosti, dodržování lidských práv, nepřípustnosti diskriminace a rovnosti žen a mužů zakotvených v článku 2 SEU. Článek 47 Listiny a článek 19 SEU zaručují zejména právo na účinné prostředky nápravy před soudem a právo na přístup k nezávislému a nestrannému soudu, předem zřízenému zákonem, pokud jde o ochranu práv a svobod zaručených unijním právem.
- 158 Kromě toho články 8 a 10, čl. 19 odst. 1, čl. 153 odst. 1 písm. i) a čl. 157 odst. 1 SFEU upřesňují dosah hodnot rovnosti, nepřípustnosti diskriminace a rovnosti žen a mužů a umožňují unijnímu normotvůrci přijmout normy sekundárního práva určené k provedení těchto hodnot.
- 159 Ze dvou předcházejících bodů vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, kromě postupu stanoveného v článku 7 SEU, četná ustanovení Smluv, často konkretizovaná v různých aktech sekundárního práva, svěřují unijním orgánům pravomoc přezkoumat, konstatovat a případně sankcionovat porušování hodnot zakotvených v článku 2 SEU ze strany členského státu.
- 160 Pokud jde konkrétně o hodnotu právního státu, některé aspekty této hodnoty jsou chráněny článkem 19 SEU, jak ostatně Maďarsko uznává. Totéž platí pro články 47 až 50 Listiny obsažené v hlavě VI této Listiny, nadepsané „Soudnictví“, které zaručují právo na účinné prostředky

nápravy před soudem a právo na přístup k nestrannému soudu, presumpci nevinu a právo na obhajobu, zásady legality a proporcionality trestných činů a trestů a právo nebýt dvakrát souzen nebo trestán za stejný trestný čin.

- 161 Soudní dvůr konkrétně rozhodl, že článek 19 SEU, který vyjadřuje hodnotu právního státu uvedenou v článku 2 SEU, ukládá v souladu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU členským státům, aby stanovily systém právních a procesních prostředků nezbytných k zajištění dodržování práv jednotlivců na účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek soudní nápravy), C-824/18, EU:C:2021:153, body 108 a 109, jakož i citovaná judikatura]. Dodržení tohoto požadavku může přitom Soudní dvůr přezkoumat, zejména v rámci žaloby pro nesplnění povinností podané Komisí na základě článku 258 SFEU [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu), C-619/18, EU:C:2019:531, body 58 a 59, jakož i ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů), C-192/18, EU:C:2019:924, body 106 a 107].
- 162 Soudní dvůr mimoto rozhodl, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, vykládaný ve světle článku 47 Listiny, ukládá členským státům povinnost dosáhnout jasného a přesného výsledku, která není vázána na žádnou podmínku ohledně nezávislosti, kterou se musí vyznačovat soudy, které mají vykládat a uplatňovat unijní právo, takže vnitrostátnímu soudu přísluší, aby nepoužil jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které porušuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, případně poté, co si od Soudního dvora vyžádá výklad posledně uvedeného ustanovení v rámci řízení o předběžné otázce [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek soudní nápravy), C-824/18, EU:C:2021:153, body 142 až 146].
- 163 Z úvah uvedených v bodech 159 až 162 tohoto rozsudku tak vyplývá, že je třeba odmítnout argumentaci Maďarska, podle které může být hodnota právního státu chráněna Unií pouze v rámci postupu stanoveného v článku 7 SEU.
- 164 Zadruhé, pokud jde o tvrzení Maďarska, podporovaného Polskou republikou, podle nichž pouze článek 7 SEU umožňuje unijním orgánům přezkoumat dodržování zásad právního státu členskými státy v oblastech, které nespádají do působnosti unijního práva, mezi které patří i fungování úřadů a orgánů členských států, stačí připomenout, že napadené nařízení neopravňuje ani Komisi, ani Radu k provedení takového přezkumu nad rámec jednání orgánu členského státu nebo situace přičitatelné takovému orgánu, které se týkají plnění rozpočtu Unie, a které tedy spadají do působnosti unijního práva.
- 165 Jak bylo totiž konstatováno v bodech 141 až 145 tohoto rozsudku, napadené nařízení umožňuje unijním orgánům přezkoumat situace v členských státech pouze v rozsahu, v němž jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie, a vhodná opatření mohou být přijata podle uvedeného nařízení pouze tehdy, je-li prokázáno, že takové situace zahrnují porušení některé ze zásad právního státu, které dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje toto řádné finanční řízení nebo ochranu těchto finančních zájmů.
- 166 Na druhém místě, pokud jde o tvrzení, že napadené nařízení má za následek obcházení postupu stanoveného v článku 7 SEU a rozšíření pravomoci Soudního dvora stanovené v článku 269 SFEU, Maďarsko, podporované Polskou republikou, v podstatě tvrdí, že postup zavedený tímto nařízením konkretizuje v určitých případech postup uvedený v článku 7 SEU, a zavádí proto souběžný postup umožňující na základě důkladné analýzy konstatovat porušování

zásad právního státu členskými státy. Uvedené nařízení umožňuje spojit s takovými porušováními právní důsledky, které jsou totožné s právními důsledky, které jsou stanoveny v článku 7 SEU, přestože ani toto ustanovení, ani žádné jiné ustanovení Smluv k tomu unijního normotvůrce neopravňuje. Toto nařízení tím narušuje institucionální rovnováhu zakotvenou v článku 7 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU a článku 269 SFEU, když svěřuje Radě, Komisi a Soudnímu dvoru nové pravomoci.

- 167 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že unijní normotvůrce nemůže zavést, aniž poruší článek 7 SEU, souběžný postup s postupem stanoveným v tomto ustanovení, který by měl v podstatě stejný účel, sledoval stejný cíl a umožňoval přijetí stejných opatření a současně stanovil zásah jiných orgánů nebo hmotněprávní a procesní podmínky odlišné od podmínek stanovených v tomto ustanovení.
- 168 Unijní normotvůrce však může, má-li k tomuto účelu právní základ, zavést v aktu sekundárního práva další postupy týkající se hodnot zakotvených v článku 2 SEU, které zahrnují právní stát, za předpokladu, že se tyto postupy liší jak svým účelem, tak svým předmětem od postupu stanoveného v článku 7 SEU (obdobně viz rozsudek ze dne 7. února 1979, Francie v. Komise, 15/76 a 16/76, EU:C:1979:29, bod 26; usnesení ze dne 11. července 1996, An Taisce a WWF UK v. Komise, C-325/94 P, EU:C:1996:293, bod 25, jakož i rozsudek ze dne 11. ledna 2001, Řecko v. Komise, C-247/98, EU:C:2001:4, bod 13).
- 169 V projednávané věci, pokud jde o cíle postupu uvedeného v článku 7 SEU a postupu stanoveného napadeným nařízením, z čl. 7 odst. 2 až 4 SEU vyplývá, že postup stanovený v tomto článku zejména umožňuje Radě v případě, že Evropská rada shledala závažné a trvalé porušování hodnot zakotvených v článku 2 SEU členskými státy, pozastavit některá práva vyplývající z použití Smluv na tento členský stát, včetně hlasovacích práv zástupce vlády tohoto členského státu v Radě, a že Rada může později rozhodnout, že změní nebo zruší přijatá opatření, jestliže se změní situace, která vedla k přijetí těchto opatření.
- 170 Cílem postupu stanoveného v článku 7 SEU je tedy umožnit Radě sankcionovat závažná a trvalá porušování hodnot zakotvených v článku 2 SEU zejména s cílem přimět dotčený členský stát, aby tato porušování ukončil.
- 171 Naproti tomu, jak vyplývá z bodů 110 až 120 tohoto rozsudku, z povahy opatření, která mohou být přijata na základě napadeného nařízení, jakož i z podmínek přijetí a zrušení těchto opatření vyplývá, že postup zavedený tímto nařízením má v souladu se zásadou řádného finančního řízení zakotvenou v čl. 310 odst. 5 a v článku 317 prvním pododstavci SFEU zajistit ochranu rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členském státě, a nikoli sankcionovat porušování zásad právního státu prostřednictvím rozpočtu Unie.
- 172 Z toho vyplývá, že postup stanovený napadeným nařízením sleduje jiný cíl než článek 7 SEU.
- 173 Pokud jde o předmět každého z těchto dvou postupů, je třeba uvést, že působnost postupu stanoveného v článku 7 SEU zahrnuje všechny hodnoty zakotvené v článku 2 SEU, zatímco působnost postupu zavedeného napadeným nařízením se týká pouze jedné z těchto hodnot, a sice právního státu.

- 174 Navíc článek 7 SEU umožňuje posoudit jakékoli závažné a trvalé porušení hodnoty zakotvené v článku 2 SEU, zatímco napadené nařízení povoluje přezkum porušování zásad právního státu uvedených v čl. 2 písm. a) tohoto nařízení pouze tehdy, pokud existují dostatečné důvody se domnívat, že má dopad na rozpočet.
- 175 Pokud jde o podmínky pro zahájení obou postupů, je třeba poznamenat, že postup stanovený v článku 7 SEU může být zahájen podle odstavce 1 tohoto článku, pokud existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2 SEU, přičemž právo zahájit tento postup má jedna třetina členských států, Parlament nebo Komise a zpočátku je vyžadováno zřejmé nebezpečí závažného porušování těchto hodnot, a následně, pokud jde o pozastavení, na základě čl. 7 odst. 2 a 3 SEU, některých práv vyplývajících z použití Smluv na dotčený členský stát, závažné a trvalé porušování těchto hodnot tímto státem. Naproti tomu postup zavedený napadeným nařízením může být zahájen pouze Komisí, pokud existují dostatečné důvody se domnívat nejen, že v členském státě došlo k porušování zásad právního státu, ale také a především, že toto porušování dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie.
- 176 Kromě toho jedinou hmotněprávní podmínkou vyžadovanou pro přijetí opatření podle článku 7 SEU je zjištění Evropské rady o existenci závažného a trvalého porušování hodnot zakotvených v článku 2 SEU členským státem. Naproti tomu, jak bylo uvedeno v bodě 147 tohoto rozsudku, podle čl. 4 odst. 1 a 2 napadeného nařízení lze opatření na základě tohoto nařízení přijmout pouze tehdy, pokud jsou splněny dvě podmínky. Musí být prokázáno, že se porušování zásad právního státu týká alespoň jedné situace nebo jednoho jednání orgánů, které jsou uvedeny v tomto odstavci 2, pokud jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie. Kromě toho musí být rovněž prokázáno, že toto porušování dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozuje či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie, přičemž tato podmínka tak vyžaduje prokázání existence skutečné souvislosti mezi tímto porušováním a takovým ovlivněním nebo takovým vážným ohrožením.
- 177 Pokud jde o povahu opatření, která mohou být přijata na základě čl. 7 odst. 3 SEU, tato opatření spočívají v pozastavení „určitých práv, která pro dotčený stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě“, a mohou se tedy týkat jakéhokoli práva vyplývajícího z použití Smluv na dotčený členský stát. Naproti tomu opatření, která mohou být přijata na základě napadeného nařízení, jsou omezena na opatření uvedená v čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení, která byla shrnuta v bodě 112 tohoto rozsudku a jsou všechna rozpočtové povahy.
- 178 Konečně článek 7 SEU předpokládá změnu a zrušení přijatých opatření pouze v reakci na změny situace, která vedla k jejich přijetí. Naproti tomu čl. 7 odst. 2 druhý a třetí pododstavec napadeného nařízení spojují zrušení a změnu přijatých opatření s podmínkami pro přijetí opatření uvedených v článku 4 tohoto nařízení. Tato opatření tedy mohou být zrušena nebo změněna nejen v případě, že v dotčeném členském státě dojde alespoň částečně k ukončení porušování zásad právního státu, ale především v případě, že toto porušování, i když trvá, již nemá dopad na rozpočet Unie. Tak tomu může být zejména v případě, kdy se již netýká alespoň jedné ze situací nebo jednoho z jednání orgánů uvedených v odstavci 2 tohoto článku, pokud tyto situace nebo tato jednání již nejsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie, pokud porušování již neovlivňuje nebo neohrožuje toto řádné finanční řízení nebo tyto finanční zájmy nebo pokud souvislost mezi porušováním zásady právního státu a takovým ovlivňováním nebo vážným ohrožením již není dostatečně přímá.

