



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 2. prosinca 2021.¹

Predmet C-157/21

Republika Poljska
protiv
Europskog parlamenta,
Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Članak 151. stavak 1. Poslovnika Suda – Incidentalno pitanje – Zahtjev za izdvajanje dokumenta iz spisa – Pravna mišljenja – Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 – Opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije – Zaštita proračuna Unije u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici – Pravna osnova Uredbe 2020/2092 – Navodna povreda odredbi Ugovorâ – Načelo pravne sigurnosti – Jednakost država članica – Načelo proporcionalnosti”

1. Predmetnom tužbom², podnesenom na temelju članka 263. UFEU-a, Republika Poljska zahtijeva od Suda da poništi Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092³.

2. U tužbi, čija *ustavna* relevantnost nije sporna, raspravlja se je li Uredba 2020/2092, kojom se uspostavlja mehanizam zaštite proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u državama članicama koje su povezane s izvršenjem proračuna, donesena na prikladnoj pravnoj osnovi i je li u skladu s različitim odredbama primarnog prava, osobito člankom 7. UEU-a.

3. Sud je odlučio uputiti predmet punom sastavu Suda jer je taj sastav prikladan za rješavanje predmeta od „iznimna značaja” (članak 16. Statuta Suda).

I. Pravni okvir

4. Upućujem na prijepis pravila Ugovorâ i sekundarnog prava Unije koji iznosim u mišljenju u predmetu C-156/21.

¹ Izvorni jezik: španjolski

² U predmetu C-156/21, Mađarska/Parlament i Vijeće, Mađarska iznosi isti zahtjev. Na isti datum iznosim svoje mišljenje u oba predmeta.

³ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL 2020., L 433 I, str. 1. i ispravak SL 2021., L 373, str. 94.)

II. Postupak pred Sudom

5. Republika Poljska od Suda zahtijeva da:

- poništi Uredbu 2020/2092 u cijelosti;
- naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

6. Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da odbije tužbu i da Republici Poljskoj naloži snošenje troškova.

7. Europski parlament je 12. svibnja 2021. zatražio da se o predmetu odlučuje na temelju članka 133. Poslovnika (ubrzani postupak), što je predsjednik Suda prihvatio 9. lipnja 2021.

8. Vijeće je 12. svibnja 2021. od Suda zatražilo da, u skladu s člankom 151. stavkom 1. Poslovnika, ne uzme u obzir određene odlomke tužbe Republike Poljske jer se u njima preuzima ili oni upućuju na mišljenje pravne službe Vijeća koje nije objavljeno. Sud je 29. lipnja 2021. odlučio na temelju stavka 5. navedenog članka da će se o tom incidentalnom pitanju, kao i o meritumu, odlučiti u presudi.

9. Na raspravi održanoj pred punim sastavom Suda 11. i 12. listopada 2021. sudjelovali su Republika Poljska, Europski parlament i Vijeće, kao i Europska komisija i vlade Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Mađarske, Irske, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske i Kraljevine Švedske.

10. U ovom mišljenju pratit ću isti redoslijed kao u predmetu C-156/21. Najprije ću razmotriti incidentalno pitanje koje je istaknulo Vijeće. Zatim ću uputiti na pravni kontekst na kojem se temelje priprema i donošenje Uredbe 2020/2092. Naposljetku ću razmotriti jedanaest tužbenih razloga koje je istaknula Republika Poljska u prilog zahtjevu za poništenje Uredbe 2020/2092.

11. Radi izbjegavanja ponavljanja, kad god je moguće, upućivat ću na mišljenje u predmetu C-156/21 (upisanom prije ovog predmeta). U ovom ću se mišljenju stoga baviti samo pitanjima koja nisu razmatrana u tom mišljenju.

III. Incidentalno pitanje: zahtjev za izdvajanje mišljenja pravne službe Vijeća iz spisa

12. Vijeće traži od Suda da „ne uzima u obzir odlomke tužbe i njezinih priloga koji upućuju, u kojima se preuzima ili koji odražavaju analizu provedenu u mišljenju pravne službe Vijeća (dokument Vijeća 13593/18) od 25. listopada 2018., a posebno odlomke [točaka 53., 75., 126., 133. i 139.]”.

13. Poljska vlada zahtijeva od Suda da odbije zahtjev Vijeća jer su njegovi argumenti neosnovani i ne mogu se prihvatiti.

14. U svojem mišljenju u predmetu C-156/21 iznosim razloge zbog kojih predlažem odbijanje incidentalnog zahtjeva Vijeća, koji je istovjetan zahtjevu iz ovog predmeta, nakon analiziranja: (a) propisa o pristupu dokumentima institucija i pozivanju na njih pred sudom; (b) sudske prakse o pristupu mišljenjima pravnih službi institucija i pozivanja na njih pred sudom i (c) njihove primjene na ovaj spor.

15. Zbog istih tih razloga predlažem Sudu da i u ovom predmetu odbije incidentalni zahtjev Vijeća.

IV. Uredba 2020/2092: pravilo između financijske uvjetovanosti i jamstva vladavine prava

16. Upućujem na argumente iznesene u mišljenju u predmetu C-156/21 o zakonodavnom postupku za donošenje Uredbe 2020/2092 i postojećim mehanizmima financijske uvjetovanosti u pravu Unije.

V. Prvi tužbeni razlog: nepostojanje valjane pravne osnove Uredbe 2020/2092

17. Poljska vlada ističe da se uredbom donesenom na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a ne mogu definirati ni pojam vladavine prava ni elementi koji predstavljaju njezine povrede. Njome se ne može niti ovlastiti Komisiju i Vijeće da na temelju nje razjasne zahtjeve povezane s načelima vladavine prava. Naposljetku, zakonodavac nije mogao ovlastiti Vijeće da se osloni na Komisijina utvrđenja o povredi tih načela kako bi protiv države članice donijelo mjere za zaštitu proračuna Unije.