- 179 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že postup stanovený v článku 7 SEU a postup zavedený napadeným nařízením sledují odlišné cíle a každý z nich má jasně odlišitelný předmět.
- 180 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, nelze mít za to, že napadené nařízení zavádí souběžný postup obcházející článek 7 SEU.
- 181 Zadruhé, pokud jde o argumentaci Maďarska, podporovaného Polskou republikou, podle které napadené nařízení narušuje institucionální rovnováhu zakotvenou v článku 7 SEU a v čl. 13 odst. 2 SEU, ve dvou předcházejících bodech tohoto rozsudku bylo konstatováno, že postup stanovený v článku 7 SEU a postup zavedený napadeným nařízením sledují odlišné cíle a každý z nich má odlišitelný předmět, takže nelze mít za to, že napadené nařízení zavádí souběžný postup obcházející toto ustanovení.
- 182 Za těchto podmínek nemůže Maďarsko, podporované Polskou republikou, důvodně tvrdit, že napadené nařízení porušuje institucionální rovnováhu stanovenou v článku 7 SEU.
- 183 Kromě toho, pokud jde o požadavky čl. 13 odst. 2 SEU, podle kterého „[k]aždý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými“, z článku 6 napadeného nařízení vyplývá, že Komise tento postup provede a Rada případně přijme na návrh Komise prováděcí rozhodnutí, kterým se přijmou vhodná opatření, přičemž je třeba upřesnit, že navzdory odkazu na Evropskou radu v bodě 26 odůvodnění tohoto nařízení uvedený článek 6 nesvěřuje Evropské radě žádnou úlohu v rámci postupu stanoveného uvedeným nařízením.
- 184 V tomto ohledu předně v souladu s čl. 317 prvním pododstavcem SFEU Komise plní rozpočet Unie ve spolupráci s členskými státy na vlastní odpovědnost v souladu se zásadami řádného finančního řízení, takže její úloha v postupu stanoveném napadeným nařízením je v souladu s pravomocemi, které jsou jí svěřeny tímto ustanovením.
- 185 Dále, jak tvrdila právem Rada, zásah Rady může být založen na čl. 322 odst. 1 písm. a) a čl. 291 odst. 2 SFEU, takže neporušuje pravomoc svěřenou Komisi na základě čl. 317 prvního pododstavce SFEU.
- 186 Jak bylo konstatováno v bodě 99 tohoto rozsudku, finanční pravidla, která stanoví „zejména podrobnosti týkající se plnění rozpočtu“ ve smyslu čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU, mají totiž upravovat všechny aspekty týkající se plnění unijního rozpočtu, na které se vztahuje hlava II části šesté Smlouvy o FEU, a tedy toto plnění v širokém slova smyslu.
- 187 Mechanismus horizontální podmíněnosti zavedený napadeným nařízením tak vychází z koncepce plnění rozpočtu překračující koncepci, která je definována v čl. 2 bodě 7 finančního nařízení jako provádění činností souvisejících se správou, sledováním, kontrolou a auditem rozpočtových prostředků a která na základě čl. 317 prvního pododstavce SFEU patří mezi pravomoci Komise ve spolupráci s členskými státy.
- 188 Kromě toho čl. 291 odst. 2 SFEU umožňuje ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech svěřit Radě prováděcí pravomoci, jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky. V tomto ohledu z čl. 6 odst. 9 až 11 napadeného nařízení vyplývá, že opatření, která může Rada přijmout na základě tohoto nařízení, jsou prováděcími rozhodnutími, přičemž bod 20

odůvodnění tohoto nařízení stanoví, že tyto prováděcí pravomoci jsou Radě svěřeny za účelem zajištění jednotných podmínek k provedení tohoto nařízení s ohledem na význam finančních účinků takových opatření.

- 189 Tyto skutečnosti postačují k tomu, aby bylo možné mít za to, že svěření pravomoci Radě za účelem přijetí vhodných opatření uvedených v čl. 5 odst. 1 napadeného nařízení je náležitě odůvodněné.
- 190 Konečně to, že Evropské radě není v rámci postupu zavedeného článkem 6 napadeného nařízení přiznána pravomoc, je v souladu s pravomocemi, které jí byly svěřeny čl. 15 odst. 1 SEU, podle něhož Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority, aniž vykonává legislativní funkci.
- 191 I když je pravda, že bod 26 odůvodnění napadeného nařízení stanoví, že Evropská rada může na žádost členského státu, kterého se týká postup vedený podle článku 6 tohoto nařízení, projednat, zda v průběhu tohoto postupu jsou dodrženy zásady objektivitu, zákazu diskriminace a rovnosti členských států před Smlouvami, stačí konstatovat, že takový výjimečný zásah Evropské rady není stanoven v uvedeném článku 6, ani v žádném jiném ustanovení uvedeného nařízení. Za těchto podmínek, vzhledem k tomu, že preambule unijního aktu nemá právní závaznost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppink a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 76, jakož i citovaná judikatura), nemůže být tento bod 26 odůvodnění uplatňován jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení napadeného nařízení nebo jako důvod pro výklad těchto ustanovení v rozporu s jejich zněním.
- 192 Zatřetí v rozsahu, v němž Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že Soudní dvůr bude muset v rámci soudního přezkumu rozhodnutí přijatého Radou na základě čl. 6 odst. 10 napadeného nařízení posoudit, zda členský stát porušil zásady právního státu, a má za to, že pravomoc, která byla Soudnímu dvoru takto svěřena, představuje porušení čl. 13 odst. 2 SEU a článku 269 SFEU, je třeba uvést, že posledně uvedený článek podle svého znění odkazuje pouze na přezkum legality aktu přijatého Evropskou radou nebo Radou na základě článku 7 SEU.
- 193 Za těchto podmínek a s ohledem na závěry učiněné v bodech 179 a 180 tohoto rozsudku přezkum legality, který Soudní dvůr může být nucen provést, zejména v případě žaloby na neplatnost podané na základě článku 263 SFEU, u rozhodnutí Rady přijatých na základě čl. 6 odst. 10 napadeného nařízení, nespadá do působnosti článku 269 SFEU, a nepodléhá tedy zvláštním pravidlům stanoveným v tomto článku.
- 194 Z toho vyplývá, že napadené nařízení nepřiznává Soudnímu dvoru žádnou novou pravomoc.
- 195 Konečně v bodě 165 tohoto rozsudku bylo konstatováno, že napadené nařízení umožňuje unijním orgánům přezkoumat situace v členských státech pouze v rozsahu, v němž jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie, a vhodná opatření mohou být přijata podle tohoto nařízení pouze tehdy, je-li prokázáno, že takové situace zahrnují porušení některé ze zásad právního státu, které dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje toto řádné finanční řízení nebo ochranu těchto finančních zájmů.
- 196 Přitom vzhledem k tomu, že se takové situace týkají plnění rozpočtu Unie, a spadají tedy do působnosti unijního práva, Maďarsko, podporované Polskou republikou, nemůže tvrdit, že Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumat posouzení Rady obsažené v rozhodnutích přijatých na základě čl. 6 odst. 10 napadeného nařízení.

- 197 Z toho vyplývá, že tvrzení Maďarska, podporovaného Polskou republikou, vycházející z obcházení článku 7 SEU a článku 269 SFEU, musí být odmítnuta jako neopodstatněná.
- 198 Z výše uvedených úvah vyplývá, že první a druhý žalobní důvod musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

2. K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady právní jistoty

a) Argumentace účastníků řízení

- 199 Třetím žalobním důvodem Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že napadené nařízení porušuje zásady právní jistoty a jasnosti norem, uznané za obecné zásady unijního práva, z toho důvodu, že pojmy obsažené v tomto nařízení, na jejichž základě lze konstatovat, že členský stát porušil zásady právního státu, nemají v členských státech jednotnou definici. Domnívá se zejména, že pojem „právní stát“, tak jak je vymezen v čl. 2 písm. a) uvedeného nařízení přináší závažné pojmové nejistoty a závažnou nesoudržnost, které by mohly ohrozit výklad hodnot Unie a vést k použití tohoto nařízení, které by bylo v rozporu s těmito hodnotami.
- 200 Na prvním místě Maďarsko uvádí, že právní stát je ideálem nebo nanejvýš vodítkem, kterého není nikdy plně dosaženo a jehož dodržování by proto mělo být posuzováno relativně, neboť žádný stát nemůže tvrdit, že jej dokonale dodržuje. Tento ideál, který charakterizuje moderní demokracii, se v průběhu staletí vyvíjel složitou cestou a vedl, jak vyplývá ze studie Benátské komise č. 512/2009 ze dne 28. března 2011, nadepsané „Zpráva o právním státu“, ke složitému pojetí, které se vymyká přesné definici a jehož podstata se neustále vyvíjí.
- 201 Toto pojetí právního státu vyplývá rovněž ze studie Benátské komise č. 711/2013 ze dne 18. března 2016, kterou se stanoví „seznam kritérií právního státu“, na kterou ostatně odkazuje bod 16 odůvodnění napadeného nařízení. Podle bodů 12 a 18 této studie totiž základní prvky pojmu „právní stát“ tento pojem nevymezují a jsou samy o sobě teoretickými kategoriemi a zásadami, které lze dále rozdělit do několika dalších zásad. Kromě toho z bodů 29 a 30 této studie vyplývá, že kritéria právního státu, která definuje, nejsou taxativní a nelze je přeměnit na pravidla.
- 202 V tomto ohledu Maďarsko připomíná, že Unie ctí podle čl. 4 odst. 2 SEU národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech. Mechanismus zavedený napadeným nařízením přitom není v souladu s touto základní zárukou, jelikož postup, který zavádí, umožňuje přezkoumat právní předpisy nebo praxi členského státu, i když tato právní úprava nespadá do působnosti unijního práva.
- 203 Pojmové nejistoty týkající se pojmu „právní stát“ dále zhoršuje skutečnost, že zástupci Komise opakovaně uvedli, že zjištění obsažená ve výroční zprávě Komise o právním státu budou použita v rámci uplatňování napadeného nařízení, i když toto nařízení neobsahuje žádný odkaz na tuto zprávu. Kromě toho Komise v této zprávě přezkoumala uplatňování požadavků právního státu v oblastech, které neodpovídají ani pojmům použitým v napadeném nařízení v souvislosti se zásadami právního státu, ani seznamu kritérií právního státu, které určila Benátská komise ve své studii uvedené v bodě 201 tohoto rozsudku.

- 204 Maďarsko má za to, že Komise vnímá základní prvky právního státu jinak než Benátská komise a odlišně od pojetí, z něhož vycházejí pojmy obsažené v napadeném nařízení, takže použití tohoto nařízení tímto orgánem se může stát nepředvídatelným do té míry, že bude neslučitelné se zásadou právní jistoty, která je sama o sobě aspektem právního státu.
- 205 Na druhém místě má Maďarsko, podporované Polskou republikou, za to, že se unijní normotvůrce marně snažil v čl. 2 písm. a) napadeného nařízení vyjasnit základní prvky pojmu „právní stát“. Toto ustanovení totiž pouze přebírá paralelní prvky uvedené v článku 2 SEU, které vykazují stejnou úroveň abstrakce, jako je dodržování základních práv, zákaz jakékoli diskriminace a zásada účinné soudní ochrany, které jsou rovněž ve Smlouvách zaručeny odlišně. Tato okolnost tak potvrzuje skutečnost, že hodnoty článku 2 SEU jsou inspirací pro politickou spolupráci v rámci Unie, ale nemají vlastní právní obsah. Unijní normotvůrce tím, že definuje pojem „právní stát“ v odvětvových pravidlech, a umožňuje tak jiným aktům sekundárního práva použít odlišné pojetí tohoto pojmu, ohrožuje výklad tohoto pojmu jakožto společné hodnoty Unie, vymezené společenstvím členských států na základě článku 2 SEU.
- 206 Navíc, poté, co napadené nařízení definuje v čl. 2 písm. a) napadeného nařízení pojem „právní stát“, uvádí v článku 3 indikativně případy „porušování zásad právního státu“, které mají ve skutečnosti pouze okrajovou souvislost s definicí tohoto pojmu. Stejně tak není možné jasně určit vztah mezi čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, který upřesňuje situace a jednání, jichž se porušování těchto zásad musí týkat, na jedné straně a pojmy „právní stát“ a „zásady právního státu“ na straně druhé. Společný přezkum případů porušování zásad právního státu, které jsou uvedeny indikativně v článku 3 napadeného nařízení, a definice pojmu „právní stát“ v čl. 2 písm. a) tohoto nařízení tak neumožňuje vyloučit, že předmětem sankcí budou situace, které nesouvisejí s řádným řízením zdrojů rozpočtu Unie.
- 207 Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že skutečnost, že veřejné orgány jednají na základě zákona, bez svévole, a jejich jednání může být předmětem žaloby k soudu, naplňuje základní prvky právního státu. Naproti tomu má za to, že „nepřijetí preventivních [...] opatření [...] v případě [...] zadržování finančních a lidských zdrojů, které mají vliv na řádné fungování [veřejných orgánů]“, „nezajištění vyloučení střetu zájmů“ nebo „nepřijetí preventivních [...] opatření [...] v případě [...] protiprávních rozhodnutí“, uvedené v čl. 3 písm. b) napadeného nařízení, mají pouze vzdálenou a nepřímou souvislost s pojmem „právní stát“, což vede k porušení souvislosti mezi účelem a obsahem této normy. Pokud by unijní normotvůrce zamýšlel sankcionovat takové nedostatky, které mají primárně správní povahu, z důvodu, že ovlivňují rozpočet Unie, mohl by je sankcionovat, aniž použil tento pojem.
- 208 Na třetím místě Maďarsko uvádí, že ze studie provedené Parlamentem v roce 2015, nadepsané „*The General Principles of EU Administrative Procedural Law*“ (Obecné zásady správního práva procesního Evropské unie), vyplývá, že pojem „právní stát“ je natolik obecný, že jeho přesný obsah může být stanoven pouze pomocí jeho základních prvků, mezi které patří zásada právní jistoty, která vyžaduje, aby právní normy byly jasné, přesné a předvídatelné ve svých účincích proto, aby se dotčené osoby mohly orientovat v situacích a právních vztazích spadajících do unijního právního řádu. Tyto požadavky by proto měly být splněny i v případě, pokud je zaveden mechanismus sankcí za nesplnění povinností, které vyplývají z právního státu.
- 209 Kromě rozdílu mezi pojmem „právní stát“ a „zásadami právního státu“ přitom odkazuje napadené nařízení v článku 3 a v čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení na výrazy, které nedefinuje dostatečně přesně, aby bylo možné předvídat podmínky, za kterých může být konstatováno porušování zásad právního státu. To platí pro „řádné fungování orgánů“, „účinný soudní přezkum [...] ze strany

orgánů [...] nezávislémi soudy“, „účinnou a včasnou spolupráci s OLAFem“ a „jiné situace nebo jednání orgánů, které jsou relevantní [...]“. Komise a Rada mají rovněž natolik široký prostor pro uvážení, že je neslučitelný s postupem, který může vést k sankcím.

- 210 Podle ustálené judikatury unijních soudů platí, že unijní právní úprava musí být jistá a její uplatňování musí být pro jednotlivce předvídatelné, přičemž tento požadavek platí obzvláště striktně v případě právní úpravy, která může mít finanční důsledky, aby se dotčené osoby mohly přesně seznámit s rozsahem povinností, které jim ukládá. Tento požadavek se vztahuje i na předvídatelnost důkazních metod a metod používaných v sankčních řízeních.
- 211 Maďarsko uvádí, že zásada právní jistoty zajisté nebrání tomu, aby zákon upravoval otázku obecným a abstraktním způsobem, přičemž poskytnutí výkladu této otázky při uplatňování zákona je věcí soudů. Má však za to, že s ohledem na povinnost „chránit“ národní identitu členských států musí být možné posuzovat právní stát a zásady právního státu v každém členském státě odlišně, a to tím spíše, že unijní orgány neposuzují vždy různé právní situace jednotně. Základním prvkem právního státu a právní jistoty je přitom skutečnost, že právo musí být formulováno tak, aby se s podobnými situacemi zacházelo podobným způsobem. Z důvodu koncepčních nedostatků napadeného nařízení a nemožnosti přesně definovat pojem „právní stát“ toto nařízení nesplňuje tuto základní podmínku jednotného uplatňování práva.
- 212 Maďarsko například uvádí, že Komise ve svých výročních zprávách o právním státu nepovažovala za zneužití skutečnost, že státní zastupitelství může v některých členských státech přijímat pokyny od výkonné moci, zatímco Soudní dvůr vyjádřil v tomto ohledu vážné obavy ve věcech týkajících se výkonu evropského zatýkacího rozkazu. Bylo by tedy obtížné určit, zda je v takovém případě splněn požadavek řádného fungování vyšetřovacích orgánů, či nikoli. Pokud jde o požadovaný stupeň spolupráce s OLAFem, tento členský stát si nejprve klade otázku, zda může být měřen ve vztahu ke stíháním zahájeným na základě doporučení OLAFu, dále, zda je za účelem dosažení souladu s napadeným nařízením nezbytné stanovit určitý procentní podíl stíhání na základě těchto doporučení a, konečně, zda je pro dosažení této prahové hodnoty třeba mít možnost dávat pokyny státnímu zastupitelství v jednotlivých věcech, i když existence takových pokynů by umožnila zpochybnit nestrannost a zákonnost stíhání a nezávislost státního zastupitelství. Maďarsko rovněž uvádí, že prahová hodnota odsouzení na základě těchto doporučení by zpochybnila nezávislost soudní moci. S ohledem na tyto otázky vyjadřuje Maďarsko obavy, že může vzniknout rozpor mezi podmínkami zkoumanými Komisí v rámci mechanismu zavedeného napadeným nařízením na jedné straně a základními požadavky stanovenými Soudním dvorem a vnitrostátními ústavními ustanoveními na straně druhé.
- 213 Na čtvrtém místě Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že některá ustanovení napadeného nařízení porušují zásadu právní jistoty a že tato porušení musí vést ke zrušení tohoto nařízení v plném rozsahu.
- 214 Zprvce tím, že čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení umožňuje přijetí opatření, jakmile hrozí ovlivnění rozpočtu Unie, umožňuje přijetí sankcí v nejistých nebo neprokázaných situacích. V případě neexistence konkrétního zásahu do tohoto rozpočtu by totiž bylo uplatnění sankcí svévolné a porušovalo zásadu právní jistoty, jelikož Komise by tak nemohla objektivně, technicky a fakticky určit podmínky pro přijetí opatření. V takové situaci jsou jedinými objektivními kritérii k odůvodnění přijetí opatření závažnost a povaha porušení právního státu, což je však neslučitelné s právním základem napadeného nařízení.

- 215 Zadruhé v rozporu se zásadou právní jistoty, podle které musí norma umožňující přijetí sankcí přesně a taxativně vyjmenovávat jednání, která mohou být sankcionována, je skutečnost, že čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení připouští ve svém písm. h), vedle případů uvedených v jeho písm. a) až g), přijetí opatření v případě „jiných situací nebo jednání orgánů“, které nejsou definovány. Toto písm. h) se tak oproti obsahu čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení liší pouze v tom, že uvádí, že vytýkaná situace nebo vytýkané jednání musí být přičitatelné „orgánům“, ale na rozdíl od jiných ustanovení tohoto nařízení neposkytuje žádné upřesnění ohledně povahy těchto „orgánů“. Tento pojem by tedy mohl zahrnovat jakoukoli skupinu jednotlivců, kteří mají úřední povinnosti pro danou oblast činnosti, neboť podle ustálené judikatury je pojem „orgán“ v různých aktech unijního práva chápán v širokém smyslu.
- 216 Kromě toho ze srovnání mezi německým, anglickým a francouzským zněním napadeného nařízení jasně nevyplývá, zda je ve výrazu „*andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden*“, „*other situations or conduct of authorities*“ nebo „*autres situations ou comportements des autorités*“ slovo „situace“ spojeno se slovem „orgány“. Na první pohled se sice zdá, že výraz „*Umstände von Behörden*“, „*situations of authorities*“ nebo „*situations des autorités*“ nemá žádný význam, ale maďarské znění tohoto ustanovení spojuje slovo „situace“ se slovem „orgány“, takže toto ustanovení nesplňuje požadavek jasnosti normy.
- 217 Maďarsko z toho vyvozuje, že čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení zbavuje výčet uvedený v písm. a) až g) tohoto ustanovení smyslu tím, že mu přiznává demonstrativní povahu, která je neslučitelná se zásadou právní jistoty.
- 218 Zatřetí čl. 5 odst. 3 třetí věta napadeného nařízení v rozsahu, v němž se omezuje na stanovení, že opatření, která jsou přijímána, musí zohledňovat povahu, dobu trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu, aniž přesně vymezuje povahu a rozsah těchto opatření, rovněž porušuje zásadu právní jistoty. Toto ustanovení totiž nestanoví žádné konkrétní kritérium pro účely posouzení odůvodněné, nezbytné nebo přiměřené povahy opatření ani neupřesňuje druh porušování zásad právního státu, které může sloužit jako základ pro určení povahy a rozsahu sankčního opatření.
- 219 Začtvrté Maďarsko se domnívá, že čl. 5 odst. 3 poslední věta napadeného nařízení v rozsahu, v němž stanoví, že opatření, která mají být přijata, se musí „pokud možno“ zaměřit na činnosti Unie, které jsou dotčeny porušováním, neumožňuje zaručit existenci přímé souvislosti mezi zjištěným porušováním zásad právního státu a přijetím opatření na ochranu rozpočtu Unie. Toto ustanovení tak umožňuje přijmout opatření týkající se programu Unie, s nímž konstatované porušování zásad právního státu nemá skutečnou souvislost, což kromě zásady proporcionality porušuje i zásadu právní jistoty. Kromě toho toto porušení potvrzuje skutečnost, že napadené nařízení není nástrojem k ochraně rozpočtu Unie, ale k sankcionování v souvislosti s právním státem, na které se nevztahuje právní základ čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU.
- 220 Zapáté čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení v rozsahu, v němž umožňuje Komisi zohlednit v jednotlivých fázích posuzování, které musí provést „příslušné informace z dostupných zdrojů, včetně rozhodnutí, závěrů a doporučení orgánů Unie, jiných příslušných mezinárodních organizací a dalších uznávaných institucí“, nedefinuje dostatečně přesně zdroje informací přípustné v tomto kontextu, jelikož z něj nevyplývá, na jakém základě musí Komise přezkoumat a posoudit existenci nebo riziko porušování zásad právního státu.

- 221 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, tuto argumentaci zpochybňují.

b) Závěry Soudního dvora

- 222 Třetím žalobním důvodem Maďarsko, podporované Polskou republikou, v podstatě zaprvé tvrdí, že pojem „právní stát“ nelze přesně definovat a nemůže být vykládán jednotně z důvodu povinnosti respektovat národní identitu každého z členských států. Článek 2 písm. a) napadeného nařízení zahrnuje paralelní hodnoty zakotvené v článku 2 SEU se stejnou mírou abstrakce, které jsou rovněž odlišně zaručeny ve Smlouvách, čímž potvrzuje, že tyto hodnoty mají politickou, a nikoli právní povahu. Kromě toho unijní normotvůrce tím, že definuje pojem „právní stát“ v odvětvových pravidlech, ohrožuje výklad tohoto pojmu jakožto společné hodnoty Unie. Zadrugé vztah mezi čl. 2 písm. a), článkem 3 a čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení nelze jasně určit a jejich společné použití neumožňuje vyloučit, že budou sankcionovány situace, které nesouvisejí s řádným finančním řízením zdrojů rozpočtu Unie nebo s ochranou finančních zájmů Unie. Stejně tak výrazy použité v čl. 3 písm. b) tohoto nařízení mají pouze vzdálenou souvislost s pojmem „právní stát“, což vede k porušení souvislosti mezi účelem a obsahem této normy. Zatřetí článek 3 a čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení odkazují na výrazy, které jsou příliš nepřesné na to, aby bylo možné předvídat podmínky, za kterých lze konstatovat porušování zásad právního státu. V důsledku toho mají Komise a Rada v rámci postupu, který může vést k sankcím, nadměrný prostor pro uvážení. Začtvrté pojem „ohrožení“ použitý v čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení vede ke vzniku domněnky, která z právního hlediska neumožňuje prokázat jakoukoli souvislost mezi právním státem a ovlivněním rozpočtu Unie nebo jejích finančních zájmů, a která tedy umožňuje ukládat sankce v situacích, kdy takové porušování nebylo prokázáno. Navíc, čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení je formulován nejasně a výčet uvedený v tomto odstavci 2 není taxativní, i když slouží jako základ pro přijetí sankcí. Zapáté čl. 5 odst. 3 třetí věta tohoto nařízení dostatečně nedefinuje povahu a rozsah opatření, která mohou být přijata. Zašesté výraz „pokud možno“ uvedený v čl. 5 odst. 3 čtvrté větě uvedeného nařízení přerušuje souvislost mezi zjištěným porušováním a přijetím ochranných opatření. Zasedmé čl. 6 odst. 3 a 8 tohoto nařízení dostatečně přesně nedefinuje zdroje informací, o které se Komise může opírat.
- 223 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní pravidla byla jasná a přesná a jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné, zejména pokud mohou vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky. Uvedená zásada zejména vyžaduje, aby právní úprava umožnila dotčeným osobám přesně se seznámit s rozsahem povinností, které jim ukládá, a aby tyto osoby měly možnost jednoznačně zjistit svá práva a povinnosti, a postupovat podle toho (rozsudek ze dne 29. dubna 2021, Banco de Portugal a další, C-504/19, EU:C:2021:335, bod 51, jakož i citovaná judikatura).
- 224 Tyto požadavky však nelze chápat tak, že brání tomu, aby unijní normotvůrce v normě, kterou přijme, použil abstraktní právní pojem, ani tak, že vyžadují, aby abstraktní norma uváděla jednotlivé konkrétní situace, ve kterých se uplatní, jelikož normotvůrce je nemůže předem všechny určit (obdobně viz rozsudek ze dne 20. červenec 2017, Marco Tronchetti Provera a další, C-206/16, EU:C:2017:572, body 39 a 40).
- 225 Skutečnost, že legislativní akt přiznává posuzovací pravomoc orgánům pověřeným jeho provedením, jako taková tedy neodporuje požadavku předvídatelnosti, pokud jsou rozsah a pravidla výkonu takové posuzovací pravomoci dostatečně jasně vymezena vzhledem ke

stanovenému legitimnímu cíli, aby byla poskytnuta přiměřená ochrana proti svévoli (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. června 2010, *Lafarge v. Komise*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, bod 94, jakož i ze dne 18. července 2013, *Schindler Holding a další v. Komise*, C-501/11 P, EU:C:2013:522, bod 57).