18. Poljska vlada navodi da se Uredbom 2020/2092 omogućuje izricanje *sankcija* državama članicama zbog povrede obveza koje imaju na temelju Ugovorâ. Stoga Uredba 2020/2092 nije u skladu sa zahtjevima koje mora ispunjavati mehanizam financijske uvjetovanosti. Stoga njezina pravna osnova ne može biti članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a kojim se institucijama Unije dodjeljuju strogo proračunske funkcije.

19. Analiza tih argumenata u odgovarajućim točkama mišljenja u predmetu C-156/21 navodi me na to da predložim odbijanje prvog tužbenog razloga.

VI. Drugi tužbeni razlog: neprikladnost pravne osnove Uredbe 2020/2092

A. Argumenti stranaka

20. Poljska vlada tvrdi da, ako Sud prihvati da je Unija nadležna za donošenje Uredbe 2020/2092, njezina pravna osnova trebala bi umjesto članka 322. stavka 1. točke (a) biti članak 311. treći stavak UFEU-a ili, u protivnom, članak 312. stavak 2. UFEU-a.

21. Prema mišljenju poljske vlade, Uredba 2020/2092 odnosi se i povezana je s novim proračunskim ciklusom, cjelokupnim financijskim obvezama koje su preuzete za potrebe višegodišnjeg financijskog okvira (u daljnjem tekstu: VFO)⁴ i Instrumenta Europske unije za oporavak *Next Generation EU*⁵, kao što to proizlazi iz postupka njezine izrade.

22. Člankom 322. stavkom 1. točkom (a) ne pruža se prikladno pravno pokriće Uredbi 2020/2092 jer se njime dopušta samo donošenje provedbenih akata za izvršenje godišnjeg proračuna Unije.

23. Primjena te pogrešne pravne osnove dovela je do (redovnog) neprikladnog zakonodavnog postupka i pogrešnog sustava glasovanja (kvalificiranom većinom). Time se povređuju bitni postupovni zahtjevi jer se člankom 311. trećim stavkom i člankom 312. stavkom 2. UFEU-a propisuje upotrebe posebnog zakonodavnog postupka i jednoglasna odluka.

24. Parlament i Vijeće osporavaju te argumente⁶.

B. Analiza

25. Uredbom 2020/2092 uspostavlja se *trajni* mehanizam financijske uvjetovanosti koji nije povezan ni sa jednim godišnjim proračunom ni određenim VFO-om.

26. Pravila o izvršenju proračuna čije je donošenje dopušteno člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a primjenjuju se na višegodišnje financijske okvire (i na Instrument *Next Generation EU*) te na godišnje proračune. U članku 310. UFEU-a utvrđuje se načelo jedne godine, što znači da se prihodi i rashodi predviđeni višegodišnjim financijskim okvirima dijele i izvršavaju jednom godišnje posredstvom svakog proračuna.

27. Od članaka na koje se poziva poljska vlada, u prvom (članak 311. treći stavak UFEU-a) se ističe da „Vijeće, odlučujući u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, jednoglasno i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom usvaja odluku kojom se utvrđuju odredbe o sustavu vlastitih sredstava Unije. U tom kontekstu može uspostaviti nove kategorije vlastitih sredstava ili ukinuti postojeće kategorije. Ta odluka stupa na snagu tek nakon što je države članice odobre u skladu sa svojim ustavnim odredbama”.

28. Međutim, Uredbom 2020/2092 ne stvara se nikakva nova vrsta vlastitog sredstva, ne ukida se nijedno od postojećih, ne uređuju se ni načini naplate vlastitih sredstava ni odnosi među njima. Uredba je u biti osmišljena za primjenu na rashode Unije, više nego na njezine prihode. Stoga, članak 311. treći stavak UFEU-a ne može biti prikladna pravna osnova za njezino donošenje.

29. Isto vrijedi i za drugi, navodno povrijeđeni članak (članak 312. stavak 2. UFEU-a) u skladu s kojim „Vijeće, odlučujući u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, donosi uredbu kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir. Vijeće odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, koja se daje većinom glasova njegovih članova [...]”.

⁴ Trenutačno je na snazi Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. (SL 2020., L 433 I, str. 11.).

⁵ Uredba Vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (SL 2020., L 433 I, str. 23.) (u daljnjem tekstu: *Next Generation EU*)

⁶ Radi izbjegavanja ponavljanja, u daljnjem tekstu smatrat ću da se države koje su sudjelovale na raspravi (osim, naravno, Mađarske i Republike Poljske) i Komisija slažu s tezama Parlamenta i Vijeća.

30. Višegodišnji financijski okvir utvrđuje se na najmanje pet godina i tijekom tog razdoblja osigurava da se izdaci razvijaju na uredan način te se za te potrebe utvrđuju godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja.

31. Suprotno tomu, Uredba 2020/2092 ne sadržava nikakvo planiranje obveza i plaćanja Unije tijekom određenog razdoblja (na snazi je do stavljanja izvan snage) i ne može se kvalificirati kao prikladan mehanizam za neometano odvijanje godišnjeg proračunskog postupka u smislu članka 312. stavka 3. UFEU-a.

32. Što se tiče okolnosti da je Uredba 2020/2092 donesena usporedno s pregovorima o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. i o Instrumentu *Next Generation EU* (ili da je politički povezana s njima), taj vremenski čimbenik ne utječe na odabir njezine pravne osnove ni na nadzor njezine zakonitosti.

33. U tim okolnostima drugi tužbeni razlog treba odbiti.

VII. Treći tužbeni razlog: povreda Protokola br. 2. priloženog UEU-u i UFEU-u o primjeni načelâ supsidijarnosti i proporcionalnosti

A. Argumenti stranaka

34. Poljska vlada podredno ističe (ako Sud prizna nadležnost zakonodavca Unije za donošenje Uredbe 2020/2092), da je postupkom donošenja Uredbe 2020/2092 povrijeđen Protokol br. 2 koji se odnosi na primjenu načelâ supsidijarnosti i proporcionalnosti.

35. Prema mišljenju poljske vlade, izvršenje proračuna Unije nije jedna od isključivih nadležnosti navedenih u članku 3. stavku 1. UFEU-a, nego jedna od podijeljenih nadležnosti iz članka 4. stavka 1. UFEU-a, iako se ne nalazi na njihovu popisu.