- 226 Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba posoudit argumenty předložené Maďarskem, podporovaným Polskou republikou, na podporu jeho žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady právní jistoty, a to na prvním místě přezkoumáním argumentů vycházejících z toho, že pojem „právní stát“ nelze přesně definovat a nemůže být vykládán jednotně, z důvodu povinnosti „chránit“ národní identitu každého z členských států, argumentů, které vycházejí z toho, že pojem právního státu definovaný v čl. 2 písm. a) napadeného nařízení zahrnuje jiné hodnoty, než zakotvuje článek 2 SEU, přičemž všechny tyto hodnoty jsou politické, nikoliv právní povahy, a argumentů vycházejících z toho, že posledně uvedené ustanovení má za následek ohrožení výkladu pojmu „právní stát“ jako společné hodnoty Unie.
- 227 V tomto ohledu zaprvé čl. 2 písm. a) napadeného nařízení nemá za cíl definovat tento pojem vyčerpávajícím způsobem, ale omezuje se na upřesnění, pouze pro účely tohoto nařízení, několika zásad, které tento pojem zahrnuje a které jsou podle unijního normotvůrce nejvíce relevantní s ohledem na účel tohoto nařízení, kterým je zajištění ochrany rozpočtu Unie.
- 228 Zadruhé, jak bylo upřesněno v bodě 136 tohoto rozsudku, pojmem „právní stát“ uvedeným v čl. 2 písm. a) napadeného nařízení se rozumí „hodnota Unie zakotvená v článku 2 [SEU]“, přičemž tento pojem zahrnuje zásady uvedené v daném čl. 2 písm. a). Z toho vyplývá, že toto ustanovení nemá za následek ohrožení výkladu pojmu „právní stát“ jakožto společné hodnoty Unie, jak vyplývá z článku 2 SEU.
- 229 Zatřetí na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, zásady stanovené v čl. 2 písm. a) napadeného nařízení nepřekračují meze pojmu „právní stát“. Konkrétně odkaz na ochranu základních práv je učiněn pouze pro ilustraci požadavků zásady účinné soudní ochrany, která je rovněž zaručena v článku 19 SEU a u které Maďarsko samo uznává, že je součástí tohoto pojmu. Totéž platí pro odkaz na zásadu zákazu diskriminace. I když totiž článek 2 SEU zmiňuje právní stát jako hodnotu společnou členským státům a zásadu zákazu diskriminace odděleně, je třeba konstatovat, že členský stát, jehož společnost se vyznačuje diskriminací, nelze považovat za stát zajišťující dodržování zásad právního státu ve smyslu této společné hodnoty.
- 230 Toto konstatování je potvrzeno skutečností, že Benátská komise ve studii uvedené v bodě 201 tohoto rozsudku, na kterou odkazuje bod 16 odůvodnění napadeného nařízení, mimo jiné uvedla, že pojem „právní stát“ je založen na jasně stanoveném a předvídatelném právu, v němž má každý právo na důstojné, rovné a racionální zacházení ze strany osob s rozhodovací pravomocí, v souladu s platným právem, a právo na prostředky nápravy ke zpochybnění rozhodnutí u nezávislých a nestranných soudů v souladu se spravedlivým procesem. Přitom právě tyto rysy jsou reflektovány v čl. 2 písm. a) tohoto nařízení.
- 231 Začtvrté povinnost spočívající v dodržování právního státu, jejíž porušení může spadat pod mechanismus horizontální podmíněnosti zavedený v čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení, vykládaný ve světle zásad uvedených v čl. 2 písm. a) tohoto nařízení, je zvláštním vyjádřením požadavků vyplývajících pro členské státy z jejich členství v Unii podle článku 2 SEU. Tato povinnost totiž představuje povinnost dosáhnout určitého výsledku, která, jak bylo připomenuto v bodech 124 až 127 tohoto rozsudku, vyplývá přímo ze závazků přijatých členskými státy vůči sobě navzájem a vůči Unii.

- 232 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 2 SEU nepředstavuje pouze vyjádření politického směřování nebo záměrů, ale obsahuje hodnoty, které, jak bylo uvedeno v bodě 127 tohoto rozsudku, jsou součástí samotné identity Unie jako společného právního řádu, hodnoty, které jsou konkretizovány v zásadách obsahujících povinnosti, které jsou pro členské státy právně závazné.
- 233 I když, jak vyplývá z čl. 4 odst. 2 SEU, Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, takže tyto státy mají určitý prostor pro uvážení při zajišťování provádění zásad právního státu, v žádném případě z toho nevyplývá, že by se tato povinnost dosáhnout určitého výsledku mohla v jednotlivých členských státech lišit.
- 234 Ačkoli totiž mají členské státy odlišnou národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech a kterou Evropská unie respektuje, hlásí se k pojmu „právní stát“, který sdílí jako hodnotu společnou svým vlastním ústavním tradicím, kterou se zavázaly trvale respektovat.
- 235 V důsledku toho a bez ohledu na okolnost, že Komise a Rada musí provést svá posouzení s náležitým přihlédnutím ke specifickým okolnostem a souvislostem každého postupu vedeného na základě napadeného nařízení, a zejména s ohledem na specifika právního systému dotčeného členského státu a na posuzovací pravomoc, kterou má tento členský stát při zajišťování provádění zásad právního státu, tento požadavek není nijak neslučitelný s uplatňováním jednotných kritérií pro posuzování.
- 236 Dále, i když je pravda, že čl. 2 písm. a) napadeného nařízení neupřesňuje zásady právního státu, které zmiňuje, nic to nemění na tom, že bod 3 odůvodnění tohoto nařízení připomíná, že zásady legality, právní jistoty, zákazu svévole výkonné moci, účinné soudní ochrany a oddělení mocí, uvedené v tomto ustanovení, byly předmětem rozsáhlé judikatury Soudního dvora. Totéž platí pro zásady rovnosti před zákonem a zákazu diskriminace, které jsou také zmíněny, jak vyplývá zejména z bodů 94 a 98 rozsudku ze dne 3. června 2021, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), jakož i z bodů 57 a 58 rozsudku ze dne 2. září 2021, État belge (Právo pobytu v případě domácího násilí) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 237 Tyto zásady právního státu, jak jsou rozvinuty na základě unijních Smluv v judikatuře Soudního dvora, jsou tak uznány a upřesněny v unijním právním řádu a jejich zdroj spočívá ve společných hodnotách uznávaných a uplatňovaných rovněž členskými státy v jejich vlastních právních řádech.
- 238 Kromě toho body 8 až 10 a 12 odůvodnění napadeného nařízení uvádějí hlavní požadavky vyplývající z těchto zásad. Zejména objasňují případy, které mohou naznačovat porušování zásad právního státu, uvedené v článku 3 tohoto nařízení, jakož i situace a jednání, kterých se toto porušování musí týkat, popsané v čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, aby mohlo odůvodnit přijetí vhodných opatření ve smyslu čl. 4 odst. 1 téhož nařízení.
- 239 Konečně posouzení Komise a Rady podléhá procesním požadavkům uvedeným v čl. 6 odst. 1 až 9 napadeného nařízení. Tyto požadavky zahrnují zejména, jak vyplývá z bodu 26 odůvodnění tohoto nařízení, povinnost Komise opírat se o konkrétní důkazy a dodržovat zásady objektivní, zákazu diskriminace a rovnosti členských států před Smlouvami, pokud vede řízení podle tohoto ustanovení. Pokud jde o odhalování a posuzování porušování zásad právního státu, je třeba tyto požadavky chápat ve světle bodu 16 odůvodnění uvedeného nařízení, podle kterého musí být toto posouzení objektivní, nestranné a spravedlivé.

- 240 Za těchto podmínek nemůže Maďarsko tvrdit, že členské státy nejsou schopny s dostatečnou přesností určit podstatný obsah každé ze zásad stanovených v čl. 2 písm. a) napadeného nařízení a požadavky z nich vyplývající, ani že tyto zásady mají čistě politickou povahu a kontrola jejich dodržování nemůže být předmětem striktně právního posouzení.
- 241 Na druhém místě Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že vztah mezi čl. 2 písm. a), článkem 3 a čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení nelze jasně určit, že společné použití těchto ustanovení neumožňuje vyloučit, že budou sankcionovány situace, které nesouvisejí s řádným finančním řízením zdrojů rozpočtu Unie, a že pojmy uvedené v čl. 3 písm. b) tohoto nařízení mají pouze vzdálenou souvislost s pojmem „právní stát“.
- 242 V tomto ohledu bylo předně v bodech 136 až 138 a 147 tohoto rozsudku uvedeno, že čl. 2 písm. a) napadeného nařízení definuje tento pojem pouze pro účely tohoto nařízení tak, že zahrnuje zásady zákonnosti, právní jistoty, zákazu svévole výkonné moci, účinné soudní ochrany, oddělení moci, zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem, že článek 3 tohoto nařízení tím, že uvádí případy, které mohou naznačovat porušování těchto zásad, má usnadnit uplatňování tohoto nařízení tím, že upřesňuje požadavky vlastní těmto zásadám, a že článek 4 téhož nařízení stanoví v odstavci 2 působnost mechanismu horizontální podmíněnosti zavedeného v odstavci 1 tohoto článku, přičemž tento odstavec 2 vyžaduje, aby se porušování zásad právního státu týkalo situací nebo jednání orgánů uvedených v jeho písm. a) až h), pokud jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo pro ochranu jejich finančních zájmů.
- 243 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 2 písm. a), článek 3 a čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení vykazují navzájem dostatečně přesnou souvislost s ohledem na zásadu právní jistoty.
- 244 Dále na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, společné použití těchto ustanovení nijak neimplikuje riziko, že situace, které nesouvisejí s řádným řízením prostředků z rozpočtu Unie, mohou být předmětem opatření přijatých na základě článku 4 napadeného nařízení. Jak bylo uvedeno v bodě 147 tohoto rozsudku, tento článek v odstavci 2 omezuje působnost mechanismu horizontální podmíněnosti pouze na situace a jednání orgánů členských států, které jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo pro ochranu jejich finančních zájmů, a v odstavci 1 vyžaduje, aby byla ve všech případech prokázána skutečná souvislost mezi porušováním zásad právního státu na jedné straně a ovlivňováním nebo závažným ohrožením řádného finančního řízení nebo ochrany těchto finančních zájmů na straně druhé.
- 245 Konečně nelze přijmout tvrzení Maďarska, podporovaného Polskou republikou, podle nichž výrazy „nepřijetí preventivních [...] opatření [...] v případě [...] zadržování finančních a lidských zdrojů, které mají vliv na řádné fungování [veřejných orgánů]“, „nezajištění vyloučení střetu zájmů“ nebo „nepřijetí preventivních [...] opatření [...] v případě [...] protiprávních rozhodnutí“, uvedené v čl. 3 písm. b) napadeného nařízení mají pouze vzdálenou a nepřímou souvislost s pojmem „právní stát“. Jak vyplývá z bodů 9 a 10 odůvodnění tohoto nařízení, tyto situace mohou vést k porušování zásady zákazu svévole výkonné moci nebo zásady účinné soudní ochrany (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, body 210 až 214, jakož i ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 195 až 213).
- 246 Na třetím místě Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že napadené nařízení není v souladu se zásadou právní jistoty v rozsahu, v němž v článku 3 a v čl. 4 odst. 2 odkazuje na výrazy, které jsou příliš nepřesné – jako například „řádné fungování [orgánů]“, „účinný soudní

přezkum [...] orgánů [...] nezávislémi soudy“, „účinná a včasná spolupráce s OLAFem“ a „jiné situace nebo jednání, které jsou relevantní“ – aby bylo možné předvídat okolnosti, za nichž lze konstatovat porušování zásad právního státu, a v rozsahu, v němž poskytuje v tomto ohledu Komisi a Radě nadměrný prostor pro uvážení.