36. Ta se tvrdnja potkrepljuje člankom 325. stavkom 1. UFEU-a u skladu s kojim „Unija i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije pomoću mjera iz ovog članka [...]”.

37. Poljska vlada poziva se na Komisijin nacrt (buduće) Uredbe 2020/2092⁷ i pritom tvrdi da je, s obzirom na to da taj prijedlog nije dostavljen nacionalnim parlamentima na provjeru usklađenosti s načelom supsidijarnosti, došlo do povrede članka 4. prvog stavka, članka 6. prvog stavka i članka 7. stavka 1. Protokola br. 2.

38. Takav propust predstavlja bitnu povredu postupka koja dovodi do poništenja Uredbe 2020/2092. Tako je presudio Sud u pogledu povrede obveze savjetovanja s Europskim parlamentom u zakonodavnom postupku.

39. Vijeće i Europski parlament osporavaju te argumente.

⁷ Dokument COM(2018) 324 *final*, od 2. svibnja 2018., Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama

B. Analiza

40. Proračunom se Uniji omogućuje da razvija svoje politike i osigura funkcioniranje svojih institucija, tijela, ureda i agencija. Na njega se ne primjenjuje vertikalna podjela nadležnosti između Unije i njezinih država članica (članci 3. do 6. UFEU-a) jer podliježe unutarnjoj nadležnosti koja se odnosi na funkcioniranje Unije i njezinih institucija i koja je slična nadležnosti koju one imaju pri donošenju poslovnika, pravila o jeziku ili pravilnika o osoblju za svoje dužnosnike i službenike. Izvršenje proračuna Unije stoga nije područje na koje se primjenjuje načelo dodjeljivanja ovlasti, nego je riječ o ovlasti koja pripada isključivo Uniji.

41. Te tvrdnje nisu u suprotnosti s člankom 317. UFEU-a kojim se Komisiji povjerava zadaća izvršenja proračuna na vlastitu odgovornost, „u suradnji s državama članicama u skladu s odredbama uredaba donesenih na temelju članka 322. [UFEU-a]”.

42. Stoga je moguće delegirano sudjelovanje država članica u upravljanju proračunom Unije pod nadzorom Komisije. Tako je to istaknuto u sustavu „podijeljenog upravljanja” koji se predviđa Financijskom uredbom⁸ u njezinu članku 63.⁹ To podijeljeno upravljanje između Unije i njezinih država članica ne znači, međutim, da potonje države članice mogu donositi pravila kojima se uređuje proračun Unije¹⁰. Izvršenje njezina proračuna isključiva je nadležnost Unije i ona je može delegirati državama članicama ako smatra da je podijeljeno upravljanje najbolji način njegove provedbe. Logično, Komisija u okviru podijeljenog upravljanja zadržava nadzor nad postupanjima državnih tijela.

43. Na članak 325. UFEU-a, sadržan u poglavlju posvećenom „borbi protiv prijevara”, također se ne može pozivati kako bi se državama članicama dodijelila nadležnost u pogledu mehanizma financijske uvjetovanosti povezanog s izvršenjem proračuna Unije.

44. Zato što se njome uspostavlja taj mehanizam, izravna svrha Uredbe 2020/2092 nije borba protiv prijevara. Osim toga, taj mehanizam financijske uvjetovanosti djeluje samo u odnosu na države članice, ali ne i na privatne subjekte, na koje se odnose članak 325. UFEU-a i pravila sekundarnog prava kojima se on provodi.

45. Na temelju te pretpostavke, s obzirom na to da se načelo supsidijarnosti primjenjuje na područja podijeljene nadležnosti između država članica i Unije (članak 5. stavak 3. UFEU-a), ono se ne primjenjuje na izvršenje proračuna Unije. Međutim, čak i da je to slučaj, i da se to načelo smatra primjenjivim, smatram da nije došlo do bitne povrede postupka na koju se poziva poljska vlada.

⁸ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.) (u daljnjem tekstu: Financijska uredba)

⁹ Na temelju njegova stavka 1., „[a]ko Komisija izvršava proračun podijeljenim upravljanjem, zadaće koje se odnose na izvršenja proračuna prenose se na države članice”.

¹⁰ U svojem prijedlogu Uredbe Komisija je u pogledu načela supsidijarnosti navela da se „[f]inancijska pravila kojima se uređuje proračun Unije na temelju članka 322. Ugovora o funkcioniranju EU-a nisu [...] mogli donijeti na razini država članica” (Dokument COM(2018) 324 *final* od 2. svibnja 2018., Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, obrazloženje, točka 2. druga podtočka).

46. Što se tiče navodne povrede članka 4. prvog stavka, članka 6. prvog stavka i članka 7. stavka 1. Protokola br. 2, podsjećam na to da institucije Unije, kao što to čine s ostalim pravnim aktima, donose uredbe u smislu članka 288. prvog stavka UFEU-a. Ako institucija Unije ne sudjeluje u njihovu donošenju kad je to propisano pravilom iz Ugovorâ na obvezujući način, logično je da se ta povreda postupka kvalificira kao bitna i da proizvodi poništavajuće učinke¹¹.

47. Naime, funkcije nacionalnih parlamenata ograničene su na funkcije iz članka 12. UEU-a koje se, u dijelu koji je ovdje važan, sastoje u tome da ih institucije Unije informiraju i da im se prosljeđuju nacrti zakonodavnih akata Unije (točka (a)) i da se brinu da se poštuje načelo supsidijarnosti u skladu s predviđenim u Protokolu br. 2 (točka (b)). U skladu s člankom 7. Protokola br. 2, njihova intervencija ne blokira donošenje pravnog akta, nego obvezuje Komisiju da preispita prijedlog kako bi ga povukla, izmijenila ili zadržala.

48. Povredu postupka koju navodi poljska vlada navodno je počinila Komisija jer nije ispunila svoju obvezu prosljeđivanja nacrtâ zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima, kao što se to propisuje člankom 4. prvim stavkom Protokola br. 2.

49. Iz te početne povrede proizlaze povrede članka 6. prvog stavka Protokola br. 2 (mogućnost da nacionalni parlament donese obrazloženo mišljenje „u kojem navodi zašto smatra da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti”) i članka 7. stavka 1. istog protokola (institucije Unije „ako su on[e] predložil[e] nacrt zakonodavnog akta, uzimaju u obzir obrazloženo mišljenje koje su donijeli nacionalni parlamenti”).

50. Međutim, ne treba zaboraviti da:

- U preambuli Uredbe 2020/2092 navodi se da su je Parlament i Vijeće donijeli „nakon prosljeđivanja nacrtâ zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima”¹².
- Iz Komisijina prijedloga proizlazi da je nacrt prosljeđen nacionalnim parlamentima.
- Poljska vlada priznaje da su neki nacionalni parlamenti, među njima i onaj Republike Poljske, dostavili svoja mišljenja Komisiji o usklađenosti nacrtâ s načelom supsidijarnosti¹³.

51. To što je izričito priznala da je Komisijin nacrt prosljeđen nacionalnim parlamentima¹⁴ nije spriječilo poljsku vladu u iznošenju tvrdnje da je Komisija trebala dostaviti drugu obavijest s obzirom na to da su tijekom zakonodavnog postupka u nacrt unesene relevantne izmjene.

¹¹ Prema ustaljenoj sudskoj praksi, redovito savjetovanje s Europskim parlamentom, u slučajevima koji su uređeni Ugovorom bitan je postupovni zahtjev čije nepoštovanje dovodi do ništavosti akta na koji se to odnosi. Djelotvorno sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku, u skladu s postupcima propisanim Ugovorom, u biti je osnovni element institucijske ravnoteže koja se želi postići Ugovorom. Ta je nadležnost izraz temeljnog demokratskog načela prema kojem građani sudjeluju u obnašanju vlasti posredstvom zastupničke skupštine (vidjeti u tom smislu osobito presude od 11. studenoga 1997., Eurotunnel i dr. (C-408/95, EU:C:1997:532, t. 45.); od 7. ožujka 2017., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, t. 24. i 25.) i od 6. rujna 2017., Slovačka/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 160.).

¹² U članku 3. Protokola br. 1 navodi se: „Nacionalni parlamenti mogu predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije uputiti obrazloženo mišljenje o tome poštuje li se u nacrtu zakonodavnog akta načelo supsidijarnosti, u skladu s postupkom utvrđenim Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti”.

¹³ Točke 44. i 45. tužbe poljske vlade

¹⁴ *Ibidem*, zadnja rečenica točke 49.

52. U prilog svojoj tezi poljska vlada ističe sudsku praksu¹⁵ na temelju koje „obveza savjetovanja s [Europskim] [p]arlamentom tijekom zakonodavnog postupka u slučajevima propisanim Ugovorom znači da se s njime treba ponovno savjetovati svaki put kada konačno doneseni tekst, promatran u cijelosti, odstupa u sâmoj svojoj biti, od onoga o kojemu je već provedeno savjetovanje s Parlamentom [...]”.

53. Međutim, ta sudska praksa nije primjenjiva u ovom predmetu jer se Protokolom br. 2 ne predviđaju druga (ili daljnja) prosljeđivanja nacрта zakonodavnih akata nacionalnim parlamentima ako se u postupku pred Vijećem i Parlamentom mijenja njihov sadržaj. U slučaju Uredbe 2020/2092 Komisija nije izmijenila svoj prvotni prijedlog, nego su ga mijenjali Vijeće i Parlament sve do donošenja konačnog teksta.

54. S obzirom na prethodna razmatranja, treći tužbeni razlog valja odbiti.

VIII. Četvrti tužbeni razlog: povreda obveze obrazlaganja (članak 296. drugi stavak UFEU-a)

A. Argumenti stranaka

55. Poljska vlada u biti tvrdi da obrazloženje Uredbe iz Komisijina prijedloga nije bilo u skladu s obvezom propisanom člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, kao što ju je protumačio Sud.

56. Konkretno, dodaje da se tim prijedlogom ne opravdava potreba za donošenjem Uredbe 2020/2092 ni odabir članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a kao pravne osnove.

57. Parlament i Vijeće osporavaju te argumente.

B. Analiza

58. Kao prvo, taj je tužbeni razlog bespredmetan jer se odnosi samo na Komisijin prvotni prijedlog, a ne na konačni sadržaj Uredbe 2020/2092. Ne pobija se navedeni prijedlog nego taj zakonodavni akt.

59. Iako se tekstovi akta Unije koji se pojavljuju u okviru zakonodavnog postupka mogu odvagnuti radi analize njihova obrazloženja, isključivo je važno obrazloženje ono sadržano u onakvom pravnom aktu kakav je donesen i objavljen. Obrazloženje tog akta bit će, logično, obrazloženje dano u uvodnim izjavama koje se nalaze u njegovoj preambuli.

¹⁵ Presude od 13. studenoga 1990., The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food (C-331/88, EU:C:1990:391, t. 39.) i od 6. rujna 2017., Slovačka/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 161.)

60. Kao drugo, prema mišljenju Suda, obrazloženje koje se zahtijeva u skladu s člankom 296. drugim stavkom UFEU-a¹⁶ mora biti prilagođeno prirodi akta te iz njega jasno i nedvosmisleno mora proizlaziti rasuđivanje institucije, autora akta, na način da se zainteresiranim osobama omogućí da razumiju razloge poduzete mjere, a nadležnom sudu da izvrši svoj nadzor¹⁷.

61. Naime, zakonodavac Unije je u ovom slučaju dovoljno opravdao donošenje Uredbe 2020/2092 u dvadeset i devet uvodnih izjava iz njezine preambule. U prvom „pozivanju” koje je sadržano u toj preambuli upućuje se osobito na članak 322. stavak 1. točku (a) UFEU-a.

62. U tim uvodnim izjavama navode se razlozi koji su doveli do uspostave mehanizma financijske uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije u slučaju eventualne povrede načelâ vladavine prava u državama članicama.

63. Veza „između poštovanja vladavine prava i učinkovitog izvršenja proračuna Unije u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja” osobito je utvrđena kao ključni element Uredbe 2020/2092 u njezinoj uvodnoj izjavi 13.