- 247 Maďarsko, podporované Polskou republikou, rovněž tvrdí, že pokud jde konkrétně o čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení, toto ustanovení je v rozporu s požadavky zásady právní jistoty. Zatímco totiž norma, která stanoví sankci, musí přesně a taxativně vymezit postižitelné jednání, toto ustanovení tento požadavek porušuje, jelikož stanoví, aniž je definuje, že „jiné situace nebo jednání orgánů“ mohou odůvodnit přijetí opatření. Mimoto znění tohoto ustanovení neumožňuje určit, zda je pojem „situace“ spojen s pojmem „orgány“, či nikoli. Konečně nedostatečná určitost pojmu „orgány“ vede k právní nejistotě.
- 248 V tomto ohledu zaprvé, pokud jde o „řádné fungování“ orgánů veřejné moci, včetně donucovacích orgánů, které plní rozpočet Unie a provádějí finanční kontrolu, sledování a audit, jakož i orgánů pověřených vyšetřováním a trestním stíháním, uvedených v čl. 3 písm. b) a čl. 4 odst. 2 písm. a) až c) napadeného nařízení, z bodů 8 a 9 odůvodnění tohoto nařízení vyplývá, že tento výraz odkazuje na schopnost těchto orgánů řádně, efektivně a účinně plnit svou funkci relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu jejích finančních zájmů.
- 249 Zadruhé pojem „účinný soudní přezkum“ jednání nebo opomenutí orgánů, které plní rozpočet Unie nebo orgánů, které provádějí finanční kontrolu, sledování a audit nebo orgánů pověřených vyšetřováním a trestním stíháním, „nezávislémi soudy“, uvedený v čl. 4 odst. 2 písm. d) napadeného nařízení, je nejen upřesněn v bodech 8 až 10 a 12 odůvodnění tohoto nařízení, ale jak bylo uvedeno v bodech 132, 161 a 162 tohoto rozsudku, byl rovněž předmětem rozsáhlé judikatury Soudního dvora na základě článku 19 SEU a článku 47 Listiny.
- 250 Zatřetí, pokud jde o „účinnou a včasnou spolupráci s OLAFem“, je třeba uvést, že požadavek takové spolupráce vyplývá z unijní finanční právní úpravy. Ustanovení čl. 63 odst. 2 písm. d) finančního nařízení totiž ukládá, aby členské státy při plnění úkolů souvisejících s plněním rozpočtu přijaly veškerá opatření, včetně právních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů Unie, a zejména, aby spolupracovaly v souladu s tímto nařízením a odvětvovými pravidly s OLAFem.
- 251 Tento požadavek spolupráce je upřesněn zejména v článku 129 finančního nařízení a zahrnuje povinnost udělit OLAFu práva a přístup nezbytné k tomu, aby mohl plně vykonávat své pravomoci, přičemž tato práva zahrnují právo provádět vyšetřování, včetně kontrol a inspekcí na místě, v souladu s nařízením č. 883/2013. Z článku 131 odst. 1 finančního nařízení mimoto vyplývá, že pokud se zdá, že zadávací řízení je stíženo podvodem, musí příslušná osoba neprodleně informovat OLAF. Konečně, z článku 57, čl. 91 odst. 2, čl. 132 odst. 2, čl. 187 odst. 3 písm. b) bodu ii) a čl. 220 odst. 5 písm. c) uvedeného nařízení a z nařízení č. 883/2013 lze vyvodit další upřesnění týkající se vyžadované spolupráce.
- 252 Začtvrté výraz „jiné situace nebo jednání orgánů“, který je obsažen v čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení, musí být vykládán ve světle čl. 4 odst. 2 písm. a) až g) a čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení.
- 253 V tomto ohledu ze znění čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení ve vzájemném spojení vyplývá, že se přijmou vhodná opatření, pokud je zjištěno, že došlo k porušení některé ze zásad uvedených v čl. 2 písm. a) tohoto nařízení a toto porušení se týká situace přičitatelné orgánu

členského státu nebo jednání takového orgánu, pokud taková situace nebo jednání jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu jejích finančních zájmů a pokud uvedené porušení dostatečně přímo závažně ovlivňuje nebo ohrožuje toto řádné finanční řízení nebo tyto finanční zájmy.

- 254 Použití čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení ve spojení s čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení je přitom nejen vymezeno všemi kritérii uvedenými v předchozím bodě, ale podléhá rovněž procesním požadavkům stanoveným v bodě 239 tohoto rozsudku.
- 255 Nelze se tedy domnívat, že „jiné situace nebo jednání orgánů“ uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení, jelikož jsou vymezeny abstraktně a obecně, mají za následek, že seznam porušování zásad právního státu uvedený v tomto odstavci 2 nemá taxativní charakter.
- 256 Kromě toho, čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení v rozsahu, v němž se týká v písm. a) až g) některých orgánů, mezi kterými jsou „orgány, které plní rozpočet Unie“, „orgány, které provádějí finanční kontrolu, sledování a audit“ nebo dále „správní orgány“, poskytuje vodítka ohledně orgánů, na které odkazuje písm. h).
- 257 Navíc z definice pojmu „vládní subjekt“ uvedené v čl. 2 písm. b) napadeného nařízení lze vyvodit, že se vztahuje na jakýkoli orgán veřejné moci na všech úrovních veřejné správy, včetně celostátních, regionálních a místních orgánů, jakož i veřejnoprávní subjekty, anebo soukromoprávní subjekty, jež členský stát pověřil výkonem veřejné služby a poskytl jim dostatečné finanční záruky. Tento závěr je podpořen body 3, 8, 9, 15 a 19 odůvodnění tohoto nařízení, jakož i čl. 3 písm. b) tohoto nařízení, které odkazují výlučně na „orgány veřejné moci“, „donucovací orgány“ a „vnitrostátní orgány“.
- 258 Konečně, jak bylo upřesněno v bodě 164 tohoto rozsudku, výraz „situace“ se týká situací přičitatelných takovému orgánu.
- 259 S ohledem na výše uvedené úvahy tak Maďarsko nemůže tvrdit, že kritizované výrazy článku 3 a čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení neumožňují členskému státu určit s dostatečnou jistotou jejich dosah nebo význam, aby mohl předvídat podmínky, za kterých může být konstatováno porušování zásad právního státu ve smyslu uvedeného nařízení.
- 260 Zapáté, s ohledem na výše uvedené úvahy, podle nichž výrazy uvedené v bodě 246 tohoto rozsudku jako takové splňují požadavky zásady právní jistoty, jakož i na důvody uvedené v bodech 171 a 239 tohoto rozsudku, je třeba zamítnout jako neopodstatněné námitky Maďarska, podporované Polskou republikou, týkající se údajného příliš širokého prostoru pro uvážení, který je těmito výrazy přiznán Komisi a Radě.
- 261 Na čtvrtém místě Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že pojem „ohrožení“ obsažený v čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení porušuje zásadu právní jistoty tím, že umožňuje ukládat svévolné sankce v nejistých nebo neprokázaných situacích. Tento pojem totiž vede ke vzniku domněnky, jelikož z právního hlediska nelze prokázat žádnou souvislost mezi právním státem a zásahem do rozpočtu Unie nebo ochrany jejích finančních zájmů, a z důvodu nemožnosti provést objektivní, technické a faktické určení podmínek pro použití tohoto ustanovení.

- 262 V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát v bodě 311 svého stanoviska, by bylo neslučitelné s požadavky řádného finančního řízení rozpočtu Unie a ochrany jejích finančních zájmů omezit přijímání vhodných opatření na případy prokázaného ovlivnění tohoto řádného finančního řízení nebo finančních zájmů. Toto omezení by znamenalo vyloučení přijetí vhodných opatření v případech, kdy lze ovlivňování, i když dosud neprokázaná, přesto rozumně předvídat, za předpokladu, že jejich výskyt je vysoce pravděpodobný. Toto omezení by tedy mohlo ohrozit účel napadeného nařízení, který spočívá, jak je uvedeno v bodě 119 tohoto rozsudku, v ochraně rozpočtu Unie před jeho ovlivňováními, která by mohla vyplývat z porušování zásad právního státu v členském státě.
- 263 Pokud jde o pojmy „řádne finanční řízení“ a „ochrana finančních zájmů Unie“, první z nich je uveden rovněž v čl. 317 prvním pododstavci SFEU a je definován v čl. 2 bodě 59 finančního nařízení jako plnění rozpočtu v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivit a účinnosti, zatímco druhý spadá rovněž do působnosti článku 325 SFEU a zahrnuje podle čl. 63 odst. 2 finančního nařízení veškerá právní a správní opatření, která mají zejména předcházet nesrovnalostem a podvodům při plnění rozpočtu, odhalovat je a napravovat.
- 264 Rovněž je třeba upřesnit, že čl. 2 bod 1 nařízení č. 883/2013 definuje „finanční zájmy Unie“ jako „příjmy, výdaje a aktiva, na něž se vztahuje rozpočet Evropské unie, a příjmy, výdaje a aktiva, na něž se vztahují rozpočty orgánů, institucí a jiných subjektů a rozpočty jimi spravované a kontrolované“. Článek 135 odst. 1, 3 a 4 finančního nařízení stanoví, že na ochranu finančních zájmů Unie Komise zřídí a provozuje systém včasného odhalování rizik a vylučování.
- 265 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že pojem „finanční zájmy Unie“ ve smyslu čl. 325 odst. 1 SFEU zahrnuje nejen příjmy poskytnuté do rozpočtu Unie, ale i výdaje, na něž se tento rozpočet vztahuje (rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 183). Tento pojem je tedy relevantní nejen v rámci opatření pro boj proti nesrovnalostem a podvodům uvedeným v tomto ustanovení, ale rovněž pro řádné finanční řízení tohoto rozpočtu, jelikož ochrana těchto finančních zájmů rovněž přispívá k tomuto řádnému řízení.
- 266 Předcházení takovým ovlivňováním, jako jsou ovlivňování uvedená v čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení, je tedy doplňkem nápravy takových ovlivňování, která jsou vlastní jak pojmu „řádne finanční řízení“, tak pojmu „ochrana finančních zájmů Unie“, a musí být tedy považováno za trvalý a horizontální požadavek unijní finanční právní úpravy.
- 267 Konečně toto ustanovení vyžaduje, aby zjištěná porušování zásad právního státu představovala „vážné“ ohrožení řádného finančního řízení rozpočtu Unie nebo jejích finančních zájmů, a proto vyžaduje, aby bylo prokázáno, že realizace tohoto ohrožení je vysoce pravděpodobná, ve vztahu k situacím nebo jednáním orgánů uvedených v čl. 4 odst. 2 napadeného nařízení, jelikož vhodná opatření mohou být přijata pouze za podmínky, že je prokázána dostatečně přímá souvislost, a sice skutečná souvislost, mezi porušováním některé ze zásad právního státu a tímto vážným ohrožením. Kromě toho je při přijímání těchto opatření rovněž třeba dodržet procesní požadavky naposledy uvedené v bodě 239 tohoto rozsudku.
- 268 Z toho vyplývá, že argumentace Maďarska, podporované Polskou republikou, podle které pojem „ohrožení“ uvedený v čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení umožňuje uložení svévolných sankcí v nejistých nebo neprokázaných situacích, musí být odmítnuta jako neopodstatněná.

- 269 Na pátém místě, pokud jde o argumentaci, podle které čl. 5 odst. 3 třetí věta napadeného nařízení dostatečně nedefinuje povahu a rozsah opatření na ochranu rozpočtu Unie, která mohou být přijata na základě čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení, je třeba zaprvé připomenout, že čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení vyčerpávajícím způsobem vyjmenovává jednotlivá ochranná opatření, která mohou být přijata, jak je uvedeno v bodě 135 tohoto rozsudku.
- 270 Zadruhé odůvodněná a nezbytná povaha přijetí některého z těchto ochranných opatření vyplývá ze splnění podmínek stanovených v článku 4 napadeného nařízení.
- 271 Zatřetí, pokud jde o kritéria, která mají být použita pro určení opatření, která mají být přijata v dané situaci, jakož i jejich rozsah, čl. 5 odst. 3 první až třetí věta tohoto nařízení stanoví, že přijatá opatření musí být přiměřená, že musí být určena s ohledem na skutečný nebo možný dopad porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na finanční zájmy Unie a že musí být řádně zohledněna povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu. Z toho vyplývá, že přijatá opatření musí být striktně přiměřená dopadu zjištěných porušování zásad právního státu na rozpočet Unie nebo na ochranu jejích finančních zájmů.
- 272 Z výše uvedeného vyplývá, že argumentace, podle které čl. 5 odst. 3 třetí věta napadeného nařízení dostatečně nedefinuje povahu a rozsah vhodných opatření, která mohou být přijata, musí být odmítnuta jako neopodstatněná.
- 273 Na šestém místě, pokud jde o argumenty Maďarska, podporovaného Polskou republikou, podle kterých výraz „pokud možno“ obsažený v čl. 5 odst. 3 čtvrté větě napadeného nařízení porušuje zásadu právní jistoty tím, že narušuje souvislost mezi zjištěným porušováním a přijatými ochrannými opatřeními, což má vliv na přiměřenost těchto opatření a přiznává jim povahu sankce, je třeba nejprve zdůraznit, že tento výraz neopravňuje k tomu, aby opatření, která mohou být přijata na základě čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení, byla upravena nad nebo pod rámec dopadu zjištěného porušování na rozpočet Unie nebo na ochranu jejích finančních zájmů.
- 274 Jak bylo totiž uvedeno v bodě 271 tohoto rozsudku, z čl. 5 odst. 3 první až třetí věty uvedeného nařízení vyplývá, že přijatá opatření musí být striktně přiměřená dopadu zjištěného porušování zásad právního státu na rozpočet Unie nebo na ochranu jejích finančních zájmů, bez ohledu na to, zda se opatření mohou skutečně zaměřit na činnosti Unie dotčené těmito porušováními.
- 275 Výraz „pokud možno“ dále opravňuje k tomu, aby byla přijata opatření, která se týkají jiných činností Unie než těch, které jsou dotčeny takovým porušováním, pouze tehdy, pokud se na posledně uvedené činnosti nelze či již nelze zaměřit, nebo tak lze učinit pouze způsobem nedostačujícím k dosažení účelu napadeného nařízení, který spočívá, jak vyplývá z článku 1 tohoto nařízení, v zajištění ochrany rozpočtu Unie jako celku, takže tato opatření jsou nezbytná k dosažení tohoto účelu.
- 276 Přijatá opatření se tedy mohou zaměřit na jiné činnosti Unie, než které jsou dotčeny tímto porušováním, pouze podpůrně a tedy na základě odchylky v situacích, které musí Komise řádně prokázat.
- 277 Článek 5 odst. 3 čtvrtá věta napadeného nařízení tedy přiznává Komisi a Radě prostor pro uvážení, pokud jde o volbu činnosti, na kterou se vztahuje opatření, které má být přijato, pouze tehdy, je-li to nezbytné pro zajištění ochrany rozpočtu Unie jako celku. Mimoto v souladu s čl. 6 odst. 7 a 8 tohoto nařízení je Komise povinna posoudit zejména přiměřenost zamýšlených opatření

a poskytnout dotyčnému členskému státu příležitost vznést připomínky k těmto opatřením, a zejména k jejich přiměřenosti, přičemž tyto požadavky je třeba chápat ve světle bodu 26 odůvodnění uvedeného nařízení, jak bylo naposledy připomenuto v bodě 239 tohoto rozsudku.