64. Stoga četvrti tužbeni razlog treba odbiti.

IX. Peti tužbeni razlog: povreda članka 7. UEU-a

65. Prema mišljenju poljske vlade, Uredbom 2020/2092 uvodi se novi mehanizam kojim se provjerava poštuju li države članice načela vladavine prava i koji nije predviđen Ugovorima. Stoga, ima učinak istovjetan učinku izmjene Ugovorâ, koji je neostvariv jednostavnim pravilom sekundarnog prava.

66. Osim toga, s obzirom na to da se njezin cilj podudara s ciljem postupka iz članka 7. UEU-a, Uredba 2020/2092 izbjegava primjenu tog članka, čiji su uvjeti zahtjevniji i nude više jamstva državama članicama.

67. Analiza tih argumenata u odgovarajućim točkama mišljenja u predmetu C-156/21 navodi me na to da predložim odbijanje petog tužbenog razloga.

X. Šesti tužbeni razlog: povreda članka 269. prvog stavka UFEU-a

68. Prema mišljenju poljske vlade, donošenje Uredbe 2020/2092 dovodi *de facto* do povrede članka 269. prvog stavka UFEU-a jer proširuje nadležnost Suda (koja se tim člankom ograničava na nadzor postupovnih pravila) na svaku povredu načelâ vladavine prava, čiji je doseg, također bez ikakvog temelja, definiran Uredbom 2020/2092.

¹⁶ „U pravnim se aktima navode razlozi na kojima se akti temelje i u njima se upućuje na sve prijedloge, inicijative, preporuke, zahtjeve ili mišljenja koja su potrebna na temelju Ugovorâ.”

¹⁷ U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve relevantne činjenične i pravne elemente. Obrazloženje treba ocjenjivati ne samo s obzirom na njegov tekst, nego i s obzirom na njegov kontekst te sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje. To vrijedi još i više ako su države članice bile usko uključene u postupak izrade spornog akta i stoga poznaju razloge koji su temelj tog akta. Kad je riječ o aktu opće primjene, u obrazloženju se mogu navesti samo, s jedne strane, cjelokupna situacija koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, opći ciljevi čije se ostvarivanje predlaže. Bilo bi pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje za različite izvršene tehničke odabire ako iz pobijanog akta proizlazi bit cilja koji institucija nastoji ostvariti. Vidjeti presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 4. do 42.); od 22. studenoga 2018., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, t. 79.) i od 17. ožujka 2011., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 58.).

69. Analiza tih argumenata u odgovarajućim točkama mišljenja u predmetu C-156/21 navodi me na to da predložim odbijanje šestog tužbenog razloga.

XI. Sedmi tužbeni razlog: povreda članka 4. stavka 1., članka 4. stavka 2. druge rečenice te članka 5. stavka 2. UEU-a

A. Argumenti stranaka

70. Prema mišljenju poljske vlade, uvođenjem mehanizma uvjetovanosti koji je povezan s poštovanjem načelâ vladavine prava, Uredbom 2020/2092 zakonodavac Unije je:

- povrijedio načelo dodjeljivanja utvrđeno u članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 2. UEU-a;
- povrijedio obvezu poštovanja temeljnih državnih funkcija, uključujući osiguranje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog poretka i zaštitu nacionalne sigurnosti (članak 4. stavak 2. druga rečenica UEU-a).

71. Parlament i Vijeće osporavaju te argumente.

B. Analiza

72. Što se tiče navodne povrede načela dodjeljivanja ovlasti (članak 4. stavak 1. i članak 5. stavak 2. UEU-a), moram ponoviti da se ona nije dogodila jer Unija raspolaže člankom 322. stavkom 1. točkom (a) kao pravnom osnovom za donošenje Uredbe 2020/2092. Upućujem na ispitivanje koje sam proveo u mišljenju u predmetu C-156/21.

73. Što se tiče članka 4. stavka 2. UEU-a, poljska vlada ne navodi u okviru tog razloga¹⁸ povredu prve rečenice (odnosno one koja se odnosi na nacionalni identitet)¹⁹, nego isključivo druge rečenice koja se odnosi na poštovanje temeljnih državnih funkcija²⁰.

74. Suprotno onomu što tvrdi poljska vlada, Uredba 2020/2092 ne podvrgava Komisijinu nadzoru ključna područja suverenosti država članica, kao što su njihova teritorijalna cjelovitost, očuvanje javnog poretka i zaštita nacionalne sigurnosti.

75. Točno je da se mehanizam iz Uredbe 2020/2092 može provoditi u pogledu djelovanja određenih nacionalnih tijela (kao što su ona zadužena za financijski nadzor i koncesiju za ugovore o javnoj nabavi; istražne službe; državno odvjetništvo i sudovi), ali samo ako utječe na izvršenje proračuna Unije ili na njezine financijske interese.

76. Člankom 4. stavkom 2. drugom rečenicom UEU-a ne dopušta se državama članicama da se oslobode obveza koje im se nalažu pravom Unije u područjima nacionalne nadležnosti povezanim s izvršavanjem temeljnih državnih funkcija.

¹⁸ To će učiniti u osmom tužbenom razlogu.

¹⁹ Odredba o poštovanju nacionalnog identiteta, svojstvena temeljnim političkim i ustavnim strukturama država članica (što su autonomni pojmovi prava Unije), izražena je u prvoj rečenici članka 4. stavka 2. UEU-a kako bi se ograničio učinak prava Unije na područja koja se smatraju bitnima za države članice. Djeluje u okviru vertikalnog razgraničenja nadležnosti između Unije i njezinih država članica te se, osim toga, odnosi na načelo lojalne suradnje, koje je prati u članku 4. stavku 3. UEU-a.

²⁰ „[Unija] poštuje njihove temeljne državne funkcije, uključujući osiguranje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog poretka i zaštitu nacionalne sigurnosti. Nacionalna sigurnost posebice ostaje isključiva odgovornost svake države članice”.

77. Sud je to potvrdio u osjetljivim područjima kao što su unutarnja i vanjska sigurnost²¹, nacionalno ustrojstvo pravosuđa²² pa čak i organizacija oružanih snaga²³, kad je riječ o područjima koja se uređuju pravom Unije. „Nužna obveza da poštuju” to pravo podrazumijeva da djelovanja državnih tijela u tim područjima moraju poštovati akte institucija Unije ako potonje institucije zakonito izvršavaju svoje ovlasti.

78. Točno je, kao što to tvrdi Republika Poljska, da je uređenje ustroja i rada državnih institucija utvrđenih u Uredbi 2020/2092 (među ostalim, istražnih službi, državnog odvjetništva ili sudova) u nadležnosti država na temelju članka 4. stavka 2. druge rečenice UEU-a.

79. Međutim, Uredbom 2020/2092 državama članicama ne nalaže se nikakva *nova* obveza u pogledu ustroja i rada tih državnih tijela, koja bi mogla utjecati na obavljanje njihovih temeljnih funkcija. Dužnost navedenih tijela i svih ostalih tijela da u svojim djelovanjima poštuju načela vladavine prava kao zajedničku vrijednost svih država članica, očito je prethodila donošenju Uredbe 2020/2092 te izravno proizlazi iz Ugovorâ.

80. Budući da na upravljanje proračunom Unije i zaštitu njezinih financijskih interesa mogu utjecati ponašanja tijela koja povređuju načela vladavine prava, korektivne mjere dopuštene Uredbom 2020/2092 odgovaraju izvršavanju nadležnosti same Unije.

81. Poljska vlada u okviru tog tužbenog razloga zapravo ponavlja argumente slične onima koje je iznijela u drugim sporovima (bilo da je riječ o izravnim tužbama ili zahtjevima za prethodnu odluku) u pogledu nemogućnosti pozivanja na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 47. Povelje kako bi dovela u pitanje pravila Republike Poljske o statusu nacionalnih sudaca ili vlastitih sudova. Sud je odbio te argumente u kojima se u svoju korist pozivala, među ostalima, na članak 4., članak 5. stavke 1. i 2. i članak 13. stavak 2. UEU-a²⁴.

82. S obzirom na prethodna razmatranja, sedmi tužbeni razlog treba odbiti.

XII. Osmi tužbeni razlog: povreda načela jednakog postupanja među državama članicama (članak 4. stavak 2. prva rečenica UEU-a)

A. Argumenti stranaka

83. Poljska vlada tvrdi da se Uredbom 2020/2092 ne samo poštuje načelo jednakosti među državama članicama, nego se i pridonosi ponavljanju povreda tog načela.

²¹ Presude od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 99.) i od 2. travnja 2020., *Komisija/Poljska, Mađarska i Češka (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu)* (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 143. i 170.)

²² Prema mišljenju Suda, ustrojstvo pravosuđa u državama članicama je u njihovoj nadležnosti, ali one su ipak prilikom izvršavanja te nadležnosti obvezne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije te osobito iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a. Vidjeti presude od 24. lipnja 2019., *Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda)* (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 52.); od 5. studenoga 2019., *Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova)* (C-192/18, EU:C:2019:924, t. 102.); od 19. studenoga 2019., *A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 75.); od 2. ožujka 2021., *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda)* (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 68.) i od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40.).

²³ Presuda od 15. srpnja 2021., *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597, t. 40.): „[...] iako je na državama članicama da definiraju svoje osnovne interese sigurnosti i donesu prikladne mjere da osiguraju svoju unutarnju i vanjsku sigurnost, uključujući i odluke koje se odnose na organizaciju njihovih oružanih snaga, sama činjenica da je nacionalna mjera donesena radi zaštite nacionalne sigurnosti ne može dovesti do neprimjenjivosti prava Unije i osloboditi države članice nužne obveze da poštuju to pravo [...]. Isto mora vrijediti i kad je riječ o nacionalnim mjerama donesenima radi zaštite teritorijalne cjelovitosti države članice.”

²⁴ Vidjeti presude navedene u bilješci 22. ovog mišljenja.

84. Prema njezinu mišljenju, Uredbom 2020/2092 ne osigurava se da utvrđenju povrede načelâ vladavine prava prethodi „temeljita kvalitativna procjena” Komisije koja se može kvalificirati kao objektivna, nepristrana i pravedna.

85. Osim toga, navodi da postupak donošenja mjera za zaštitu proračuna Unije izravno i nedvosmisleno diskriminira *male i srednje* države članice u odnosu na *velike* jer Vijeće donosi odluke kvalificiranom većinom u skladu sa sustavom u kojem brojanje glasova velikih država dobiva „neproporcionalnu težinu”.

86. Parlament i Vijeće osporavaju te argumente.

B. Analiza

87. U okviru tog razloga isprepliću se vrlo različita pitanja od kojih neka nisu povezana s onim što bi u teoriji trebao biti njihov jedini predmet (odnosno povreda načela jednakog postupanja).

88. Ako sam dobro shvatio argumentaciju poljske vlade, ona ističe, kao prvo, da Komisija ne može provesti objektivnu, nepristranu i pravednu procjenu jer su jedan od elemenata koje treba odvagnuti izvješća Venecijanske komisije²⁵, savjetodavnog tijela koje je jednom prilikom²⁶ razlikovalo *stare* od *novih* demokracija pri vrednovanju usklađenosti imenovanja sudaca sa zahtjevima vladavine prava.

89. U skladu s uvodnom izjavom 16. Uredbe 2020/2092, Komisija treba uzeti u obzir „relevantne informacije iz dostupnih izvora i priznatih institucija”. Među tim izvorima i institucijama su, među ostalim, tijela Vijeća Europe poput Skupine država protiv korupcije (GRECO) i Venecijanske komisije.

90. Međutim, u toj se uvodnoj izjavi navodi da Komisija treba provesti temeljitu procjenu koja je „objektivna, nepristrana i pravedna”. Komisija u svojoj procjeni nije obvezana dokumentima Venecijanske komisije i ne treba ih uzeti u obzir ako iz nekog od njih proizlazi nejednako postupanje prema državama članicama prilikom primjene Uredbe 2020/2092²⁷.

91. Osim toga, u uvodnoj izjavi 26. Uredbe 2020/2092 navodi se da bi se „[p]ostupkom [...] trebalo [...] poštovati načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja prema državama članicama te bi se on trebao provoditi na osnovi nepristranog pristupa koji se temelji na dokazima”.

92. Čini mi se logičnim da Komisija u tu svrhu može prikupiti informacije iz svih dostupnih joj izvora, kao što se to navodi u članku 6. stavku 3. Uredbe 2020/2092. Ako država koja je počinila povredu smatra da te informacije nisu točne, raspolaže dvama krugovima savjetovanja kako bi ih osporila pred Komisijom prije nego što ona predloži mjere Vijeću.

²⁵ Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) Vijeća Europe

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

²⁷ O vrijednosti tih dokumenata vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr. (C-83/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, t. 170.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, t. 88.).

93. Kao drugo, argumenti poljske vlade u pogledu povrede načela jednakosti država članica ne omogućavaju da se točno utvrdi zašto Uredba 2020/2092 navodno diskriminira neke države u odnosu na druge. Člankom 6. stavcima 6. i 9. te uredbe svima se bez razlike omogućuje da podnesu očitovanja Komisiji o procjeni koju provodi, kao i o mjerama koje predlaže Vijeću.

94. Čini se da poljska vlada upućuje na diskriminirajući element u okolnosti da *male i srednje* države članice u Vijeću nemaju „težinu za donošenje ili odbijanje odluka” kao *velike* države u skladu sa sustavom brojanja glasova za postizanje kvalificirane većine²⁸.

95. Takva se kritika, logično, ne može odnositi na sustav glasovanja kao takav koji je predviđen Ugovorimâ i Sud ga ne može poništiti. Ako dobro shvaćam stajalište poljske vlade, njezina se kritika odnosi na primjenu tog sustava glasovanja za donošenje, kvalificiranom većinom u Vijeću, odluka o primjeni Uredbe 2020/2092 (članak 6. stavci 10. i 11.).

96. Međutim, kao što na to podsjeća Vijeće, u skladu s člankom 16. stavkom 3. UEU-a „Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno”. Ne nalazim nijedno pravilo primarnoga prava Unije koje u ovom slučaju dovodi do drukčijeg rezultata.

97. Što se preostalog dijela tiče, s obzirom na to da poljska vlada u okviru tog tužbenog razloga ponavlja argumente o kaznenoj prirodi mjera iz Uredbe 2020/2092, čiji cilj nije zaštititi proračun Unije nego izravno vladavinu prava, upućujem na mišljenje u predmetu C-156/21 u kojem objašnjavam zašto se ne slažem s tim argumentima.

98. S obzirom na prethodna razmatranja, osmi tužbeni razlog treba odbiti.

XIII. Deveti tužbeni razlog: povreda načela pravne sigurnosti

99. Poljska vlada tvrdi da Uredba 2020/2092, a osobito njezin članak 3. i članak 4. stavak 2., ne ispunjavaju zahtjeve jasnoće i preciznosti koji su svojstveni načelu pravne sigurnosti.

100. Još jednom me analiza te teze u odgovarajućim točkama mišljenja u predmetu C-156/21 navode na to da predložim njezino odbijanje.

XIV. Deseti tužbeni razlog: povreda načela proporcionalnosti (članak 5. stavak 4. UEU-a)

A. Argumenti stranaka

101. Prema mišljenju poljske vlade, Uredbom 2020/2092 povređuje se načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 5. stavku 4. UEU-a time što ne opravdava vezu između zaštite proračuna Unije i povreda načelâ vladavine prava.

102. Tvrdi da zakonodavac nije dokazao dodanu vrijednost mehanizma uvedenog Uredbom 2020/2092 u odnosu na već postojeća financijska pravila Unije.

²⁸ Aranžmani kojima se uređuje kvalificirana većina utvrđeni su u članku 16. stavku 4. UEU-a i, upućivanjem u tom članku, u članku 238. stavku 2. UFEU-a.

103. Poljska vlada smatra da „će u praksi biti nemoguće” poštovati proporcionalnost mjera iz Uredbe 2020/2092 s obzirom na elemente koje uključuje za njihovo donošenje.

104. Parlament i Vijeće osporavaju te argumente.

B. Analiza

105. U skladu s člankom 5. stavkom 4. UEU-a, „sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora”.

106. U skladu s mišljenjem Parlamenta i Vijeća, smatram da se Uredbom 2020/2092 ne povređuje ta odredba, odnosno da nije protivna načelu proporcionalnosti²⁹. Na taj me zaključak navodi više razloga.

107. Kao prvo, zakonodavac ima široku marginu prosudbe u izvršavanju svojih ovlasti³⁰ i smatram da Uredba 2020/2092 nije očito neprikladno pravilo za postizanje cilja koji se njome želi postići, odnosno stvoriti mehanizam financijske uvjetovanosti radi suočavanja s povredama načelâ vladavine prava koje su izravno povezane s izvršenjem proračuna Unije.

108. Kao drugo, prema mojem mišljenju, zakonodavac Unije dovoljno je opravdao potrebu za Uredbom 2020/2092, kao i dodanu vrijednosti koju sadržava u odnosu na već postojeće financijske propise Unije. Polazim od pretpostavke da je veza između zaštite proračuna Unije i povreda načelâ vladavine prava dokazana, kao što to iznosim u drugim odlomcima ovog mišljenja i mišljenja u predmetu C-156/21.

109. Objašnjenje te dodane vrijednosti sadržano je u uvodnoj izjavi 17. Uredbe 2020/2092 u kojoj se tvrdi da su njezine mjere „osobito [...]” potrebne u slučajevima u kojima se drugim postupcima utvrđenima zakonodavstvom Unije ne bi moglo učinkovitije zaštititi proračun Unije”.

110. Postupak iz Uredbe 2020/2092 koji se primjenjuje u slučaju povrede načelâ vladavine prava koja utječu na izvršenje proračuna, pribraja se, stoga, ranijim financijskim pravilima Unije kojima se predviđaju mehanizmi uvjetovanosti koji su povezani s obvezama uvedenima u programima prijenosa sredstava državama članicama.