- 278 Z toho vyplývá, že výraz „pokud možno“ ve smyslu čl. 5 odst. 3 čtvrté věty napadeného nařízení nenarušuje souvislost mezi zjištěným porušováním zásady právního státu a ovlivňováním nebo vážným ohrožením rozpočtu Unie nebo ochrany jejích finančních zájmů, které z něj vyplývá, jelikož tento výraz umožňuje zaměřit se na jinou činnost Unie, než je činnost, které se dotýká toto porušování, pouze tehdy, pokud cíle tohoto nařízení, kterým je zajištění ochrany rozpočtu Unie jako celku, nelze dosáhnout jinak. Rovněž z toho vyplývá, že uvedené nařízení takovou možnost vymezuje přísnými procesními požadavky a že tento výraz nezbavuje Komisi a Radu jejich povinnosti striktně dodržovat přiměřenost přijatých opatření s ohledem na dopad zjištěného porušování na rozpočet Unie.
- 279 Za těchto podmínek nemá toto ustanovení za následek, že by opatřením na ochranu rozpočtu Unie byla přiznána povaha opatření, které sankcionuje porušování zásad právního státu jako takové, takže argumentace vycházející z toho, že výraz „pokud možno“ v čl. 5 odst. 3 čtvrté větě napadeného nařízení přerušuje v rozporu se zásadou právní jistoty souvislost mezi zjištěným porušováním a přijatými opatřeními, musí být odmítnuta jako neopodstatněná.
- 280 Na sedmém místě, pokud jde o argumentaci, podle které čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení dostatečně přesně nedefinuje zdroje informací, o které se Komise může opírat, jelikož neuvádí základ, na kterém musí tento orgán zkoumat a posuzovat existenci porušování zásad právního státu, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení Komise při posuzování toho, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 4 tohoto nařízení, a při posuzování přiměřenosti opatření, která mají být uložena, zohlední příslušné informace z dostupných zdrojů, včetně rozhodnutí, závěrů a doporučení orgánů Unie, jiných příslušných mezinárodních organizací a dalších uznávaných institucí.
- 281 V tomto ohledu v souladu s čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení přísluší Komisi, aby prokázala, že podmínky stanovené v článku 4 tohoto nařízení jsou splněny.
- 282 Mimoto podle čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení je Komise povinna zaslat dotčenému členskému státu písemné oznámení, ve kterém uvede věcné prvky a konkrétní důvody, o které opírá své zjištění, že má dostatečné důvody se domnívat, že jsou tyto podmínky splněny.
- 283 Z toho vyplývá, že Komise je povinna provést pečlivé posouzení skutkového stavu s ohledem na podmínky stanovené v článku 4 napadeného nařízení. Totéž platí v souladu s čl. 6 odst. 7 až 9 tohoto nařízení, pokud jde o požadavek přiměřenosti opatření stanovený v čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení.
- 284 Body 16 a 26 odůvodnění uvedeného nařízení ostatně stanoví, že Komise musí provést důkladné kvalitativní posouzení, které musí být objektivní, nestranné a spravedlivé, musí respektovat zásady objektivní, zákazu diskriminace a rovnosti členských států před Smlouvami a musí být prováděno na základě nestranného přístupu založeného na důkazech.
- 285 Z toho vyplývá, že Komise je povinna se ujistit, a to pod dohledem unijního soudu, o relevanci informací, které používá, a o věrohodnosti jejích zdrojů. Tato ustanovení zejména nepřiznávají zvláštní nebo absolutní důkazní hodnotu a nepřikládají zvláštní právní účinky zdrojům informací,

které uvádějí, ani zdrojům uvedeným v bodě 16 odůvodnění napadeného nařízení, takže nezabývají Komisi povinnosti provést pečlivé posouzení skutkového stavu, které zcela splňuje požadavky připomenuté v předchozím bodě.

- 286 V tomto ohledu bod 16 odůvodnění napadeného nařízení vysvětluje, že relevantní informace pocházející z dostupných zdrojů a od uznávaných institucí zahrnují zejména rozsudky Soudního dvora, zprávy Účetního dvora, výroční zprávy Komise o právním státu a srovnávací přehled Unie o soudnictví, zprávy OLAFu, EPPO a Agentury Evropské unie pro lidská práva, jakož i závěry a doporučení relevantních mezinárodních organizací a sítí, včetně orgánů Rady Evropy, jako je GRECO nebo Benátská komise, zejména pokud jde o její seznam kritérií právního státu, a evropské sítě nejvyšších soudů a rad pro soudnictví.
- 287 Komise tak zůstává nadále odpovědná za informace, které používá, a za věrohodnost jejích zdrojů. Kromě toho dotčený členský stát má možnost v průběhu postupu stanoveného v čl. 6 odst. 1 až 9 napadeného nařízení předložit připomínky k informacím, které Komise zamýšlí použít za účelem podání návrhu na přijetí vhodných opatření. Může tedy zpochybnit důkazní hodnotu každé z použitých skutečností, přičemž opodstatněnost posouzení Komise může v každém případě podléhat přezkumu unijním soudem v rámci žaloby podané proti rozhodnutí Rady přijatému na základě tohoto nařízení.
- 288 Komise musí zejména přesně sdělovat dotčenému členskému státu od zahájení postupu na základě čl. 6 odst. 1 napadeného nařízení a pravidelně během celého tohoto postupu relevantní informace pocházející z dostupných zdrojů, na nichž hodlá založit návrh prováděcího rozhodnutí o přijetí vhodných opatření, který předloží Radě.
- 289 Z toho vyplývá, že třetí žalobní důvod musí být zamítnut jako neopodstatněný.
- 290 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba zamítnout hlavní návrhová žádání znějící na zrušení napadeného nařízení v plném rozsahu.

B. K podpůrným návrhovým žádáním znějícím na částečné zrušení napadeného nařízení

1. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení

a) Argumentace účastníků řízení

- 291 Podstatou čtvrtého žalobního důvodu, předloženého na podporu jeho podpůrných návrhových žádání znějících na zrušení čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení, je tvrzení Maďarska, podporovaného Polskou republikou, že toto ustanovení je nepřiměřené a porušuje zásady právní jistoty a jasnosti normy, jak bylo uvedeno v rámci třetího žalobního důvodu, neboť umožňuje přijímat opatření na ochranu rozpočtu Unie nejen v případech, kdy jsou rozpočet nebo ochrana finančních zájmů Unie dostatečně přímo ovlivněny, ale také v případech, kdy existuje pouze vážné ohrožení.

292 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, primárně namítají nepřipustnost čtvrtého žalobního důvodu a podpůrně zpochybňují tuto argumentaci meritorně.

b) Závěry Soudního dvora

293 Podle ustálené judikatury platí, že částečné zrušení aktu unijního práva je možné, pouze pokud části, jejichž zrušení je požadováno, jsou oddělitelné od zbývajících částí aktu. Tento požadavek není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty, což musí být posouzeno na základě objektivního kritéria, a nikoliv subjektivního kritéria spojeného s politickou vůlí orgánu, který dotčený akt přijal (rozsudek ze dne 6. prosince 2012, Komise v. Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, bod 38 a citovaná judikatura).

294 V tomto ohledu Parlament a Rada právem tvrdí, že zrušení čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení by mělo za následek změnu podstaty tohoto nařízení, jelikož toto ustanovení upřesňuje podmínky vyžadované k tomu, aby bylo možné přijmout opatření uvedená v čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení, a představuje v tomto smyslu samotné jádro mechanismu horizontální podmíněnosti zavedeného tímto nařízením. Bez ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, by napadené nařízení již neodpovídalo cíli stanovenému v článku 1 tohoto nařízení, kterým je stanovit „pravidla nezbytná k ochraně rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členských státech“.

295 Z toho vyplývá, že návrhová žádání znějící na zrušení čl. 4 odst. 1 napadeného nařízení musí být odmítnuta jako nepřipustná, takže není třeba zkoumat opodstatněnost čtvrtého žalobního důvodu předloženého na podporu těchto návrhových žádání.

2. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení

a) Argumentace účastníků řízení

296 Pátým žalobním důvodem, předloženým na podporu jeho podpůrných návrhových žádání znějících na zrušení čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení, Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že toto ustanovení je v rozporu s požadavkem, podle kterého musí norma, která zavádí sankci, přesně definovat jednání a situace, které má trestat. Neexistence přesného a taxativního výčtu situací dotčených mechanismem horizontální podmíněnosti zavedeným tímto nařízením tak porušuje zásadu právní jistoty a článek 7 SEU.

297 Zprvče Maďarsko uvádí, že právní služba Rady ve svém právním stanovisku č. 13593/18 uvedla, že ustanovení o mechanismu podmíněnosti musí přesně uvádět podmínky, které musí být splněny pro získání financování a které musí být dostatečně spojeny s cílem financování, takže pokud nejsou splněny, financování se stává neslučitelným s řádným finančním řízením. Napadené nařízení tedy tím, že taxativně nestanoví případy, kdy může být použit mechanismus podmíněnosti, který zavádí, neumožňuje zaručit existenci dostatečně přímé souvislosti s ochranou rozpočtu Unie a finančních zájmů Unie.

298 Zadruhé Maďarsko z „extrémně obecné“ formulace čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení vyvozuje porušení požadavků jasnosti, přesnosti a předvídatelnosti, a tedy zásady právní jistoty, jelikož toto ustanovení přesně a taxativně nevyjmenovává situace, ve kterých mohou být na

základě tohoto nařízení přijata vhodná opatření. Toto ustanovení je totiž zejména s ohledem na své různé jazykové verze vágní, nejednoznačné, neomezené a nemůže být vykládáno a uplatňováno jednotně. Vyplývá z toho vážné riziko porušení zásady rovnosti členských států před Smlouvami.

- 299 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, tuto argumentaci zpochybňují.

b) Závěry Soudního dvora

- 300 Zprvč z bodů 244 a 253 tohoto rozsudku vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, se čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení nijak neodchyluje od požadavku, podle kterého musí vždy existovat dostatečně přímá souvislost mezi porušením zásady právního státu a ovlivněním nebo vážným ohrožením řádného finančního řízení rozpočtu Unie nebo ochrany jejích finančních zájmů.
- 301 Navíc z bodů 255 a 259 tohoto rozsudku vyplývá, že toto ustanovení nemá za následek, že by výčet situací a jednání orgánů, jichž se týkají porušování zásad právního státu, uvedených v čl. 4 bodě 2 tohoto nařízení, nebyl taxativní, a je dostatečně přesné, aby splňovalo zásadu právní jistoty.
- 302 Zadruhé, pokud jde o argumenty týkající se účelu napadeného nařízení a údajného obcházení postupu stanoveného v článku 7 SEU, stačí odkázat na analýzu provedenou v bodech 98 až 196 tohoto rozsudku.
- 303 Zatřetí, pokud jde o tvrzení vycházející z nepřesnosti a vnitřní nesoudržnosti čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení, stačí odkázat na analýzu provedenou v bodech 252 až 258 tohoto rozsudku.
- 304 V důsledku toho musí být pátý žalobní důvod zamítnut jako neopodstatněný, takže návrhová žádání znějící na zrušení čl. 4 odst. 2 písm. h) napadeného nařízení musí být zamítnuta.

3. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení

a) Argumentace účastníků řízení

- 305 Šestým žalobním důvodem, předloženým na podporu jeho podpůrných návrhových žádání znějících na zrušení čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení, Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že toto ustanovení klade nároky na rozpočty dotčených členských států v rozporu s právním základem tohoto nařízení a ustanoveními unijního práva týkajícími se schodků veřejných financí, neboť stanoví, že pokud jsou vůči členskému státu přijata vhodná opatření, není tento stát zproštěn své povinnosti pokračovat ve financování dotčených programů u konečných příjemců.
- 306 V tomto ohledu Maďarsko uvádí, že podpory Unie stanovené ve víceletém finančním rámci na období 2021–2027 stanoveném v nařízení č. 2020/2093 a nařízení 2020/2094 jsou vypláceny na základě programů řízení, které jsou koncipovány především, ne-li výlučně, podle priorit Unie.