111. Novost je Uredbe 2020/2092 i njezine horizontalne prirode, u odnosu na prethodna pravila, da se u njoj uzimaju u obzir povrede načelâ vladavine prava, koje imaju dovoljno izravan utjecaj na izvršenje proračuna Unije, ako taj utjecaj proizlazi iz djelovanja nacionalnih tijela.

²⁹ Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti zahtijeva „da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije budu prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni predmetnim propisom, te ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tih ciljeva”. Vidjeti presude od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće (C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 111.); od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 76.) i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67.).

³⁰ „[...] Sud je zakonodavcu Unije u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznao široku diskrecijsku ovlast u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili socijalne prirode i u kojima on mora izvršiti složene ocjene i procjene. Prema tome, ne traži se odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići” (presude od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće (C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 112.) i od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 77. i navedena sudska praksa).

112. Budući da ta djelovanja, koja su protivna načelima vladavine prava, mogu utjecati na dobro upravljanje proračunom Unije, prethodnim financijskim pravilima nisu se konkretno predviđali mehanizmi djelovanja sličnog intenziteta djelovanju iz Uredbe 2020/2092.

113. Stoga se Uredbom 2020/2092 poštuje načelo proporcionalnosti jer, prema mišljenju zakonodavca, mehanizam uvjetovanosti koji se njome uvodi može se upotrijebiti „osim ako [...] bi [...] drugi postupci [...] omogućili učinkovitiju zaštitu proračuna Unije” (članak 6. stavak 1.).

114. Kao treće, ništa ne sprečava da buduće korektivne mjere za zaštitu proračuna Unije, kako su predviđene Uredbom 2020/2092, budu u skladu sa zahtjevima načela proporcionalnosti. Štoviše, one to moraju biti na temelju njezina članka 5. stavka 3. i uvodne izjave 18.

115. S obzirom na prethodna razmatranja, deseti tužbeni razlog treba odbiti.

XV. Jedanaesti tužbeni razlog: zlouporaba ovlasti

A. Argumenti stranaka

116. Prema mišljenju poljske vlade, donošenjem Uredbe 2020/2092 zakonodavac Unije počinio je zlouporabu ovlasti. Tu optužbu iznosi s dva aspekta:

- *Utvrđeni* cilj Uredbe 2020/2092 razlikuje se od njezina stvarnog cilja. Iako se tako navodi u njezinu naslovu, stvarni cilj Uredbe nije zaštita proračuna Unije nego zaštita vladavine prava.
- Mehanizmom uvedenim Uredbom 2020/2092 pokušava se zaobići postupak iz članka 7. UEU-a, čiji su zahtjevi stroži, za sankcioniranje povreda načelâ vladavine prava.

117. Parlament i Vijeće osporavaju te tvrdnje.

B. Analiza

118. Poljska vlada razvija taj tužbeni razlog u skladu sa svojim prethodnim argumentima. Konkretno, kao što to sama priznaje, pitanja koja se odnose na cilj Uredbe 2020/2092 razmatra u okviru prvog tužbenog razloga³¹.

119. U toj argumentaciji doista nema ničeg novog u odnosu na navedeno u prvom, drugom, sedmom, osmom i devetom tužbenom razlogu koji su već ispitani. To je slučaj ne samo u odnosu na cilj Uredbe 2020/2092 nego i na postupak koji se njome uspostavlja u pogledu postupka iz članka 7. UEU-a.

120. Prema mišljenju Suda, „u odnosu na akt može [se] govoriti o postojanju zlouporabe ovlasti samo ako se utvrdi, na temelju objektivnih, relevantnih i usklađenih pokazatelja, da je on donesen s isključivim ili barem odlučujućim ciljem ostvarenja svrha različitih od onih za koje je dodijeljena ovlast o kojoj je riječ ili izbjegavanja postupka posebno predviđenog UFEU-om za rješavanje okolnosti predmetnog slučaja”³².

³¹ Točka 123. tužbe poljske vlade u kojoj se upućuje na točke 28. do 33.

³² Presude od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće (C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 82.); od 5. svibnja 2015., Španjolska/Parlament i Vijeće (C-146/13, EU:C:2015:298, t. 56.) i od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr. (C-331/88, EU:C:1990:391, t. 24.)

121. Cilj je Uredbe 2020/2092, kao što sam to već ponovio, stvoriti mehanizam financijske uvjetovanosti koji olakšava donošenje mjera zaštite proračuna Unije u slučaju povreda vladavine prava koje su izravno povezane s izvršenjem navedenog proračuna.

122. Člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a dodjeljuju se zakonodavcu Unije ovlasti za uvođenje takvih mehanizama uvjetovanosti, čiji je primjer Uredba 2020/2092, radi zaštite proračuna Unije.

123. Uredbom 2020/2092 ne uspostavlja se sličan postupak (iako s manje ograničenja) postupku iz članka 7. UEU-a za sankcioniranje povreda načelâ vladavine prava. Ustrajem na tome da je riječ o različitim pravnim instrumentima.

124. U tim okolnostima, jedanaesti tužbeni razlog treba odbiti.

XVI. Troškovi

125. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Republici Poljskoj naloži snošenje troškova i da se odbiju njezini zahtjevi, valja joj naložiti snošenje troškova.

126. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Europska komisija, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Mađarska, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.

XVII. Zaključak

127. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

- „1. Odbije incidentalni zahtjev Vijeća u kojem ono traži da se ne uzmu u obzir odlomci tužbe Republike Poljske i njezini prilozi koji upućuju, u kojima se preuzima ili koji odražavaju analizu provedenu u mišljenju pravne službe Vijeća (dokument Vijeća 13593/18) od 25. listopada 2018.
2. Odbije tužbu za poništenje koju je podnijela Republika Poljska protiv Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.
3. Republici Poljskoj naloži snošenje vlastitih troškova i troškova Europskog parlamenta i Vijeća.
4. Europskoj komisiji, Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Finskoj i Kraljevini Švedskoj naloži snošenje vlastitih troškova.”