Pokud by opatření přijatá na základě napadeného nařízení pozastavila všechny tyto podpory nebo jejich část, byl by přitom dotčený členský stát na základě tohoto ustanovení nucen financovat tyto programy v plné výši.

- 307 Článek 5 odst. 2 napadeného nařízení tak omezuje právo tohoto členského státu používat svůj vlastní rozpočet, činí jeho plánování hospodářské politiky nepředvídatelným a hrozí, že jej donutí porušit ustanovení unijního práva týkající se schodků veřejných financí. Tyto okolnosti by přitom mohly vést k uložení dodatečných sankcí a ke strukturálnímu zadlužení dotyčného členského státu, zejména pokud má nízký rozpočet, což vede k porušení zásady rovnosti členských států před Smlouvami.
- 308 Kromě toho čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení zpochybňuje vhodnost právního základu použitého pro toto nařízení, jelikož toto ustanovení stanoví požadavky nikoli pro rozpočet Unie, ale pro rozpočet dotčených členských států, což potvrzuje skutečnost, že opatření na ochranu rozpočtu Unie, která mohou být přijata na základě uvedeného nařízení, mají za cíl sankcionovat tyto členské státy za porušování právního státu.
- 309 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, tuto argumentaci zpochybňují.

b) Závěry Soudního dvora

- 310 Podstatou šestého žalobního důvodu je tvrzení Maďarska, podporovaného Polskou republikou, že čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení klade nároky na rozpočty dotčených členských států, což, především, je neslučitelné s právním základem tohoto nařízení, dále, porušuje ustanovení unijního práva týkající se schodků veřejných financí a konečně, porušuje zásadu rovnosti členských států před Smlouvami.
- 311 V tomto ohledu zaprvé, pokud jde o výtku, která vychází z toho, že čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení je neslučitelný s právním základem tohoto nařízení, je třeba ji odmítnout z důvodů již uvedených v bodech 150 až 152 tohoto rozsudku.
- 312 Zadruhé, pokud jde o výtku vycházející z údajného porušení ustanovení unijního práva týkajících se schodků veřejných financí, je třeba uvést, že čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení se omezuje na upřesnění, že přijetí opatření podle tohoto nařízení nemění již existující povinnosti těchto veřejnoprávních subjektů a těchto členských států, které vyplývají zejména z „příslušných odpovědných nebo finančních pravidel“, přičemž taková opatření nemohou zejména představovat důvod k tomu, aby se těchto povinností zprostily. Z toho vyplývá, že toto ustanovení neukládá členským státům žádnou novou povinnost.
- 313 Jak přitom uvedl generální advokát v bodech 324 a 325 svého stanoviska, i když čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení má za následek, že členské státy musí nést náklady vyplývající z opatření uložených na základě tohoto nařízení, tento důsledek nemá vliv na možnost, kterou mají, v mezích svých povinností podle práva Unie vymezit prostředky, jimiž dosahují cílů v oblasti schodku veřejných financí stanovených Smlouvami.
- 314 Dopad, který může mít toto ustanovení na rozpočty dotčených členských států, se tak neliší od dopadu, který může vyplývat z jiných povinností vyplývajících z unijního práva.

- 315 Kromě toho, i když členské státy mohou při sestavování svých rozpočtů zohlednit financování z unijního rozpočtu, na které mají nárok, pokud jsou splněny podmínky pro získání tohoto financování, nic to nemění na tom, že pokud se následně zjistí, že tyto podmínky nebyly nebo přestaly být splněny, takže dotyčné finanční prostředky nejsou vyplaceny nebo podléhají finanční opravě, nemůže se členský stát dovolávat svých povinností týkajících se schodků veřejných financí, aby se vyhnul uplatnění těchto podmínek. Členský stát tedy nemůže ani tvrdit, že toto uplatnění činí plánování jeho hospodářské politiky nepředvídatelným.
- 316 Zatřetí, pokud jde o údajné porušení zásady rovnosti členských států před Smlouvami, z čl. 5 odst. 3 napadeného nařízení vyplývá, že vhodná opatření přijatá na základě tohoto nařízení musí být striktně přiměřená dopadu zjištěných porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na ochranu finančních zájmů Unie, přičemž tento požadavek proporcionality platí stejně pro všechny členské státy. Mimoto v souladu s čl. 6 odst. 7 a 8 tohoto nařízení je Komise povinna posoudit zejména přiměřenost opatření, která mají být uložena, a poskytnout každému dotčenému členskému státu možnost předložit připomínky k zamýšleným opatřením, a zejména k jejich přiměřenosti. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení musí být chápáno ve světle bodu 26 odůvodnění tohoto nařízení, vyplývá z toho, že Komise musí založit své posouzení na konkrétních důkazech a dodržovat zásady objektivity, zákazu diskriminace a rovnosti členských států před Smlouvami.
- 317 Tyto různé požadavky tak vyžadují provedení individualizované analýzy, která musí být současně objektivní a pečlivá, jak každé situace, která je předmětem postupu na základě napadeného nařízení, tak vhodných opatření, která tato situace případně vyžaduje, ve striktním souladu se zásadou proporcionality, za účelem účinné ochrany rozpočtu Unie a finančních zájmů Unie před účinky porušování zásad právního státu, a to při současném zajištění dodržování zásady rovnosti členských států před Smlouvami. Za těchto podmínek je tvrzení Maďarska, podle kterého čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení implikuje porušení této zásady, neopodstatněné.
- 318 S ohledem na výše uvedené úvahy musí být šestý žalobní důvod zamítnut jako neopodstatněný, takže návrhová žádání znějící na zrušení čl. 5 odst. 2 napadeného nařízení musí být zamítnuta.

4. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 5 odst. 3 třetí věty napadeného nařízení

a) Argumentace účastníků řízení

- 319 Sedmým žalobním důvodem, předloženým na podporu jeho podpůrných návrhových žádání znějících na zrušení čl. 5 odst. 3 třetí věty napadeného nařízení, Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že kritéria pro posouzení přiměřenosti opatření, která mohou být přijata vůči členskému státu, stanovená v tomto ustanovení, nemají žádnou souvislost s rozpočtem Unie nebo s finančními zájmy Unie a jejich cílem je sankcionovat porušování zásad právního státu.
- 320 V souladu se samotným zněním tohoto ustanovení musí být totiž při stanovování opatření, která mají být přijata, řádně zohledněna povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu. Bod 18 odůvodnění napadeného nařízení stanoví, že při přezkumu proporcionality za tímto účelem by se mělo přihlížet k závažnosti situace, době, která uplynula od okamžiku, kdy příslušné jednání začalo, době jeho trvání a opakování, úmyslu, míře spolupráce dotčeného členského státu při ukončení porušování zásad právního státu a dopadům těchto porušení na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo finanční zájmy Unie.

- 321 Maďarsko se domnívá, že tato kritéria zpochybňují souvislost mezi zjištěným porušováním zásad právního státu a skutečným dopadem tohoto porušování na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na ochranu jejích finančních zájmů, což je v rozporu s právním základem napadeného nařízení a článkem 7 SEU.
- 322 Zaprvé ze znění čl. 5 odst. 3 napadeného nařízení a jeho bodu 18 odůvodnění ve vzájemném spojení vyplývá, že Komise a Rada mají zohlednit úmysl „pachatele porušování“. V tomto ohledu toto nařízení nedefinuje pachatele porušování zásad právního státu, jelikož případy uvedené v člancích 3 a 4 tohoto nařízení odkazují na situace a jednání, které lze přičíst buď dotyčnému členskému státu jako celku, nebo některým jeho orgánům. Maďarsko přitom uvádí, že tyto orgány nemají způsobilost k projevu vůle, takže způsob, jakým je třeba zohlednit úmysl „spáchat“ určitý čin při stanovování vhodných opatření, není upřesněn.
- 323 Kromě toho zohlednění takového úmyslu má nutně dopad na povahu opatření. Je-li přiměřenost opatření stanovena, byť jen zčásti, na základě úmyslu spojeného s porušováním, které vedlo k tomuto opatření, přiznává tato okolnost tomuto opatření represivní charakter, a cílem opatření tedy není napravit zásah do rozpočtu Unie nebo ochrany jejích finančních zájmů. Toto zohlednění úmyslu je tedy jasným ukazatelem toho, že primární účel a předmět napadeného nařízení nejsou v souladu s jeho právním základem.
- 324 Zadruhé toto zjištění je potvrzeno zohledněním doby trvání a závažnosti porušování zásad právního státu a rozsahu spolupráce dotyčného členského státu při jeho ukončení, jelikož ani tato kritéria nemají souvislost s dopadem na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu jejích finančních zájmů.
- 325 Zatřetí ze systematického výkladu napadeného nařízení vyplývá, že vzhledem k tomu, že povinnost orgánů zohlednit skutečný nebo možný dopad porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na její finanční zájmy je již stanovena v čl. 5 odst. 3 druhé větě tohoto nařízení, třetí věta tohoto ustanovení má za cíl zohlednit jiné formy dopadu.
- 326 Maďarsko má za to, že z toho předně vyplývá, že čl. 5 odst. 3 třetí věta napadeného nařízení nesplňuje požadavek týkající se existence přímé souvislosti mezi přijatými opatřeními a ochranou rozpočtu Unie nebo jejích finančních zájmů. Dále, zohlednění kritérií uvedených v tomto ustanovení předpokládá důkladné posouzení porušování zásad právního státu Komisí a Radou, které může být provedeno pouze v rámci postupu stanoveného v článku 7 SEU. Konečně, použití tohoto ustanovení vede k tomu, že přijatá opatření mají povahu sankcí, i když sankce mohou být uloženy členskému státu pouze na základě čl. 7 odst. 3 SEU.
- 327 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, tuto argumentaci zpochybňují.

b) Závěry Soudního dvora

- 328 Podstatou sedmého žalobního důvodu je tvrzení Maďarska, podporovaného Polskou republikou, že čl. 5 odst. 3 třetí věta napadeného nařízení, vykládaný ve světle bodu 18 odůvodnění tohoto nařízení, je neslučitelný s právním základem tohoto nařízení a porušuje jak článek 7 SEU, tak

i zásadu právní jistoty, jelikož kritéria, která uvádí pro přijetí vhodných opatření, týkající se porušování zásad právního státu, nemají žádnou souvislost s rozpočtem Unie nebo s ochranou finančních zájmů Unie.

- 329 V tomto ohledu, jak bylo uvedeno v bodě 271 tohoto rozsudku, z čl. 5 odst. 3 první až třetí věty napadeného nařízení vyplývá, že přijatá opatření musí být striktně přiměřená dopadu zjištěného porušování zásad právního státu na rozpočet Unie nebo na její finanční zájmy.
- 330 Toto ustanovení totiž v první větě uvádí, že přijatá opatření musí být „přiměřená“, ve druhé větě, že „se určí s ohledem na skutečný nebo možný dopad“ porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na finanční zájmy Unie, a ve třetí větě, že se při tom „řádně zohlední“ povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu.
- 331 Jak uvedl generální advokát v bodech 177 a 178 svého stanoviska, z pořadí těchto vět a z použitého znění vyplývá, že přiměřenost opatření, která mají být přijata, je rozhodně zajištěna kritériem „dopadu“ porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na ochranu jejích finančních zájmů. Pokud jde o kritéria vycházející z povahy, doby trvání, závažnosti a rozsahu těchto porušování, tato mohou být „řádně zohledněna“ pouze k určení rozsahu tohoto dopadu, který se může lišit v závislosti na charakteristikách zjištěných porušování, jak byly odhaleny na základě použití těchto kritérií.
- 332 Je pravda, že bod 18 odůvodnění napadeného nařízení, i když stanoví stejná kritéria, jako jsou kritéria uvedená v čl. 5 odst. 3 druhé a třetí větě tohoto nařízení, uvádí tato kritéria v jiném pořadí. Tento bod odůvodnění však nemůže vést k výkladu tohoto ustanovení, který by byl neslučitelný s jeho zněním a strukturou, jelikož preambule unijního aktu nemá podle ustálené judikatury Soudního dvora připomenuté v bodě 191 tohoto rozsudku právní závaznost, a nelze se jí tedy dovolávat za účelem odchýlení se od samotných ustanovení dotčeného aktu nebo výkladu tohoto ustanovení zjevně v rozporu s jejím zněním. Kromě toho tím, že tento bod odůvodnění odkazuje rovněž na „úmysl dotčeného členského státu“, cílí nikoli na úmysl porušit zásady právního státu, ale na úmysl „ukončení porušování“, která byla zjištěna. Tento úmysl, stejně jako „míra spolupráce“ prokázaná tímto členským státem v tomto smyslu, rovněž zmíněná v tomto bodě odůvodnění, mohou být přitom relevantní zejména při stanovování doby trvání a rozsahu porušování ve smyslu kritérií uvedených v čl. 5 odst. 3 třetí větě uvedeného nařízení, a v důsledku toho, v souladu s tím, co bylo uvedeno v předchozím bodě, při posuzování dopadu tohoto porušování na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na její finanční zájmy.
- 333 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, i když kritéria uvedená v čl. 5 odst. 3 třetí větě napadeného nařízení vyžadují důkladné posouzení charakteristik dotčeného porušování zásad právního státu Komisí a Radou, mají nicméně souvislost s řádným finančním řízením rozpočtu Unie a ochranou jejích finančních zájmů, takže se nelze domnívat, že přiznávají vhodným opatřením přijatým na základě tohoto nařízení povahu sankcí za porušování zásad právního státu jako takového.
- 334 Za těchto podmínek musí být sedmý žalobní důvod zamítnut jako neopodstatněný, takže návrhová žádání znějící na zrušení čl. 5 odst. 3 třetí věty napadeného nařízení musí být zamítnuta.

5. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 5 odst. 3 čtvrté věty napadeného nařízení

a) Argumentace účastníků řízení

- 335 Osmým žalobním důvodem, předloženým na podporu jeho podpůrných návrhových žádání znějících na zrušení čl. 5 odst. 3 čtvrté věty napadeného nařízení, Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že toto ustanovení porušuje zásady proporcionality a právní jistoty tím, že stanoví, že přijatá opatření se musí jen „pokud možno“ zaměřit na činnosti Unie, které jsou porušováním dotčeny.
- 336 Ze znění tohoto ustanovení totiž vyplývá, že tato opatření se mohou zaměřit na činnosti Unie, které nejsou dotčeny porušováním zásad právního státu, takže taková opatření mohou být přijata, aniž je prokázána přímá souvislost mezi takovým porušováním a konkrétní činností Unie, které se týkají uvedená opatření. Zásada právní jistoty přitom striktně vyžaduje, aby použití pravidel s finančními důsledky bylo jisté a předvídatelné, což není případ neexistence skutečné souvislosti mezi porušováním zásad právního státu a opatřeními přijatými na základě napadeného nařízení.
- 337 Neexistence skutečné souvislosti rovněž znamená porušení zásady proporcionality. I za předpokladu, že by cílem napadeného nařízení bylo vymezit pravidla nezbytná pro ochranu rozpočtu Unie v případě porušování zásad právního státu v členském státě, čl. 5 odst. 3 čtvrtá věta tohoto nařízení překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle, jelikož umožňuje přijetí opatření ve vztahu k programům Unie, které nejsou takovým porušováním dotčeny.
- 338 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, tuto argumentaci zpochybňují.

b) Závěry Soudního dvora

- 339 Osmým žalobním důvodem Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že čl. 5 odst. 3 čtvrtá věta napadeného nařízení porušuje zásady proporcionality a právní jistoty tím, že použitím výrazu „pokud možno“ umožňuje se zaměřit na činnosti a programy, které nemají žádnou souvislost se zjištěným porušováním zásady právního státu.
- 340 V tomto ohledu, pokud jde o údajné porušení zásady proporcionality, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že tato zásada, která je součástí obecných právních zásad Unie, vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 206, jakož i citovaná judikatura).
- 341 V projednávané věci stačí uvést, jak je konstatováno v bodech 273 až 279 tohoto rozsudku, že předně výraz „pokud možno“ uvedený v čl. 5 odst. 3 čtvrté větě napadeného nařízení neopravňuje k tomu, aby opatření, která mohou být přijata na základě čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení, byla

upravena nad nebo pod rámec dopadu zjištěného porušování na rozpočet Unie, dále, že cílem uvedeného nařízení je chránit rozpočet Unie jako celek a konečně, že tento výraz umožňuje se zaměřit na jiné činnosti Unie než ty, které jsou dotčeny takovým porušováním, pouze výjimečně, pokud se na tyto činnosti nelze či již nelze zaměřit, nebo tak lze učinit pouze způsobem nedostačujícím k dosažení účelu uvedeného nařízení, který spočívá v zajištění ochrany tohoto rozpočtu jako celku, přičemž tento postup je tak nezbytný pro dosažení tohoto cíle.

- 342 Z toho vyplývá, že argumentace, podle které čl. 5 odst. 3 čtvrtá věta napadeného nařízení tím, že používá výraz „pokud možno“, překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle, musí být odmítnuta jako neopodstatněná.
- 343 Kromě toho, pokud jde o údajné porušení zásady právní jistoty, ze zjištění provedených v bodech 269 až 272 tohoto rozsudku předně vyplývá, že druh opatření, která mohou být přijata na základě napadeného nařízení, je stanoven v čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení a že dosah těchto opatření je podle čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení stanoven striktně v závislosti na dopadu zjištěného porušování na rozpočet Unie.
- 344 Dále v bodech 273 až 279 tohoto rozsudku bylo upřesněno, že výraz „pokud možno“ uvedený v čl. 5 odst. 3 čtvrté větě napadeného nařízení nepřerušuje souvislost mezi porušováním zásady právního státu a ovlivňováním nebo vážným ohrožením rozpočtu Unie nebo ochrany jejích finančních zájmů. Kromě toho, použití tohoto výrazu umožňuje, jako odchylku a v mezích toho, co je nezbytně nutné, použití opatření na ochranu rozpočtu Unie na jiné činnosti Unie, než jsou činnosti, které jsou dotčeny porušováními, pokud cíle tohoto nařízení, kterým je zajištění ochrany rozpočtu Unie jako celku, nelze dosáhnout jinak. Článek 6 uvedeného nařízení mimoto takovou možnost vymezuje přísnými procesními požadavky a nezbavuje Komisi a Radu jejich povinnosti striktně dodržovat přiměřenost přijatých opatření s ohledem na dopad zjištěného porušování na rozpočet Unie nebo na ochranu finančních zájmů Unie.
- 345 Konečně, vzhledem k tomu, že napadené nařízení upřesňuje povahu a rozsah opatření, která mohou být přijata, přiznává Komisi a Radě možnost zaměřit se na jiné činnosti než ty, kterých se dotýká porušování zásady právního státu, pouze v rozsahu nezbytném k zajištění ochrany rozpočtu Unie jako celku a jejích finančních zájmů, a tato možnost je ostatně striktně vymezena, zejména zásadou proporcionality, nelze mít za to, že čl. 5 odst. 3 čtvrtá věta napadeného nařízení porušuje zásady proporcionality a právní jistoty.
- 346 Osmý žalobní důvod tedy musí být zamítnut jako neopodstatněný, takže návrhová žádání znějící na zrušení čl. 5 odst. 3 čtvrté věty napadeného nařízení musí být zamítnuta.

6. K návrhovým žádáním znějícím na zrušení čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení

a) Argumentace účastníků řízení

- 347 Devátým žalobním důvodem, předloženým na podporu jeho podpůrných návrhových žádání znějících na zrušení čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení, Maďarsko, podporované Polskou republikou, tvrdí, že čl. 6 odst. 3 napadeného nařízení porušuje zásadu právní jistoty tím, že umožňuje Komisi zohlednit při posuzování podmínek stanovených v článku 4 tohoto nařízení „příslušné informace z dostupných zdrojů, včetně rozhodnutí, závěrů a doporučení orgánů Unie,

jiných příslušných mezinárodních organizací a dalších uznávaných institucí“. Totéž platí pro čl. 6 odst. 8 uvedeného nařízení, který odkazuje na čl. 6 odst. 3, pokud jde o posuzování přiměřenosti opatření, která mají být uložena.

- 348 Článek 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení totiž nedefinuje dostatečně přesně příslušné zdroje informací, na které odkazuje, jelikož z něj není zjevné, na jakém základě musí Komise posoudit existenci porušování zásad právního státu.
- 349 Zejména nelze vzhledem k výrazu „příslušné informace z dostupných zdrojů“ uvedenému v čl. 6 odst. 3 napadeného nařízení vyloučit, že Komise založí své posouzení na individuálním názoru vyjádřeném některými osobami nebo organizacemi, jejichž objektivita není prokázána, nebo že jej založí na neprovedení právně nezávazných doporučení vydaných mezinárodními organizacemi mimo Unii. Taková doporučení různého druhu přitom nelze považovat za spolehlivé ukazatele obecných nedostatků v oblasti právního státu.
- 350 Článek 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení ani neuvádí, jak má Komise tyto zdroje vyhodnotit. S ohledem na široký prostor pro uvážení, který tomuto orgánu přiznávají tato ustanovení, může být jakýkoli nezávazný dokument použitý tímto orgánem důkazem o porušování, a to i v případě, že byl vybrán svévolně.
- 351 Parlament a Rada, podporovaní Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Irskem, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Finskou republikou, Švédským královstvím a Komisí, tuto argumentaci zpochybňují.

b) Závěry Soudního dvora

- 352 V rámci devátého žalobního důvodu Maďarsko, podporované Polskou republikou, předně tvrdí, že čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení nesplňuje vzhledem k nepřesné povaze svého znění požadavek vyplývající ze zásady právní jistoty, dále, že toto ustanovení umožňuje Komisi založit její posouzení na názorech, jejichž objektivita není zaručena, a na nezávazných doporučeních vydaných mimo Unii a konečně, že toto ustanovení neuvádí, jakým způsobem musí tento orgán vyhodnotit použité informace či posoudit jejich relevanci s ohledem na účel napadeného nařízení.
- 353 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, cílem napadeného nařízení není sankcionovat porušování zásad právního státu jako takové, ale, jak bylo konstatováno v bodech 98 až 152 tohoto rozsudku, zajistit ochranu rozpočtu Unie, takže v každém případě nelze přijmout argumentaci, podle které by toto nařízení mělo splňovat požadavky údajně použitelné na sankční opatření.
- 354 Zadruhé, pokud jde o to, zda čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení umožňuje Komisi založit její posouzení na názorech, jejichž objektivitu lze považovat za pochybnou, a na nezávazných doporučeních vydaných mimo Unii, je třeba nejprve uvést, že toto ustanovení neodkazuje na „názory“, ale na „rozhodnutí, závěry a doporučení“, jakož i na „pokyny“.
- 355 Maďarsko každopádně neuvádí žádný konkrétní důkaz, který by mohl zpochybnit objektivitu institucí a orgánů uvedených v bodě 16 odůvodnění tohoto nařízení, takže není důvod mít podezření, že tyto instituce a orgány předkládají názory, jejichž objektivita je pochybná.

- 356 Dále čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení ukládá Komisi, aby při posuzování podmínek stanovených v článku 4 tohoto nařízení a přiměřenosti vhodných opatření, která mají být přijata, zohlednila informace „příslušné“ pro tyto účely, což nutně předpokládá, že se jedná o informace, které souvisí se zásadami uvedenými v čl. 2 písm. a) tohoto nařízení, které zahrnuje hodnota právního státu, společná členským státům a zakotvená v článku 2 SEU.
- 357 Konečně, pokud jde o nezávaznou povahu doporučení, která může Komise zohlednit, v bodě 285 tohoto rozsudku bylo uvedeno, že čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení nepřiznává zvláštní nebo absolutní důkazní hodnotu a nepřikládá zvláštní právní účinky zdrojům informací, na které odkazuje, ani těm, které jsou uvedeny v bodě 16 odůvodnění tohoto nařízení, takže toto ustanovení nezbavuje Komisi její povinnosti provést pečlivé posouzení skutkového stavu, které zcela splňuje požadavky uvedené v bodě 284 tohoto rozsudku.
- 358 Mimoto, vzhledem k tomu, že, jak bylo uvedeno v bodě 287 tohoto rozsudku, se Komise musí ujistit o relevanci informací, které používá, a o věrohodnosti jejích zdrojů, dotčený členský stát má možnost v průběhu postupu stanoveného v čl. 6 odst. 1 až 9 napadeného nařízení předložit připomínky k těmto informacím a tedy zpochybnit důkazní hodnotu každé ze skutečností použitých Komisí, přičemž opodstatněnost jejích posouzení může být případně přezkoumána unijním soudem.
- 359 Zatřetí, pokud jde o argumenty, které vycházejí z toho, že čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení neupřesňuje způsob, jakým musí Komise vyhodnotit použité informace, ani způsob, jakým musí na základě těchto informací posoudit závažnost porušování zásady právního státu a jeho vztah k ochraně řádného finančního řízení rozpočtu Unie nebo jejích finančních zájmů, v bodech 357 a 358 tohoto rozsudku bylo připomenuto, že Komise je povinna provést pečlivé posouzení skutkového stavu a dodržet požadavek přiměřenosti opatření přijatých na základě tohoto nařízení, který je zaručen v čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení, přičemž platnost rozhodnutí přijatého Radou na základě tohoto nařízení může být přezkoumána unijním soudem.
- 360 V důsledku toho musí být devátý žalobní důvod zamítnut jako neopodstatněný, takže návrhová žádání znějící na zrušení čl. 6 odst. 3 a 8 napadeného nařízení musí mít zamítnuta.
- 361 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy musí být žaloba v plném rozsahu zamítnuta.

VI. K nákladům řízení

- 362 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.
- 363 Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení, které tyto orgány vynaložily.
- 364 V souladu s čl. 140 odst. 1 tohoto řádu ponesou Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Polská republika, Finská republika, Švédské království a Komise jakožto vedlejší účastníci vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (plénium) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem a Radou Evropské unie.**
- 3) **Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Polská republika, Finská republika, Švédské království a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy