



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (puni sastav)

16. veljače 2022. *

Sadržaj

I.	Pravni okvir	4
A.	Uredba (EZ) br. 1049/2001	4
B.	Poslovník Vijeća	6
C.	Smjernice za postupanje s internim dokumentima Vijeća.	6
D.	Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013	7
E.	Financijska uredba	7
II.	Pobijana uredba	11
III.	Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom	19
IV.	Zahtjev da se u obzir ne uzmu određeni odlomci iz tužbe Mađarske i njezina priloga A.3	20
A.	Argumentacija stranaka	20
B.	Ocjena Suda	22
V.	O tužbi	24
A.	Glavni zahtjev za poništenje pobijane uredbe u cijelosti	24
1.	Prvi i drugi tužbeni razlog koji se temelje na nenadležnosti Unije za donošenje pobijane uredbe	25
a)	Argumentacija stranaka	25
b)	Ocjena Suda	29
1)	Pravna osnova pobijane uredbe	29

* Jezik postupka: mađarski

2) Zaobilaženje članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a	38
2. Treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti.	44
a) Argumentacija stranaka	44
b) Ocjena Suda	48
B. Podredni zahtjev za djelomično poništenje pobijane uredbe	57
1. Zahtjev za poništenje članka 4. stavka 1. pobijane uredbe	57
a) Argumentacija stranaka	57
b) Ocjena Suda	57
2. Zahtjev za poništenje članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe	58
a) Argumentacija stranaka	58
b) Ocjena Suda	59
3. Zahtjev za poništenje članka 5. stavka 2. pobijane uredbe	59
a) Argumentacija stranaka	59
b) Ocjena Suda	60
4. Zahtjev za poništenje članka 5. stavka 3. treće rečenice pobijane uredbe	61
a) Argumentacija stranaka	61
b) Ocjena Suda	62
5. Zahtjev za poništenje članka 5. stavka 3. četvrte rečenice pobijane uredbe	63
a) Argumentacija stranaka	63
b) Ocjena Suda	64
6. Zahtjev za poništenje članka 6. stavaka 3. i 8. pobijane uredbe	65
a) Argumentacija stranaka	65
b) Ocjena Suda	66
VI. Troškovi.	67

„Tužba za poništenje – Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 – Opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Europske unije – Zaštita proračuna Unije u slučaju povrede načela vladavine prava u državi članici – Pravna osnova – Članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a – Navodno zaobilaženje članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a – Navodne povrede članka 4.

stavka 1., članka 5. stavka 2. i članka 13. stavka 2. UEU-a i načelâ pravne sigurnosti,
proporcionalnosti i jednakosti država članica pred Ugovorima”

U predmetu C-156/21,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 11. ožujka 2021.,

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupiru:

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna i S. Żyrek, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju F. Drexler, R. Crowe, U. Rösslein, T. Lukácsi i
A. Pospíšilová Padowska, u svojstvu agenata,

Vijeća Europske unije, koje zastupaju A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás i
A. Sikora-Kaléda, u svojstvu agenata,

tuženikâ,

koje podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju C. Pochet, M. Jacobs i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

Kraljevina Danska, koju su zastupali M. Søndahl Wolff i J. Nymann-Lindegren, a zatim
M. Søndahl Wolff i V. Pasternak Jørgensen, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

Irska, koju zastupaju M. Browne, J. Quaney i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju
D. Fennellyja, *BL*,

Kraljevina Španjolska, koju su zastupali J. Rodríguez de la Rúa Puig i S. Centeno Huerta, a zatim
J. Rodríguez de la Rúa Puig i A. Gavela Llopis, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant i E. Leclerc, u svojstvu
agenata,

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje su zastupali A. Germeaux i T. Uri, a zatim A. Germeaux, u
svojstvu agenata,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

Republika Finska, koju zastupaju H. Leppo i S. Hartikainen, u svojstvu agenata,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder i R. Shahsavan Eriksson, u svojstvu agenata,

Europska komisija, koju zastupaju D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz i A. Tokár, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

SUD (puni sastav),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev (izvjestitelj), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, predsjednici vijeća, 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 i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnici: M. Aleksejev, načelnik odjela, i I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. i 12. listopada 2021.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. prosinca 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Mađarska zahtijeva od Suda Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092 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., u daljnjem tekstu. pobijana uredba) i, podredno, članak 4. stavak 1. i stavak 2. točku (h), članak 5. stavak 2. i stavak 3. predzadnju i zadnju rečenicu kao i članak 6. stavke 3. i 8. te uredbe.

I. Pravni okvir

A. Uredba (EZ) br. 1049/2001

- 2 Članak 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) predviđa u svojem stavku 1.:

„Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija, podložno načelima, uvjetima i ograničenjima utvrđenim ovom Uredbom.”

3 U skladu s člankom 4. te uredbe:

„[...]

2. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

[...]

– sudskog postupka i pravnog savjetovanja,

[...]

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

3. Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

[...]

5. Država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice.

6. Ako su izuzećima obuhvaćeni samo dijelovi traženog dokumenta, preostali se dijelovi dokumenta objavljuju.

7. Izuzeća utvrđena stavcima 1. do 3. primjenjuju se samo za razdoblje tijekom kojega je zaštita opravdana na temelju sadržaja dokumenta. [...]"

4 Članak 5. navedene uredbe određuje:

„Kad država članica zaprimi zahtjev za pristup dokumentu koji je u njezinu posjedu, koji potječe iz jedne od institucija, država članica dužna je savjetovati se s dotičnom institucijom kako bi donijela odluku koja neće ugroziti ostvarivanje ciljeva iz ove Uredbe, osim ako je posve jasno smije li se dokument objaviti ili ne.

Umjesto tog država članica može uputiti zahtjev instituciji.”

B. Poslovnik Vijeća

- 5 Dana 1. prosinca 2009. Vijeće Europske unije donijelo je Odluku 2009/937/EU o donošenju Poslovnika Vijeća (SL 2009., L 325, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 181.). Članak 6. tog poslovnika (u daljnjem tekstu: Poslovnik Vijeća), naslovljen „Profesionalna tajna i izrada dokumenata u sudskim postupcima”, predviđa u svojem stavku 2.:

„Vijeće ili [Odbor stalnih predstavnika vlada država članica (Coreper)] može odobriti proizvodnju za korištenje u sudskim postupcima preslika ili izvotka dokumenata Vijeća koji nisu još objavljeni u skladu s odredbama o javnom pristupu dokumentima.”

- 6 U skladu s člankom 10. navedenog poslovnika, naslovljenim „Javni pristup dokumentima Vijeća”:

„Posebne odredbe o javnom pristupu dokumentima Vijeća predviđene su u Prilogu II.”

- 7 Prilog II. istom poslovniku, naslovljen „Posebne odredbe u vezi s javnim pristupom dokumentima Vijeća”, sadržava članak 5. koji se odnosi na „[u]pućivanje zahtjeva od strane država članica” i određuje:

„Kad država članica upućuje zahtjev Vijeću, on se obrađuje u skladu s člancima 7. i 8. [Uredbe br. 1049/2001] i odgovarajućim odredbama ovog Priloga. U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja pristupa, podnositelja zahtjeva obavješćuje se da ponovni zahtjev mora uputiti izravno Vijeću.”

C. Smjernice za postupanje s internim dokumentima Vijeća

- 8 Obavješću 7695/18 od 10. travnja 2018., Vijeće je donijelo Smjernice za postupanje s internim dokumentima Vijeća. Stavci 1., 2., 20. i 21. tih smjernica glase kako slijedi:

„1. U ovome se dokumentu navode smjernice za postupanje s dokumentima Vijeća koji nemaju oznaku tajnosti i interno se distribuiraju u Vijeću, članovima Vijeća, Komisiji, Europskoj službi za vanjsko djelovanje (ESVD) i, ovisno o predmetu, nekim drugim institucijama [Europske unije] (npr. Europskom parlamentu, Europskom sudu, Europskoj središnjoj banci) i tijelima (Odboru regija, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru). Nepravodobna javna objava takve vrste dokumenta mogla bi nepovoljno utjecati na postupak donošenja odluka Vijeća.

2. Smjernice izravno utječu na funkcioniranje Vijeća te ih stoga države članice, kao članice Vijeća, moraju poštovati, u skladu s načelom lojalne suradnje kojim se uređuju odnosi između institucija [Unije] i država članica.

[...]

20. Dokumenti s oznakom ‚LIMITE’ ne smiju postati javno dostupni osim ako su takvu odluku donijeli propisno ovlašteni službenici Vijeća, nacionalno upravno tijelo neke države članice (vidjeti stavak 21.) ili, ako je primjenjivo, Vijeće, u skladu s [Uredbom br. 1049/2001] i [Poslovnikom] Vijeća.

21. Osoblje iz bilo koje institucije ili tijela [Unije] osim Vijeća ne može samostalno donijeti odluku o javnoj objavi dokumenta s oznakom ‚LIMITE‘ bez prethodnog savjetovanja s Glavnim tajništvom Vijeća (GTV). Osoblje nacionalnog upravnog tijela neke države članice savjetuje se s GTV-om prije donošenja takve odluke, osim ako je jasno da se taj dokument može javno objaviti, u skladu s člankom 5. [Uredbe br. 1049/2001].”

D. Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013

9 Članak 2. točka 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL 2013., L 248, str. 1. i ispravak SL 2020., L 426, str. 97.) definira, u svrhu ove potonje, „financijske interese Unije” kao „prihode, rashode i sredstva koji su obuhvaćeni proračunom Europske unije te prihode, rashode i sredstva obuhvaćene proračunima institucija, tijela, ureda i agencija te proračunima kojima oni upravljaju ili koje nadziru”.

E. Financijska uredba

10 U skladu s člankom 2. Uredbe (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. 1309/2013, (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), naslovljenim „Definicije”:

„Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

7. ‚izvršenje proračuna’ znači provođenje aktivnosti koje se odnose na upravljanje, praćenje, kontrolu i reviziju proračunskih odobrenih sredstava u skladu s načinima izvršenja proračuna iz članka 62.;

[...]

42. ‚organizacija države članice’ znači subjekt osnovan u državi članici kao tijelo javnog prava ili kao tijelo koje se uređuje javnim pravom kojem je ta država članica povjerila zadaće pružanja javnih usluga i dala odgovarajuća financijska jamstva;

[...]

59. ‚dobro financijsko upravljanje’ znači izvršenje proračuna u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti;

[...]”

11 Članak 61. te uredbe, naslovljen „Sukob interesa”, predviđa:

„1. Financijski izvršitelji u smislu poglavlja 4. ove glave i druge osobe, uključujući nacionalna tijela svih razina, uključeni u izvršenje proračuna u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja, uključujući pripremne akte za navedeno, te revizije ili kontrole, ne smiju poduzimati radnje koje bi mogle dovesti do sukoba njihovih interesa i interesa Unije. Ujedno poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi spriječili sukob interesa pri obavljanju funkcija koje su u njihovoj odgovornosti te riješili situacije koje se objektivno mogu smatrati sukobom interesa.

2. Ako postoji rizik od sukoba interesa koji uključuje člana osoblja nacionalnog tijela, dotična osoba predmet upućuje svojem nadređenom. Ako takav rizik postoji u pogledu člana osoblja obuhvaćenog Pravilnikom o osoblju, dotična osoba predmet upućuje relevantnom dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja. Relevantna nadređena osoba ili dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja u pisanom obliku potvrđuju je li utvrđeno postojanje sukoba interesa. Ako je utvrđeno postojanje sukoba interesa, tijelo za imenovanja ili relevantno nacionalno tijelo osiguravaju da dotična osoba prestane sa svim aktivnostima u vezi s tim predmetom. Relevantni dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja ili relevantno nacionalno tijelo osiguravaju poduzimanje odgovarajućih daljnjih djelovanja u skladu s primjenjivim pravom.

3. Za potrebe stavka 1. sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe iz stavka 1. zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa.”

12 Članak 62. navedene uredbe, naslovljen „Načini izvršenja proračuna”, određuje u svojem stavku 1., prvom podstavku:

„1. Komisija izvršava proračun:

(a) izravno (,izravno upravljanje’) kako je utvrđeno u člancima od 125. do 153. putem svojih službi, uključujući osoblje u delegacijama Unije pod nadzorom voditelja delegacije, u skladu s člankom 60. stavkom 2., ili putem izvršnih agencija u skladu s člankom 69.;

(b) u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama (,podijeljeno upravljanje’) kako je utvrđeno u članku 63. i člancima od 125. do 129.;

(c) neizravno (,neizravno upravljanje’), kako je utvrđeno u člancima od 125. do 149. i člancima od 154. do 159., ako je to predviđeno temeljnim aktom ili u slučajevima iz članka 58. stavka 2. točkama od (a) do (d) povjeravanjem zadaća izvršenja proračuna:

[...]”

13 Članak 63. iste uredbe, naslovljen „Podijeljeno upravljanje s državama članicama”, određuje u svojim stavicima 2. i 8.:

„2. „Pri izvršenju zadaća vezanih uz izvršenje proračuna, države članice poduzimaju sve potrebne mjere, uključujući zakonodavne, regulatorne i administrativne mjere, za zaštitu financijskih interesa Unije, kako bi osobito:

(a) osigurale da se djelovanja koja se financiraju iz proračuna provode na ispravan i djelotvoran način te u skladu s primjenjivim sektorskim pravilima;

- (b) imenovale tijela odgovorna za upravljanje sredstvima Unije i njihovu kontrolu u skladu sa stavkom 3. i nadzirale takva tijela;
- (c) spriječile, otkrile i ispravile nedostatke i prijevare;
- (d) surađivale, u skladu s ovom Uredbom i sektorskim pravilima, s Komisijom, [Europskim uredom za borbu protiv prijevара (OLAF)], [Europskim r]evizorskim sudom i, za države članice koje sudjeluju u pojačanoj suradnji na temelju Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 [od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”) (SL 2017., L 283, str. 1.)], Uredom europskog javnog tužitelja (EPPO).

Kako bi zaštitile financijske interese Unije, države članice, istodobno poštujući načelo proporcionalnosti te postupajući u skladu s ovim člankom i relevantnim sektorskim pravilima, provode *ex ante* i *ex post* kontrole uključujući, ako je to primjereno, provjere na licu mjesta reprezentativnih uzoraka transakcija i/ili uzoraka transakcija koji se temelje na riziku. Osim toga, moraju osigurati povrat nepropisno isplaćenih sredstava i, kad je to potrebno, pokrenuti pravne postupke s tim u vezi.

Države članice izriču djelotvorne, odvratajuće i proporcionalne sankcije primateljima ako su one predviđene sektorskim pravilima ili posebnim odredbama nacionalnog prava.

Kao dio procjene rizika te u skladu sa sektorskim pravilima, Komisija nadzire sustave upravljanja i kontrole uspostavljene u državama članicama. Komisija u svojem revizorskom radu poštuje načelo proporcionalnosti i uzima u obzir razinu procijenjenog rizika u skladu sa sektorskim pravilima.

[...]

8. Kako bi osigurala da se sredstva Unije upotrebljavaju u skladu s primjenjivim pravilima, Komisija:

- (a) primjenjuje postupke za ispitivanje i prihvaćanje računovodstvene dokumentacije imenovanih tijela, osiguravajući pritom da je računovodstvena dokumentacija potpuna, točna i istinita;
- (b) isključuje iz financiranja Unije rashode čije isplate predstavljaju kršenje primjenjivog prava;
- (c) prekida rokove plaćanja ili suspendira plaćanja ako je to predviđeno sektorskim pravilima.

Komisija okončava, u cijelosti ili djelomično, prekid rokova plaćanja ili suspenziju plaćanja nakon što država članica dostavi svoje primjedbe i odmah po poduzimanju potrebnih mjera. Godišnje izvješće o radu iz članka 74. stavka 9. obuhvaća sve obveze iz ovog stavka.”

14 Članak 129. Financijske uredbe, naslovljen „Suradnja s ciljem zaštite financijskih interesa Unije”, predviđa:

„1. Svaka osoba ili subjekt koji prima sredstva Unije u postupnosti mora surađivati u zaštiti financijskih interesa Unije te, kao uvjet za dobivanje sredstava, dodjeljuje potrebna prava i potrebni pristup odgovornom dužnosniku za ovjeravanje, EPPO-u u pogledu onih država članica koje sudjeluju u pojačanoj suradnji na temelju [...], OLAF-u, Revizorskom sudu te, ako je to primjereno, odgovarajućim nacionalnim tijelima, za sveobuhvatno izvršavanje njihovih ovlasti. U

slučaju OLAF-a takva prava uključuju pravo provođenja istraga, uključujući provjere i inspekcije na licu mjesta, u skladu s Uredbom [o istragama koje provodi OLAF].

2. Svaka osoba ili subjekt koji primaju sredstva Unije u okviru izravnog i neizravnog upravljanja u pisanom obliku izjavljuju da su suglasni dodijeliti potrebna prava iz stavka 1. i osiguravaju da svaka treća strana koja je uključena u izvršenje sredstava Unije dodijeli jednakovrijedna prava.”

15 U skladu s člankom 131. Financijske uredbe, naslovljenim „Suspendizija, prekid i smanjenje”:

„1. Ako se u postupku dodjele utvrde nepravilnosti ili prijevara, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje suspendira postupak te može poduzeti sve potrebne mjere, uključujući poništenje postupka. Odgovorni dužnosnik za ovjeravanje odmah obavješćuje OLAF o slučajevima u kojima se sumnja na prijevaru.

[...]

3. Nadalje, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje može suspendirati plaćanja ili izvršenje pravne obveze u sljedećim slučajevima:

[...]

(b) ako je potrebno provjeriti je li doista došlo do navodnih nepravilnosti, prijevare ili kršenja obveza;

(c) ako je zbog nepravilnosti, prijevare ili kršenja obveza dovedena u pitanje pouzdanost ili djelotvornost sustava unutarnje kontrole osobe ili subjekta koji izvršavaju sredstva Unije u skladu s člankom 62. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (c) ili zakonitost i pravilnost temeljnih transakcija.

[...]”

16 Članak 135. te uredbe, naslovljen „Zaštita financijskih interesa Unije otkrivanjem rizika, isključenjem i izricanjem financijskih sankcija”, određuje:

„1. Kako bi se zaštitili financijski interesi Unije Komisija uspostavlja sustav ranog otkrivanja i isključenja te upravlja njime.

Svrha je takvog sustava olakšati:

(a) rano otkrivanje osoba ili subjekata iz stavka 2. koji predstavljaju rizik za financijske interese Unije;

[...]

3. Odluku o unošenju informacija o ranom otkrivanju rizika iz stavka 1. drugog podstavka točke (a) ovog članka, o isključenju osoba ili subjekata iz stavka 2. i/ili izricanju financijske sankcije primatelju donosi odgovorni dužnosnik za ovjeravanje. Informacije povezane s takvim odlukama unose se u bazu podataka iz članka 142. stavka 1. Ako se takve odluke donose na temelju članka 136. stavka 4., informacije unesene u bazu podataka obuhvaćaju informacije o osobama iz tog stavka.

4. Odluka o isključenju osoba ili subjekata iz stavka 2. ovog članka ili izricanju financijskih sankcija primatelju mora se temeljiti na pravomoćnoj presudi ili, u situacijama za isključenje iz članka 136. stavka 1., na konačnoj upravnoj odluci, ili na preliminarnoj pravnoj ocjeni povjerenstva iz članka 143. u situacijama iz članka 136. stavka 2. kako bi se osigurala centralizirana procjena tih situacija. U slučajevima iz članka 141. stavka 1. odgovorni dužnosnik za ovjeravanje sudioniku odbija sudjelovanje u određenom postupku dodjele.

Ne dovodeći u pitanje članak 136. stavak 5., odgovorni dužnosnik za ovjeravanje može donijeti odluku o isključenju sudionika ili primatelja i/ili o izricanju financijske sankcije primatelju te odluku o objavi povezanih informacija, na temelju preliminarne ocjene kako je navedeno u članku 136. stavku 2., tek nakon što je pribavio preporuku povjerenstva iz članka 143.”

II. Pobijana uredba

17 Iz pozivanja pobijane uredbe proizlazi da je ona donesena na osnovi „Ugovor[a o [FEU-u], a posebno njegov[a] član[ka] 322. stav[ka] 1. točk[e] (a)” kao i „Ugovor[a] o [EZAE-a], a posebno njegov[a] član[ka] 106.a”.

18 Uvodne izjave 2., 3., 5. do 10., 12. do 16., 18. do 20. i 26. pobijane uredbe glase:

„(2) Europsko vijeće u svojim je zaključcima od 21. srpnja 2020. navelo da se financijski interesi Unije štite u skladu s općim načelima sadržanima u Ugovorima, osobito s vrijednostima navedenima u članku 2. UEU-a. Također je istaknulo važnost zaštite financijskih interesa Unije i važnost poštovanja vladavine prava.

(3) Vladavina prava zahtijeva da se sve javne ovlasti provode u okviru ograničenja utvrđenih pravom, u skladu s vrijednostima demokracije i poštovanjem temeljnih prava kako je utvrđeno u Povelji Europske unije o temeljnim pravima [u daljnjem tekstu: Povelja]) i drugim primjenjivim instrumentima, te pod kontrolom neovisnih i nepristranih sudova. Posebice se zahtijeva da se poštuju ([Obavijest Komisije naslovljena ‚Novi okvir [Unije] za jačanje vladavine prava’, COM(2014) 158 *final*, Prilog I.] načela zakonitosti ([presuda od 29. travnja 2004., Komisija/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, t. 63.]), što podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; pravne sigurnosti ([presuda od 12. studenoga 1981., Meridionale Industria Salumi i dr., 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, t. 10.]), zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti ([presuda od 21. rujna 1989., Hoechst/Komisija, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, t. 19.]), učinkovite sudske zaštite, uključujući pristup pravosuđu, koju provode neovisni i nepristrani sudovi ([presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 31., 40. i 41., i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 63. do 67.]), te diobe vlasti ([presude od 22. prosinca 2010., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, t. 58., od 10. studenoga 2016., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, t. 35., i od 10. studenoga 2016., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, t. 36.]).

[...]

- (5) Kada zemlja kandidatkinja postane država članica, pridružuje se pravnoj strukturi koja počiva na temeljnoj pretpostavci prema kojoj svaka država članica dijeli sa svim drugim državama članicama i priznaje da one s njom dijele niz zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji Unija, kao što je navedeno u članku 2. UEU-a. Ta pretpostavka podrazumijeva i opravdava postojanje uzajamnog povjerenja među državama članicama u priznavanju tih vrijednosti i stoga u poštovanju prava Unije koje ih provodi ([mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 168.]). Zakoni i prakse država članica trebali bi i dalje biti u skladu sa zajedničkim vrijednostima na kojima se Unija temelji.
- (6) Iako ne postoji hijerarhija kad je riječ o vrijednostima Unije, vladavina prava ključna je za zaštitu drugih temeljnih vrijednosti na kojima se Unija temelji poput slobode, demokracije, jednakosti i poštovanja ljudskih prava. Poštovanje vladavine prava suštinski je povezano s poštovanjem demokracije i temeljnih prava. Demokracija i poštovanje temeljnih prava ne mogu postojati bez poštovanja vladavine prava i obratno.
- (7) Kad god države članice izvršavaju proračun Unije, uključujući sredstva dodijeljena putem Instrumenta Europske unije za oporavak uspostavljenog na temelju Uredbe 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.)] i putem zajmova i drugih instrumenata zajamčenih proračunom Unije, te bez obzira na način provedbe kojom se koriste, poštovanje vladavine prava ključan je preduvjet za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja sadržanih u članku 317. [UFEU-a].
- (8) Države članice mogu osigurati dobro financijsko upravljanje samo ako javna tijela postupaju u skladu s pravom, ako istražne službe i državno odvjetništvo učinkovito postupaju protiv prijevара, uključujući poreznu prijevaru, utaju poreza, korupciju, sukob interesa ili druge povrede prava te ako neovisni sudovi i Sud Europske unije mogu provoditi učinkovito sudsko preispitivanje proizvoljnih ili nezakonitih odluka javnih tijela, uključujući odluka tijela za izvršavanje zakonodavstva.
- (9) Neovisnost i nepristranost pravosuđa trebala bi uvijek biti zajamčena, a istražne službe i državno odvjetništvo trebali bi moći pravilno izvršavati svoje funkcije. Pravne i istražne službe te državno odvjetništvo trebali bi raspolagati dostatnim financijskim i ljudskim resursima te postupcima kako bi postupali učinkovito i uz puno poštovanje prava na pošteno suđenje, uključujući prava na obranu. Pravomoćne presude trebale bi se učinkovito izvršavati. Ti se uvjeti zahtijevaju kao minimalno jamstvo protiv nezakonitih i proizvoljnih odluka javnih tijela koje bi mogle naštetiti financijskim interesima Unije.
- (10) Neovisnost pravosuđa posebice podrazumijeva da predmetno pravosudno tijelo na temelju relevantnih pravila te u praksi može izvršavati svoje pravosudne funkcije posve samostalno, a da se pritom ni u kojem pogledu na nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ni iz jednog izvora, te da je na taj način zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu narušiti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke. Jamstva neovisnosti i nepristranosti pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja funkcija kao i razloga za izuzeće i opoziv njegovih članova, kako bi se među pojedincima otklonila svaka opravdana sumnja u neovisnost tog tijela od utjecaja vanjskih čimbenika i njegovu neutralnost u odnosu na interese o kojima odlučuje.

[...]

- (12) U članku 19. UEU-a, u kojem se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, od država članica zahtijeva se da osiguraju učinkovitu pravnu zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije, uključujući ona koja se odnose na izvršenje proračuna Unije. Samo postojanje učinkovitog sudskog preispitivanja, čija je svrha osigurati usklađenost s pravom Unije, bit je vladavine prava i iziskuje neovisne sudove ([presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32. do 36.]). Održavanje neovisnosti sudova presudno je, kako je potvrđeno člankom 47. drugim stavkom Povelje ([presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 40. i 41.]). To osobito vrijedi za sudsko preispitivanje valjanosti mjera, ugovora ili drugih instrumenata koji rezultiraju javnim rashodima ili dugovima, među ostalim u kontekstu postupaka javne nabave koji također mogu biti predmet sudskog postupka.
- (13) Stoga postoji jasna veza između poštovanja vladavine prava i učinkovitog izvršenja proračuna Unije u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.
- (14) Unija je razvila niz instrumenata i postupaka kojima se promiče vladavina prava i njena primjena, uključujući financijsku potporu organizacijama civilnog društva, europski mehanizam vladavine prava i Pregled stanja u području pravosuđa u [Uniji], te pruža učinkovit odgovor institucija Unije na povrede vladavine prava s pomoću postupaka zbog povrede i postupka predviđenog u članku 7. UEU-a. Mehanizam koji je predviđen ovom Uredbom dopunjuje te instrumente zaštitom proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava koje utječu na njezino dobro financijsko upravljanje ili zaštitu financijskih interesa Unije.
- (15) Povrede načelâ vladavine prava, posebice one koje osobito utječu na pravilno funkcioniranje javnih tijela i učinkovito sudsko preispitivanje, mogu ozbiljno naštetiti financijskim interesima Unije. To se odnosi na pojedinačne povrede načelâ vladavine prava i još više na povrede koje su raširene ili su posljedica učestalih praksi ili propusta javnih tijela ili općih mjera koje su donijela takva tijela.
- (16) Utvrđivanje povreda načelâ vladavine prava zahtijeva temeljitu kvalitativnu procjenu Komisije. Ta bi procjena trebala biti objektivna, nepristrana i pravedna te bi se njome trebale uzeti u obzir relevantne informacije iz dostupnih izvora i priznatih institucija, uključujući presude Suda Europske unije, izvješća Revizorskog suda, Komisijino godišnje izvješće o vladavini prava i Pregled stanja u području pravosuđa u [Unije], izvješća [OLAF-a] i, prema potrebi, Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO), te zaključci i preporuke relevantnih međunarodnih organizacija i mreža, uključujući tijela Vijeća Europe poput Skupine država protiv korupcije (GRECO) [Vijeća Europe] i [Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija)], posebice njezin popis kriterija za vladavinu prava, te europske mreže vrhovnih sudova i pravosudnih vijeća. Komisija bi se mogla savjetovati s Agencijom Europske unije za temeljna prava i Venecijanskom komisijom ako je to potrebno za pripremu temeljite kvalitativne procjene.

[...]

- (18) Pri utvrđivanju mjera koje je potrebno donijeti trebalo bi primjenjivati načelo proporcionalnosti, osobito uzimajući u obzir ozbiljnost situacije, vrijeme koje je proteklo od početka relevantnog postupanja, trajanje i ponavljanje postupanja, namjeru, stupanj suradnje predmetne države članice pri uklanjanju povreda načelâ vladavine prava, te učinke na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili financijske interese Unije.
- (19) Ključno je da se legitimni interesi krajnjih primatelja i korisnika pravilno zaštite pri donošenju mjera u slučaju povreda načelâ vladavine prava. Pri razmatranju donošenja mjera, Komisija bi trebala uzeti u obzir njihov mogući učinak na krajnje primatelje i korisnike. Uzimajući u obzir to da su u okviru podijeljenog upravljanja plaćanja Komisije državama članicama pravno neovisna od plaćanja nacionalnih tijela korisnicima, ne bi trebalo smatrati da se odgovarajućim mjerama na temelju ove Uredbe utječe na dostupnost sredstava za plaćanja korisnicima u skladu s rokovima plaćanja utvrđenima u primjenjivim sektorskim i financijskim pravilima. Odluke donesene na temelju ove Uredbe i obveze prema krajnjim primateljima ili korisnicima utvrđene u ovoj Uredbi dio su primjenjivog prava Unije u pogledu provedbe financiranja u okviru podijeljenog upravljanja. Države članice na koje se mjere odnose trebale bi redovito izvješćivati Komisiju o ispunjavanju svojih obveza prema krajnjim primateljima ili korisnicima. Izvješćivanje o ispunjavanju obveza plaćanja prema korisnicima utvrđenih u primjenjivim sektorskim i financijskim pravilima Komisiji bi trebalo omogućiti da provjeri da odluke na temelju ove Uredbe ni na koji način ne utječu, izravno ili neizravno, na plaćanja koja treba izvršiti na temelju primjenjivih sektorskih i financijskih pravila.

Kako bi se ojačala zaštita krajnjih primatelja ili korisnika, Komisija bi trebala pružiti informacije i smjernice putem internetskih stranica ili portala, zajedno s odgovarajućim alatima za obavješćivanje Komisije o svakoj povredi pravne obveze državnih subjekata i država članica da nastave izvršavati plaćanja nakon donošenja mjera na temelju ove Uredbe. Komisija bi trebala dalje postupati na osnovi tih informacija kako bi provjerila jesu li se poštovala primjenjiva pravila, posebno članak 69., članak 74. stavak 1. točka (b) i članak 104. Uredbe (EU) 2021/1060 [Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL 2021., L 231, str. 159. i ispravci SL 2021., L 261, str. 58. i SL 2021., L 450, str. 158.)]. Prema potrebi, kako bi se osiguralo da se svi iznosi koje državni subjekti ili države članice duguju stvarno isplate krajnjim primateljima ili korisnicima, Komisija bi trebala ostvariti povrat isplata ili, gdje je to primjereno, izvršiti financijski ispravak smanjivanjem potpore Unije programu u skladu s primjenjivim sektorskim i financijskim pravilima.

- (20) Radi osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu ove Uredbe te uzimajući u obzir važnost financijskih učinaka mjera koje se donose na temelju ove Uredbe, provedbene ovlasti trebalo bi dodijeliti Vijeću koje bi trebalo djelovati na temelju prijedloga Komisije.

[...]

- (26) Postupkom za donošenje i ukidanje mjera trebalo bi 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. Ako iznimno predmetna država članica smatra da postoje ozbiljne povrede tih načela, može od

predsjednika Europskog vijeća zatražiti da predmet uputi sljedećem Europskom vijeću. U takvim izvanrednim okolnostima ne bi trebalo donositi nikakvu odluku u vezi s mjerama sve dok Europsko vijeće ne raspravi o tom predmetu. Taj postupak u pravilu ne smije trajati dulje od tri mjeseca nakon što Komisija podnese svoj prijedlog Vijeću.”

19 Članak 1. pobijane uredbe određuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama.”

20 U skladu s člankom 2. te uredbe:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚vladavina prava’ odnosi se na vrijednost Unije sadržanu u članku 2. UEU-a. Njome su obuhvaćena načela zakonitosti što podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; pravne sigurnosti; zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti; učinkovite sudske zaštite, uključujući pristup pravosuđu, koju provode neovisni i nepristrani sudovi, također u pogledu temeljnih prava; diobe vlasti; te nediskriminacije i jednakosti pred zakonom. Vladavina prava tumači se uzimajući u obzir ostale vrijednosti i načela Unije sadržane u članku 2. UEU-a;

(b) ‚državni subjekt’ znači javno tijelo na bilo kojoj razini državne uprave, uključujući nacionalna, regionalna i lokalna tijela, te organizacije države članice u smislu članka 2. točke 42. [Financijske u]redbe.”

21 Članak 3. pobijane uredbe, naslovljen „Povrede načelâ vladavine prava”, predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe na povrede načelâ vladavine prava može ukazivati sljedeće:

(a) ugrožavanje neovisnosti pravosuđa;

(b) nesprječavanje, neispravljanje ili nesankcioniranje proizvoljnih ili nezakonitih odluka javnih tijela, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, uskraćivanje financijskih i ljudskih resursa kojim se utječe na njihovo pravilno funkcioniranje ili neosiguravanje nepostojanja sukoba interesa;

(c) ograničavanje dostupnosti i učinkovitosti pravnih lijekova, među ostalim ograničavajućim postupovnim pravilima te neprovođenje presuda ili ograničavanje djelotvorne istrage, kaznenog progona ili sankcioniranja povreda prava.”

22 Člankom 4. te uredbe, naslovljenim „Uvjeti za donošenje mjera”, određeno je:

„1. Odgovarajuće mjere poduzimaju se ako se u skladu s člankom 6. utvrdi da povrede načelâ vladavine prava u državi članici utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije na dovoljno izravan način.

2. Za potrebe ove Uredbe povrede načelâ vladavine prava odnose se na jedno ili više od sljedećeg:
- (a) pravilno funkcioniranje tijela koja izvršavaju proračun Unije, uključujući zajmove i druge instrumente zajamčene proračunom Unije, osobito u kontekstu postupaka javne nabave ili dodjele bespovratnih sredstava;
 - (b) pravilno funkcioniranje tijela koja provode financijsku kontrolu, praćenje i revizije te pravilno funkcioniranje djelotvornih i transparentnih sustava financijskog upravljanja i odgovornosti;
 - (c) pravilno funkcioniranje istražnih službi i službi državnog odvjetništva u vezi s istragom i kaznenim progonom prijevара, uključujući porezne prijevare, korupciju ili druge povrede prava Unije povezane s izvršenjem proračuna Unije ili zaštitom financijskih interesa Unije;
 - (d) učinkovito sudsko preispitivanje radnji ili propusta tijelâ iz točaka (a), (b) i (c) koje provode neovisni sudovi;
 - (e) sprječavanje i sankcioniranje prijevара, uključujući porezne prijevare, korupciju ili druge povrede prava Unije povezane s izvršenjem proračuna Unije ili zaštitom financijskih interesa Unije, te učinkovite i odvraćajuće kazne koje primateljima izriču nacionalni sudovi ili upravna tijela;
 - (f) povrat nepropisno isplaćenih sredstava;
 - (g) djelotvornu i pravodobnu suradnju s OLAF-om i, podložno sudjelovanju predmetne države članice, s EPPO-om u njihovim istragama ili kaznenim progonima na temelju primjenjivih akata Unije u skladu s načelom lojalne suradnje;
 - (h) druge situacije ili postupak tijela koja su relevantna za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije.”

23 Članak 5. navedene uredbe, naslovljen „Mjere za zaštitu proračuna Unije”, predviđa u svojim staccima 1. do 4.:

„1. Ako su uvjeti navedeni u članku 4. ove Uredbe ispunjeni, može se donijeti jedna od sljedećih odgovarajućih mjera ili više njih skladu s postupkom predviđenim u članku 6. ove Uredbe:

- (a) ako Komisija izvršava proračun Unije u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja na temelju članka 62. stavka 1. točke (a) i (c) Financijske uredbe i ako je primatelj državni subjekt:
 - i. suspenzija plaćanjâ ili izvršenja pravne obveze ili raskid pravne obveze na temelju članka 131. stavka 3. Financijske uredbe;
 - ii. zabrana preuzimanja novih pravnih obveza;
 - iii. suspenzija obročne isplate sredstava u potpunosti ili djelomično ili prijevremena otplata zajmova zajamčenih proračunom Unije;
 - iv. suspenzija ili smanjenje gospodarske prednosti na temelju instrumenta zajamčenog proračunom Unije;
 - v. zabrana sklapanja novih sporazuma o zajmovima ili drugih instrumenata zajamčenih proračunom Unije;
- (b) ako Komisija izvršava proračun Unije u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama na temelju članka 62. stavka 1. točke (b) Financijske uredbe:

- i. suspenzija odobrenja jednog ili više programa ili njena izmjena;
- ii. suspenzija obveza;
- iii. smanjenje obveza, među ostalim putem financijskih ispravaka ili prijenosa u druge programe potrošnje;
- iv. smanjenje predfinanciranja;
- v. prekid rokova plaćanja;
- vi. suspenzija plaćanjâ.

2. Ako odlukom o donošenju mjera nije utvrđeno drukčije, uvođenjem odgovarajućih mjera ne utječe se na obveze državnih subjekata iz stavka 1. točke (a) ili država članica iz stavka 1. točke (b) da provedu program ili fond na koji se mjera odnosi, a osobito obveze koje imaju prema krajnjim primateljima ili korisnicima, uključujući obvezu isplate sredstava na temelju ove Uredbe i primjenjivih sektorskih ili financijskih pravila. Kada izvršavaju sredstva Unije u okviru podijeljenog upravljanja, države članice na koje se odnose mjere donesene na temelju ove Uredbe izvješćuju Komisiju o poštovanju tih obveza svaka tri mjeseca nakon donošenja tih mjera.

Komisija provjerava poštuje li se primjenjivo pravo i prema potrebi poduzima sve odgovarajuće mjere za zaštitu proračuna Unije u skladu sa sektorskim i financijskim pravilima.

3. Poduzete mjere moraju biti proporcionalne. Utvrđuju se s obzirom na stvarni ili mogući učinak povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije. Priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načelâ vladavine prava uzimaju se u obzir na odgovarajući način. Mjere su, koliko je to moguće, usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama.

4. Komisija o obvezama država članica iz stavka 2. pruža informacije i smjernice u korist krajnjih primatelja ili korisnika putem svojih internetskih stranica ili portala. Komisija na istim internetskim stranicama ili portalu pruža i odgovarajuće alate kako bi krajnji primatelji ili korisnici obavijestili Komisiju o svakoj povredi tih obveza koja, prema mišljenju tih krajnjih primatelja ili korisnika, izravno na njih utječe. Ovaj stavak primjenjuje se tako da se osigurava zaštita osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u skladu s načelima utvrđenima u Direktivi (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća [od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL 2019., L 305, str. 17.)]. Uz informacije koje pružaju krajnji primatelji ili korisnici u skladu s ovim stavkom prilaže se dokaz da je predmetni krajnji primatelj ili korisnik podnio službenu pritužbu relevantnom tijelu predmetne države članice.”

24 U skladu s člankom 6. iste uredbe, naslovljenim „Postupak”:

„1. Ako ustanovi da ima opravdane razloge smatrati da su uvjeti iz članka 4. ispunjeni, Komisija, osim ako smatra da bi joj drugi postupci utvrđeni zakonodavstvom Unije omogućili učinkovitiju zaštitu proračuna Unije, šalje pisanu obavijest predmetnoj državi članici u kojoj navodi činjenične elemente i posebne razloge na kojima temelji svoje nalaze. Komisija bez odgode obavješćuje Europski parlament i Vijeće o takvoj obavijesti i njezinu sadržaju.

2. S obzirom na informacije primljene na temelju stavka 1., Europski parlament može pozvati Komisiju na strukturirani dijalog o svojim nalazima.

3. Pri procjenjivanju jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 4., Komisija uzima u obzir relevantne informacije iz dostupnih izvora, uključujući odluke, zaključke i preporuke institucija Unije, drugih relevantnih međunarodnih organizacija i drugih priznatih institucija.

4. Komisija prije i nakon slanja pisane obavijesti na temelju stavka 1. može zatražiti bilo koje dodatne informacije koje su joj potrebne za provedbu procjene iz stavka 3.

5. Predmetna država članica dostavlja tražene informacije i može podnijeti primjedbe o nalazima iznesenima u obavijesti iz stavka 1. u roku koji određuje Komisija, a koji nije kraći od mjesec dana ni dulji od tri mjeseca od datuma obavijesti o nalazima. U svojim primjedbama država članica može predložiti donošenje korektivnih mjera za pristupanje rješavanju nalaza navedenih u obavijesti Komisije.

6. Pri odlučivanju o podnošenju prijedloga provedbene odluke o odgovarajućim mjerama Komisija uzima u obzir informacije koje je primila i sve primjedbe predmetne države članice, kao i primjerenost svih predloženih korektivnih mjera. Komisija provodi procjenu u okvirnom roku od mjesec dana od primitka bilo kakve informacije od predmetne države članice ili njenih primjedbi, ili kada informacije ili primjedbe nisu primljene od isteka roka utvrđenog u skladu sa stavkom 5., a u svakom slučaju unutar razumnog vremenskog okvira.

7. Ako Komisija namjerava podnijeti prijedlog na temelju stavka 9., ona državi članici prije toga daje mogućnost da dostavi svoje primjedbe, osobito o proporcionalnosti predviđenih mjera, u roku od mjesec dana.

8. Pri procjeni proporcionalnosti mjera koje će se donijeti, Komisija u obzir uzima informacije i smjernice navedene u stavku 3.

9. Ako Komisija smatra da su uvjeti iz članka 4. ispunjeni i da se korektivnim mjerama koje je predložila država članica na temelju stavka 5., ako postoje, ne pristupa rješavanju nalaza iz obavijesti Komisije na odgovarajući način, u roku od mjesec dana od primitka primjedbi države članice ili, u slučaju izostanka primjedbi, bez nepotrebne odgode i u svakom slučaju u roku od mjesec dana od roka utvrđenog u stavku 7., podnosi Vijeću prijedlog provedbene odluke o odgovarajućim mjerama. U prijedlogu se navode posebni razlozi i dokazi na kojima se temelje nalazi Komisije.

10. Vijeće donosi provedbenu odluku iz stavka 9. ovog članka u roku od mjesec dana od primitka prijedloga Komisije. U slučaju izvanrednih okolnosti, razdoblje za donošenje te provedbene odluke može se produljiti za najviše dva mjeseca. Kako bi se osigurala pravodobna odluka, Komisija se koristi svojim pravima na temelju članka 237. UFEU-a ako to smatra primjerenim.

11. Vijeće može kvalificiranom većinom izmijeniti prijedlog Komisije i donijeti izmijenjeni tekst putem provedbene odluke.”

25 Članak 7. pobijane uredbe, naslovljen „Ukidanje mjera”, predviđa u svojim staccima 1. i 2.:

„1. Predmetna država članica može u svakom trenutku donijeti nove korektivne mjere i Komisiji podnijeti pisanu obavijest, uključujući dokaze o tome da uvjeti iz članka 4. više nisu ispunjeni.

2. Na zahtjev predmetne države članice ili na vlastitu inicijativu, a najkasnije godinu dana nakon što Vijeće donese mjere, Komisija ponovno procjenjuje situaciju u predmetnoj državi članici uzimajući u obzir sve dokaze koje je dostavila predmetna država članica te primjerenost svih novih korektivnih mjera koje je donijela predmetna država članica.

Ako smatra da uvjeti iz članka 4. više nisu ispunjeni, Komisija Vijeću podnosi prijedlog provedbene odluke o ukidanju donesenih mjera.

Ako smatra da je situacija koja je dovela do donošenja mjera djelomično ispravljena, Komisija podnosi Vijeću prijedlog provedbene odluke o prilagodbi donesenih mjera.

Ako smatra da situacija koja je dovela do donošenja mjera nije ispravljena, Komisija predmetnoj državi članici upućuje obrazloženu odluku i o tome obavješćuje Vijeće.

Kada predmetna država članica dostavi pisanu obavijest na temelju stavka 1., Komisija podnosi svoj prijedlog ili donosi odluku u roku od mjesec dana od primitka te obavijesti. To se razdoblje može produljiti u valjano opravdanim okolnostima, a u tom slučaju Komisija bez odgode obavješćuje predmetnu državu članicu o razlozima produljenja.

Postupak utvrđen u članku 6. stavcima 3., 4., 5., 6., 9., 10. i 11 primjenjuje se po analogiji na odgovarajući način.”

III. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

26 Mađarska zahtijeva od Suda da:

- prvenstveno poništi pobijanu uredbu;
- podredno, poništi članak 4. stavak 1. i stavak 2. točku (h), članak 5. stavak 2. i stavak 3. predzadnju i zadnju rečenicu kao i članak 6. stavke 3. i 8. te uredbe, i
- naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

27 Osim toga, Mađarska je od Suda zatražila na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije da u ovom predmetu presudi u velikom vijeću.

28 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da odbije tužbu i da Mađarskoj naloži snošenje troškova.

29 Zahtjevom od 12. svibnja 2021. Parlament je zatražio da se o ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku predviđenom u članku 133. Poslovnika Suda. U prilog tom zahtjevu Parlament je istaknuo da je donošenje pobijane uredbe bio bitan politički uvjet da odobri Uredbu 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.) i da će, s obzirom na ekonomsku hitnost, sredstva raspoloživa na temelju plana za oporavak COVID-19 naslovljenog „*Next Generation EU*” morati biti stavljena na raspolaganje državama članicama u vrlo kratkim rokovima. U tom je pogledu osobito pojasnio da će se u skladu s člankom 3. stavkom 4. Uredbe 2020/2094 najmanje 60 % pravnih obveza trebati preuzeti najkasnije do 31. prosinca 2022. i da će sve pravne obveze trebati preuzeti najkasnije do 31. prosinca 2023. Osim toga, Parlament je naglasio da će povodom stupanja na snagu Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom (SL 2020., L 424, str. 1.) Komisija od ljeta 2022. pokrenuti uzimanje svojih zajmova na tržištima kapitala radi financiranja prethodno navedenog plana oporavka. Parlament smatra da će uzimanje zajmova i stavljanje na raspolaganje krajnje velikih sredstava u vrlo kratkim rokovima

neizbježno dovesti do rizika za proračun Unije koji se pobijanom uredbom nastoji zaštititi. Takva je zaštita važna jer nesposobnost da se taj proračun djelotvorno zaštititi može stvoriti opasnost od štetnih posljedica, osobito po dugoročnu solidarnost unutar Unije.

- 30 Člankom 133. stavkom 1. Poslovnika predviđeno je da na zahtjev tužitelja ili tuženika predsjednik Suda može, kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, nakon što sasluša drugu stranku, suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se o predmetu odlučuje u ubrzanom postupku.
- 31 U ovom slučaju predsjednik Suda je, nakon što je saslušao druge stranke, suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučio 9. lipnja 2021. prihvatiti taj zahtjev. Ta je odluka obrazložena temeljnom važnošću ovog predmeta za pravni poredak Unije, osobito s obzirom da se odnosi na nadležnosti Unije da brani svoj proračun i svoje financijske interese od utjecaja koji mogu proizaći iz povreda vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava.
- 32 Odlukom predsjednika Suda od 25. lipnja 2021., Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Irskoj, Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Finskoj, Kraljevini Švedskoj i Komisiji dopušteno je intervenirati u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća.
- 33 Odlukom predsjednika Suda od istog dana Republici Poljskoj dopušteno je intervenirati u potporu zahtjevima Mađarske.
- 34 Zahtjevom od 11. svibnja 2021. Vijeće je zatražilo od Suda da ne uzme u obzir odlomke iz tužbe Mađarske i njezinih priloga, a osobito odlomke iz njezina priloga A.3, koji upućuju na mišljenje pravne službe Vijeća br. 13593/18 od 25. listopada 2018. u vezi s prijedlogom uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama ((COM/2018/324) *final*) od kojeg potječe pobijana uredba (u daljnjem tekstu: pravno mišljenje br. 13593/18) ili preuzimaju sadržaj ili razloge iz tog pravnog mišljenja. Sud je 29. lipnja 2021. odredio da će se o tom zahtjevu odlučiti zajedno s meritumom.
- 35 Smatrajući da je ovaj predmet od iznimne važnosti, Sud je 7. rujna 2021. odlučio, nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, da predmet uputi Sudu u punom sastavu u skladu s člankom 16. zadnjim stavkom Statuta Suda Europske unije.

IV. Zahtjev da se u obzir ne uzmu određeni odlomci iz tužbe Mađarske i njezina priloga A.3

A. Argumentacija stranaka

- 36 U prilog svojem zahtjevu da se u obzir ne uzmu točke 21., 22., 164. i 166. tužbe Mađarske i njezin prilog A.3, jer upućuju na pravno mišljenje br. 13593/18 time što preuzimaju njegov sadržaj ili odražavaju njegovu analizu, Vijeće ističe da je to pravno mišljenje interni dokument koji nema oznaku tajnosti odnosno nosi oznaku „LIMITE”. Prema tome, ono je obuhvaćeno obvezom čuvanja poslovne tajne i njegovo podnošenje u sudskim postupcima podliježe uvjetima predviđenima osobito u članku 6. stavku 2. Poslovnika Vijeća kao i u stavcima 20. i 21. Smjernica za postupanje s internim dokumentima Vijeća.

- 37 Prema članku 6. stavku 2. tog poslovnika, samo Vijeće ili Coreper mogu odobriti podnošenje za korištenje u sudskim postupcima preslika ili izvotka dokumenata Vijeća koji nisu još objavljeni u skladu s odredbama prava Unije o javnom pristupu dokumentima. Osim toga, u skladu sa stavicama 20. i 21. tih smjernica, dokument s oznakom „LIMITE” ne smije postati javno dostupan osim ako su takvu odluku donijeli propisno ovlašteni službenici Vijeća, nacionalno upravno tijelo države članice nakon savjetovanja s GTV-om ili, ako je primjenjivo, Vijeće, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001 i Poslovníkom Vijeća.
- 38 U ovom slučaju Vijeće je do danas objavilo na temelju Uredbe br. 1049/201 samo prvih osam točaka pravnog mišljenja br. 13593/18 i također nije odobrilo Mađarskoj da ih podnese u okviru ovog sudskog postupka.
- 39 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda i Općeg suda, bilo bi protivno javnom interesu – koji zahtijeva da institucije mogu dobivati mišljenja svojih pravnih službi dana potpuno neovisno – dopustiti da se takvi interni dokumenti mogu podnositi u okviru spora pred Sudom a da to podnošenje nije dopustila dotična institucija ili naložio Sud.
- 40 Vijeće primjećuje da iako je samo djelomično dalo pristup pravnom mišljenju br. 13593/18 povodom zahtjeva zasnovanih na Uredbi br. 1049/2001, to je bilo osobito zbog rizika da mu se u okviru spora o valjanosti pobijane uredbe tužitelj može suprotstaviti argumentima koje je iznijela njegova vlastita pravna služba u navedenom pravnom mišljenju, kršeći zahtjeve poštenog suđenja i jednakosti oružja između stranaka u sudskom postupku. Uostalom, ti su rizici nastali podnošenjem ove tužbe.
- 41 Osim toga, prema navodima Vijeća Mađarska je na temelju tih argumenata uvijek glasovala u korist odluka kojima se uskraćuje pristup javnosti pravnom mišljenju br. 13593/18. Ako je ta država članica željela da se to pravno mišljenje objavi, ona je morala podnijeti zahtjev u tom smislu na temelju Uredbe br. 1049/2001 ili zatražiti odobrenje u skladu s Poslovníkom Vijeća ili Smjernicama za postupanje s internim dokumentima Vijeća.
- 42 Vijeće navodi da bi se u slučaju da se Mađarskoj odobri korištenje pravnim mišljenjem br. 13593/18 u ovom predmetu, iako nije slijedila postupak predviđen u tu svrhu te iako to pitanje nije bilo podvrgnuto djelotvornom sudskom nadzoru, zaobišli postupci predviđeni Uredbom br. 1049/2001 i Poslovníkom Vijeća. Podsjeća u tom pogledu na ustaljenu sudsku praksu Suda u kojoj nije prihvatio zahtjeve institucija da se iz spisa kojim Sud raspolaze izdvoje njihovi interni dokumenti, kada one nisu odobrile njihovo podnošenje u sudskom postupku i smatra da iz toga proizlazi da se pravno mišljenje br. 13593/18 ne može koristiti u ovom predmetu.
- 43 Usto, Vijeće ističe da ako se u ovom predmetu dopusti podnošenje mišljenja br. 13593/18, ono će biti prisiljeno iznijeti ocjene pred sudom Unije o mišljenju koje je namijenjeno internoj upotrebi i koje je sastavila njezina vlastita pravna služba prilikom izrade pobijane uredbe, čime bi se prekršili zahtjevi poštenog suđenja i utjecalo na mogućnost Vijeća da dobije otvorena, objektivna i potpuna mišljenja.
- 44 Naposljetku, prema sudskoj praksi Suda, činjenica da je pravno mišljenje br. 13593/18 otkriveno bez odobrenja Vijeća na internetskoj stranici medijske kuće i da je njegov sadržaj time otkriven javnosti ne utječe na ta razmatranja. Štoviše, šteta uzrokovana Vijeću i institucijama Unije koja proizlazi iz neovlaštenog korištenja tim pravnim mišljenjem u okviru ovog postupka uvelike bi premašila štetu uzrokovanu objavom navedenog mišljenja u medijima. Naime, činjenica da je

Mađarskoj dopušteno osloniti se na isto pravno mišljenje ugrozila bi javni interes koji se sastoji od toga da institucije mogu dobivati mišljenja svoje pravne službe dana potpuno neovisno i učinila bi neučinkovitim postupke za zaštitu tog interesa.

45 Mađarska osporava argumentaciju Vijeća.

B. Ocjena Suda

- 46 U sklopu svoje argumentacije Vijeće tvrdi, u biti, da je time što je u točkama 21., 22., 164. i 166. tužbe kao i u njezinu prilogu A.3 uključila upućivanja na pravno mišljenje br. 13593/18 i analize njegova sadržaja, Mađarska, prvo, povrijedila članak 6. stavak 2. Poslovnika Vijeća, drugo, prekršila stavke 20. i 21. Smjernica za postupanje s internim dokumentima Vijeća, treće povrijedila Uredbu br. 1049/2001., četvrto zanemarila javni interes koji se sastoji od toga da Vijeće može dobivati mišljenja svoje pravne službe dana potpuno neovisno, i, peto, stavila Vijeće u položaj koji ga može navesti da se u glavnom postupku izjasni o analizama vlastite pravne službe kršeći tako načelo jednakosti oružja.
- 47 Glede navoda o povredi članka 6. stavka 2. Poslovnika Vijeća, valja podsjetiti da u skladu s tom odredbom „Vijeće ili Coreper može odobriti proizvodnju za korištenje u sudskim postupcima preslika ili izvatka dokumenata Vijeća koji nisu još objavljeni”.
- 48 U tom pogledu valja utvrditi ponajprije da tužba i njezin prilog A.3 upućuju na točke pravnog mišljenja br. 13593/18 različite od osam točaka koje je Vijeće objavilo primjenom Uredbe br. 1049/2001, potom, da Mađarska nije zatražila od Vijeća odobrenje za podnošenje za korištenje u sudskom postupku preslike ili izvadaka tog pravnog mišljenja i, naposljetku, da ta država članica nije svojoj tužbi priložila presliku navedenog pravnog mišljenja.
- 49 Prema tome, valja utvrditi treba li zbog toga što je u svojoj tužbi i u njezinu Prilogu A.3 Mađarska obuhvatila odlomke iz pravnog mišljenja br. 13593/18, za nju smatrati da je u sudskom postupku podnijela njegove izvatke u smislu članka 6. stavka 2. Poslovnika Vijeća.
- 50 U tom pogledu valja istaknuti da točke 22. i 164. tužbe kao i njezin prilog A.3 drugi do sedmi i deveti stavak sadržavaju vlastitu argumentaciju Mađarske za koju ta država članica navodi da odražava analizu provedenu u tom pravnom mišljenju, dok točke 21. i 166. tužbe sadržavaju, također u okviru vlastite argumentacije Mađarske, puka upućivanja na navedeno pravno mišljenje. Stoga se takva argumentacija povezana s pukim navodima o korelaciji s pravnim mišljenjem br. 13593/18 i upućivanjima na njega, čiju točnost Vijeće inače osporava, ne može smatrati izvacima tog pravnog mišljenja.
- 51 S druge strane, za prilog A.3 tužbi, u dijelu u kojem citira u svojem četvrtom stavku pravno mišljenje br. 13593/18, treba smatrati da sadržava „izvadak” tog pravnog mišljenja u smislu članka 6. stavka 2. Poslovnika Vijeća. Osim toga, podnošenje takvog izvatka u prilogu postupovnoj ispravi jest „podnošenje za korištenje u sudskim postupcima” u smislu te odredbe.
- 52 Slijedom navedenog, Mađarska je bila u načelu dužna, na temelju članka 6. stavka 2. Poslovnika Vijeća, pribaviti odobrenje Vijeća da Sudu podnese izvadak pravnog mišljenja br. 13593/18 koji se nalazi u prilogu A.3 tužbi.

- 53 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi, doduše, kao što to Vijeće ističe, da bi bilo protivno javnom interesu – koji zahtijeva da institucije mogu dobivati mišljenja svojih pravnih službi dana potpuno neovisno – dopustiti da se takvi interni dokumenti mogu podnositi u okviru spora pred Sudom, a da to podnošenje nije dopustila dotična institucija ili naložio Sud (rješenje od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament, C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438, t. 8. i navedena sudska praksa, i presuda od 31. siječnja 2020., Slovenija/Hrvatska, C-457/18, EU:C:2020:65, t. 66.).
- 54 Naime, neodobrenim podnošenjem takvog pravnog mišljenja tužitelj suprotstavlja, kao što to Vijeće tvrdi, dotičnoj instituciji, u postupku o valjanosti pobijanog akta, mišljenje koje dala njezina vlastita pravna služba prilikom izrade tog akta. U načelu, činjenica da je tužitelju dopušteno uložiti u spis pravno mišljenje institucije čije otkrivanje ona nije odobrila dovela bi do kršenja zahtjeva pravičnog suđenja i zaobilaženja postupka povodom zahtjeva za pristup takvom dokumentu koji je uspostavljen Uredbom br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu rješenje od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament, C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438, t. 14. i navedenu sudsku praksu, i od 31. siječnja 2020., Slovenija/Hrvatska, C-457/18, EU:C:2020:65, t. 68.).
- 55 Međutim, valja uzeti u obzir načelo transparentnosti utvrđeno u članku 1. drugom stavku i članku 10. stavku 3. UEU-a kao i u članku 15. stavku 1. te članku 298. stavku 1. UFEU-a koje dopušta, među ostalim, da se zajamči veća legitimnost, učinkovitost i odgovornost uprave prema građanima u demokratskom sustavu (vidjeti u tom smislu rješenje od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament, C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438, t. 13. i navedenu sudsku praksu). Omogućavajući otvorenu raspravu o različitim stajalištima, transparentnost, nadalje, doprinosi jačanju povjerenja tih građana (presuda od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 75. i navedena sudska praksa).
- 56 Točno je da načelo transparentnosti može samo iznimno opravdati da se u okviru sudskog postupka otkrije dokument institucije koji nije učinjen dostupnim javnosti i sadržava pravno mišljenje. Zato je Sud presudio da zadržavanje u spisu dokumenta koji sadržava pravno mišljenje institucije nije opravdano nikakvim prevladavajućim javnim interesom kada se, s jedne strane, to mišljenje ne odnosi na zakonodavni postupak u kojem je potrebna povećana transparentnost te kada se, s druge strane, interes za to zadržavanje sastoji samo u tome da se dotična država članica može pozivati na navedeno pravno mišljenje u okviru spora. Naime, Sud smatra da je podnošenje takvog pravnog mišljenja vođeno tužiteljevim vlastitim interesima da potkrijepi svoju argumentaciju, a ne nekim prevladavajućim javnim interesom, poput onoga da se učini javnim postupak koji je doveo do pobijanog akta (vidjeti u tom smislu rješenje od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament, C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438, t. 18., i presudu od 31. siječnja 2020., Slovenija/Hrvatska, C-457/18, EU:C:2020:65, t. 71.).
- 57 U ovom slučaju valja utvrditi da se, za razliku od predmeta povodom kojih je nastala sudska praksa navedena u prethodnoj točki, pravno mišljenje br. 13593/18 odnosi na zakonodavni postupak.
- 58 U tom pogledu Sud je smatrao da otkrivanje dokumenata koji sadržavaju mišljenje pravne službe institucije o pravnim pitanjima koja su se pojavila tijekom rasprave o zakonodavnim inicijativama može povećati transparentnost i otvorenost zakonodavnog postupka i ojačati pravo europskih građana da provjere informacije koje su bile temelj zakonodavnog akta. Iz toga je zaključio da opća potreba za povjerljivošću ne postoji glede mišljenja pravne službe Vijeća o zakonodavnom postupku i da Uredba br. 1049/2001 načelno nalaže obvezu njihova otkrivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 67. i 68.).

- 59 Naime, upravo transparentnost u tom pogledu, koja omogućavanjem otvorene rasprave o razlikama između više stajališta, pridonosi tome da se smanje dvojbe kod građana ne samo u pogledu zakonitosti pojedinačnog akta nego i u pogledu zakonodavnog postupka u cjelini (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 59.), i doprinosi jačanju načelâ demokracije i poštovanju temeljnih prava iz članka 6. UEU-a i Povelje, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 2. Uredbe br. 1049/2001.
- 60 No, ta transparentnost ne isključuje mogućnost da se otkrivanje određenog pravnog mišljenja, danog u kontekstu odnosnog zakonodavnog postupka, koje je osobito osjetljive prirode ili ima osobito širok doseg koji prelazi okvir tog zakonodavnog postupka, može uskratiti po osnovi zaštite pravnih mišljenja u kojem je slučaju na dotičnoj instituciji da detaljno obrazloži to uskraćivanje (presuda od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 69.).
- 61 Kao što je to nezavisni odvjetnik M. istaknuo u točkama 70. do 72. svojeg mišljenja, Vijeće nije obrazložilo da je pravno mišljenje br. 13593/18 osobito osjetljive prirode ili da ima osobito širok doseg koji prelazi okvir zakonodavnog postupka na koji se ono odnosi.
- 62 Prema tome, niti članak 6. stavak 2. Poslovnika Vijeća niti sudska praksa navedena u točki 53. ove presude nisu prepreka tome da u svojoj tužbi Mađarska u cijelosti ili djelomično otkrije to pravno mišljenje.
- 63 To utvrđenje ne opovrgava činjenica da Mađarska ima vlastiti interes da Sud uzme u obzir sporne odlomke iz njezine tužbe i priloga A.3 toj tužbi. Naime, budući da bi takvo uzimanje u obzir moglo također doprinijeti smanjenju dvojbi kod građana ne samo u pogledu zakonitosti pobijane uredbe nego i u pogledu legitimiteta zakonodavnog postupka u cjelini, ono u svako slučaju služi prevladavajućem javnom interesu navedenom u točkama 58. i 59. ove presude.
- 64 Slijedom toga i bez potrebe za zasebnim odlučivanjem o tužbenim razlozima koji se temelje na povredi stavaka 20. i 21. Smjernica za postupanje s internim dokumentima Vijeća, Uredbe br. 1049/2001 i načela jednakosti oružja, jer se ti tužbeni razlozi nikako ne mogu prihvatiti s obzirom na ocjene dane u točkama 55. do 63. ove presude, zahtjev Vijeća da se u obzir ne uzmu odlomci iz tužbe Mađarske i njezinih priloga, a osobito oni iz njezina priloga A.3., jer upućuju na pravno mišljenje br. 13593/18 time što preuzimaju njegov sadržaj ili odražavaju njegovu analizu, treba odbiti kao neosnovan.

V. O tužbi

- 65 Svojom tužbom Mađarska, koju Republika Poljska podupire, zahtijeva prvenstvo poništenje pobijane uredbe u cijelosti i, podredno, djelomično poništenje te uredbe, to jest članka 4. stavka 1., članka 4. stavka 2. točke (h), članka 5. stavka 2., članka 5. stavka 3. treće rečenice, članka 5. stavka 3. četvrte rečenice kao i članka 6. stavaka 3. i 8. te uredbe.

A. Glavni zahtjev za poništenje pobijane uredbe u cijelosti

- 66 U potporu svojem glavnom zahtjevu za poništenje pobijane uredbe u cijelosti Mađarska ističe tri tužbena razloga. Treba ispitati, kao prvo i zajedno, prvi i drugi tužbeni razlog koji se temelje, u biti, na nenadležnosti Unije za donošenje pobijane uredbe.

1. Prvi i drugi tužbeni razlog koji se temelje na nenadležnosti Unije za donošenje pobijane uredbe

a) Argumentacija stranaka

- 67 U sklopu prvog tužbenog razloga Mađarska, koju Republika Poljska podupire, tvrdi da ne postoji pravna osnova za pobijanu uredbu. U tom pogledu podsjeća da članak 322. stavak 1. točke (a) i (b) UFEU-a ovlašćuju zakonodavca Unije da donese „financijska pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa” i „pravila kojima se predviđa provjera odgovornosti financijskih izvršitelja, osobito dužnosnika za ovjeravanje i računovodstvenih službenika”. Dodaje da prema članku 322. stavku 2. UFEU-a Vijeće određuje metode i postupak prema kojima se prihvodi proračuna predviđeni aranžmanima o vlastitim sredstvima Unije stavljaju na raspolaganje Komisiji te mjere koje se primjenjuju za zadovoljavanje potreba za gotovinom.
- 68 Te su odredbe već poslužile u cijelosti ili djelomično kao pravna osnova za brojne pravne akte stvarno povezane s godišnjim proračunom Unije ili s njezinim višegodišnjim financijskim okvirom, poput Financijske uredbe, Uredbe (EU) 2020/558 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2020. o izmjeni uredbi (EU) br. 1301/2013 i (EU) br. 1303/2013 u pogledu posebnih mjera radi pružanja iznimne fleksibilnosti za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (SL 2020., L 130, str. 1.) koja omogućava primjenu iznimne stope sufinanciranja u okviru strukturnih i investicijskih fondova ili pak Uredbe (EU) 2020/2221 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu dodatnih sredstava i provedbenih mehanizama radi pružanja pomoći u sanaciji krize u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i njezinih socijalnih posljedica te u pripremi zelenog, digitalnog i otpornog oporavka gospodarstva (SL 2020., L 437, str. 30.) koja utvrđuje provedbena pravila za sanaciju krize u kontekstu pandemije i predviđa iznimno dodatna sredstva radi pružanja pomoći socijalnoj koheziji i gospodarskom oporavku.
- 69 Stoga, glede Financijske uredbe, ona u svojem prvom dijelu utvrđuje općenito i cjelovito načela u postupke za donošenje i provedbu proračuna Unije kao i za nadzor nad njezinim sredstvima. Ta načela i postupci čine „financijska pravila” kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a. Isto vrijedi za uredbu 2020/558 i 2020/2221 čija su pravila stvarno i izravno povezana s proračunom Unije u okviru višegodišnjeg financijskog okvira i s potporama pruženim iz različitih fondova Unije.
- 70 S druge strane, bitni elementi odredaba pobijane uredbe, kao što je definicija pojma „vladavina prava” ili mogući oblici povrede načelâ vladavine prava, ne mogu se objektivno smatrati financijskim pravilima kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za izvršenje proračuna, u smislu te odredbe. Neprikladnost članka 322. stavka 1. UFEU-a kao pravne osnove za tu uredbu proizlazi osobito iz usporedbe pravila u području sukoba interesa sadržanih u navedenoj uredbi i u Financijskoj uredbi.
- 71 U tom pogledu iz članka 61. Financijske uredbe proizlazi da se obveza izbjegavanja sukoba interesa primjenjuje na sve načine izvršenja sredstava Unije, također i na tijela država članica koja djeluju u okviru izvršenja tih sredstava, tako da su te države dužne donijeti odgovarajući propis u tom smislu. U tu svrhu Financijska uredba sadržava odgovarajuća postupovna pravila na temelju kojih se sukobi interesa mogu okončati.

- 72 Iz članka 3. točke (b) pobijane uredbe proizlazi da činjenica da nije osigurano nepostojanje sukoba interesa može upućivati na povredu načelâ vladavine prava, iako ta uredba ne određuje nikakvo postupovno pravila o mjerama koje države članice mogu donijeti radi zaštite takvih sukoba ili njihova otklanjanja. Na osnovi te se odredbe mogu, dakle, donijeti mjere u odnosu na države članice na temelju neodređenih očekivanja koja nadilaze zahtjeve utvrđene u Financijskoj uredbi.
- 73 Općenitije, Mađarska smatra da se odredbe pobijane uredbe ne mogu smatrati financijskim pravilima kojima se određuje postupak za izvršenje proračuna Unije. Naime, prema njezinu članku 1. predmet te uredbe je utvrđivanje pravila potrebnih za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama. U tu svrhu članak 2. navedene uredbe definira pojam „vladavina prava”, a članak 3. iste uredbe sadržava indikativan popis slučajeva povreda načelâ vladavine prava. Bitni elementi pobijane uredbe su, stoga, definicija pojma „vladavina prava” i mogući oblici povrede vladavine prava.
- 74 Članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a ne ovlašćuje Uniju da odredi slučajeve u kojima je vladavina prava prekršena niti čak da utvrdi konstitutivne elemente pojma „vladavina prava”. Stoga ta odredba ne čini pravnu osnovu koja dopušta da se ispituju ili utvrde povrede načelâ vladavine prava ili predvide pravne posljedice povezane s takvim povredama, jer se takva pravila ne mogu objektivno smatrati financijskim pravilima kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za izvršenje proračuna.
- 75 Sama činjenica da su materijalna i postupovna pravila utvrđena u pobijanoj uredbi povezana s proračunom Unije ne može biti dovoljna da ih se okvalificira kao „financijska pravila” u smislu članka 322. stavka 1. UFEU-a. Toliko široko tumačenje pojma „financijska pravila” da obuhvaća odredbe pobijane uredbe dovelo bi do proširivanja tog pojma na gotovo cijelo pravo Unije kao i na vrlo široke dijelove pravih sustava država članica, jer bi bilo teško naći odredbu za koju je nemoguće utvrditi barem neizravan učinak na proračunska sredstva Unije.
- 76 Neprikladnost pravne osnove za pobijanu uredbu proizlazi također iz činjenice da njezin članak 5. stavak 2. ne sadržava financijska pravila koja određuju postupak za izvršenje proračuna Unije. Naime, obveza da se nastavi s provedbom određenog programa nakon što su nepravilnosti, povrede ili nedostaci koji utječu na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije bili prepoznati ne spada u obveze nadzora ili revizije koje države članice imaju prilikom izvršenja proračuna primjenom članka 317. UFEU-a niti proizlazi iz financijskih pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa, koja su predviđena u članku 322. UFEU-a, kako bi se osiguralo poštovanje proračunskih načela, a osobito načelâ dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i nediskriminacije.
- 77 Takva financijska pravila ne obvezuju države članice da nastave provoditi određeni program nakon što su takve nepravilnosti, povrede ili nedostaci bili prepoznati. S druge strane, članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a dopušta donošenje financijskih pravila, poput suspenzije plaćanjâ za određeni program, a koja su namijenjena upravo tome da se zajamči da se država članica uskladi s uvjetima koji su utvrđeni relevantnim financijskim pravilima kako b se osigurala zaštita financijskih interesa Unije i učinkovito ostvarenje ciljeva zadanih u okviru određenog programa.

- 78 Logici na kojoj se ta financijska pravila zasnivaju bila bi suprotna činjenica da se financijskim pravilima Unije može državama članicama odrediti da nastave provoditi program, iako je Komisija utvrdila nepravilnosti u vezi s provedbom tog programa koja štete financijskim interesima Unije i načelu dobrog financijskog upravljanja ili koja ugrožavaju ostvarenje dotičnih ciljeva.
- 79 Iz toga slijedi, prema stajalištu Mađarske, da cilj zadan nametanjem takve obveze nije osigurati zaštitu financijskih interesa Unije, nego sankcionirati državu članicu u slučaju povrede načelâ vladavine prava, što je nespojivo s prihvaćenom pravnom osnovom. Usto, obveza za državu članicu da iz svojeg vlastitog proračuna financira programe glede čijeg određivanja ima samo ograničen manevarski prostor ograničava njezino pravo korištenja vlastitim proračunom i uspostavlja zahtjev koji ne opterećuje proračun Unije, nego proračun dotične države članice.
- 80 U sklopu svojeg drugog tužbenog razloga Mađarska tvrdi da pobijana uredba krši, prvo, članak 7. UEU-a, drugo, članak 4. stavak 1. i članak 5. stavak 2. UEU-a i, treće, članak 13. stavak 2. UEU-a i članak 269. UFEU-a.
- 81 Ističe, kao prvo, da je članak 7. UEU-a jedini članak na temelju kojeg se može ustanoviti opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava. Pobijana uredba uvodi u određeno područje usporedni postupak s istom svrhom kao i ona predviđena u tom članku 7., kršeći time taj članak.
- 82 Naime, prvo, Ugovori ne predviđaju da se članak 7. UEU-a može provoditi zakonodavnim aktima koji se odnose na utvrđenje povrede vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava i na određivanje pravnih posljedica takve povrede.
- 83 Drugo, postupak predviđen pobijanom uredbom podrazumijeva da Sud raspolaže nadležnošću za nadzor nad odlukama koje je Vijeće donijelo na osnovi te uredbe i, prema tome, za ocjenu povrede načelâ vladavine prava u državi članici, i to čak iako nacionalni propisi ili praksa od kojih ta povreda potječe nisu obuhvaćeni pravom Unije te iako sud nije, slijedom toga, nadležan da ih ispituje. Pobijana uredba širi tako, kršenjem Ugovorâ i zaobilaženjem osobito ograničenja predviđenih u članku 269. UFEU-a, ne samo nadležnosti Vijeća i Komisije, nego i Suda.
- 84 Treće, u sustavu Ugovorâ samo članak 7. UEU-a dodjeljuje institucijama Unije nadležnost da ispituju, utvrde i, po potrebi, sankcioniraju povrede načelâ vladavine prava u državi članici.
- 85 Na način sličan toj odredbi pobijana uredba predviđa da Komisija mora odlučiti o trima elementima prije podnošenja prijedloga provedbene odluke Vijeću i da se ono mora potom izjasniti o svakom od tih elemenata trima uzastopnim odlukama. Stoga, Komisija mora ponajprije utvrditi, u skladu s člancima 3. i 4. te uredbe, povredu načelâ vladavine prava. Potom valja istražiti, s obzirom na članak 4. stavak 1. navedene uredbe, je li ta povreda dovoljno usko povezana s proračunom Unije ili zaštitom financijskim interesa Unije. Naposljetku valja odrediti treba li na temelju članka 5. iste uredbe donijeti odluku kojom se određuju mjere za zaštitu proračuna Unije koje se smatraju nužnima.
- 86 Od tih triju odluka, prva i druga potpadaju pod članak 7. UEU-a. Naime, utvrđenje povrede načelâ vladavine prava predviđeno u članku 4. stavku 2. pobijane uredbe u vezi s njezinim člankom 3., po svojoj je biti istovjetno s utvrđenjem koje je na Vijeću i na Europskom vijeću da izvedu na temelju članka 7. stavaka 1. i 2. UEU-a, dok je donošenje mjera na temelju članka 5. te uredbe mogućnost

usporedna s mogućnošću suspenzije određenih prava dotične države članice predviđene u članku 7. stavku 3. UFEU-a, jer se ta suspenzija može odnositi na proračunska sredstva koja se duguju dotičnoj državi članici.

- 87 Činjenica da su mjere koje se mogu donijeti na temelju pobijane uredbe povezane s povredom jedne od vrijednosti koje članak 2. UFEU-a sadržava potkrijepljena je člankom 5. stavkom 3. i člankom 6. stavkom 8. te uredbe, iz kojih proizlazi da se priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povrede načelâ vladavine prava kao i relevantni izvori moraju uzeti u obzir na odgovarajući način prilikom ocjene proporcionalnosti mjera. Prema tome, Komisija i Vijeće dužni su temeljito ocijeniti postojanje i opseg takve povrede, dok se ta ocjena može dati samo na temelju članka 7. UFEU-a.
- 88 Mađarska, koju Republika Poljska podupire, dodaje da članak 7. UFEU-a predviđa postupak sankcioniranja ustavnopravne naravi koji je usmjeren protiv konkretne države članice. Osim toga, države članice su kao ustavotvorne vlasti iscrpno utvrdile taj postupak u Ugovoru o EU-u zbog političke dimenzije područja koja su obuhvaćena tim postupkom i ne ulaze nužno u područje primjene prava Unije, poput onih koja se odnose na funkcioniranje tijela i institucija država članica.
- 89 Isključivost postupka predviđenog u članku 7. UFEU-a glede povreda načelâ vladavine prava potvrđena je točkama 18. i 24. mišljenja pravne službe Vijeća 10296/14 od 27. svibnja 2014. o usklađenosti Komunikacije Komisije naslovljene „Novi okvir [Unije] za jačanje vladavine prava” s Ugovorima. Iako pobijana uredba nastoji povezati ispitivanje mogućeg postojanja povreda načelâ vladavine prava s izvršenjem proračuna Unije, njezin stvarni cilj, kako proizlazi iz obrazloženja prijedloga Komisije koji je doveo do donošenja navedene uredbe, jest ispitati poštovanje načelâ vladavine prava i primijeniti sankcije kada se utvrdi da država članica ne poštuje ta načela.
- 90 Kao drugo, Mađarska smatra da pobijana uredba krši načela podjele i dodjeljivanja nadležnosti, kako su zajamčena u članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 2. UFEU-a, jer dopušta institucijama Unije da ispituju nacionalne situacije i institucije koje nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije. Naime, iz te uredbe ne proizlazi jasno da je ispitivanje povreda načelâ vladavine prava ograničeno na područja obuhvaćena nadležnošću Unije, pri čemu se neke od situacija izloženih u njezinim člancima 3. i 4. mogu inače odnositi na povrede koje nisu ograničene na ta područja.
- 91 S obzirom na ta načela podjele i dodjeljivanja nadležnosti, takvo ispitivanje izvan nadležnosti Unije moguće je samo za potrebe odredbe primarnog prava, poput članka 7. UFEU-a, i prema postupku utvrđenom na temelju takve odredbe. Pobijana uredba ne može se, naprotiv, zasnivati na takvoj odredbi primarnog prava, tako da se za tu uredbu mora smatrati da uvodi odstupanje od općeg režima podjele nadležnosti između Unije i država članica, kako je utvrđen u Ugovorima. Štoviše, iako se postupak predviđen u članku 7. stavcima 1. i 2. UFEU-a odnosi samo na situacije koje pokazuju očit rizik od teške povrede vrijednosti koje članak 2. UFEU-a sadržava te teške i trajne povrede tih vrijednosti, postupak predviđen pobijanom uredbom moguć je čak i kada navodne povrede nisu niti teške niti trajne.
- 92 Mađarska, koju Republika Poljska podupire, izlaže naposljetku da iako ispitivanje provedeno primjenom pobijane uredbe može u određenim aspektima biti povezano s dobrim financijskim upravljanjem proračunom Unije ili zaštitom njezinih financijskih interesa, ta okolnost ne znači, međutim, da se za ispitane situacije mora nužno smatrati da ulaze u područje primjene prava Unije samo na temelju te veze. Naglašava da do analize o postojanju povrede vladavine prava dolazi u prvom stadiju ispitivanja, dok se veza s proračunom Unije može utvrditi tek po

okončanju drugog stadija. Slijedom toga, na temelju pobijane uredbe može se utvrditi da je država članica povrijedila vladavinu prava u situacijama koje nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije.

- 93 Kao treće, Mađarska tvrdi da pobijana uredba krši institucionalnu ravnotežu kako je uspostavljena u članku 7. i članku 13. stavku 2. UEU-a kao i u članku 269. UFEU-a, isto kao i prava koja za dotičnu državu članicu proizlaze iz prve od tih odredbi.
- 94 U tom pogledu i suprotno članku 7. UEU-a, pobijana uredba samo Komisiji dodjeljuje pravo inicijative za utvrđivanje povrede načelâ vladavine prava. Za glasovanje Vijeća zahtijeva većinu različitu od one predviđene u članku 7. UEU-a. Usto, ta uredba predviđa samo obvezu obavještanja Parlamenta, dok mu je pravo odobravanja priznato na temelju članka 7. stavaka 1. i 2. UEU-a, i ne dodjeljuje nikakvu nadležnost Europskom vijeću. Budući da se odluka Vijeća koja predviđa mjere po osnovi pobijane uredbe donosi kvalificiranom većinom, postupovni položaj dotične države članice je oslabljen uzimajući u obzir činjenicu da u okviru članka 7. stavaka 2. i 3. UEU-a donošenje mjera primjenom te odredbe zahtijeva jednoglasno donesenu odluku Europskog vijeća.
- 95 Pobijana uredba odgovara tako namjeri zakonodavca Unije, izraženoj u obrazloženju prijedloga Komisije koji je doveo do donošenja te uredbe, da pruži „lakši”, „brži” i „djelotvorniji” put za utvrđivanje i sankcioniranje povreda načelâ vladavine prava. Time navedena uredba, odstupajući od članka 7. UEU-a, dodjeljuje nove nadležnosti Vijeću, Komisiji i Sudu, dopuštajući osobito ovom potonjem, kršenjem članka 269. UFEU-a, da ispita osnovanost odluka kojima su utvrđene povrede načelâ vladavine prava. Ista uredba je slijedom toga suprotna izričitoj volji država članica, kao tvoraca Ugovorâ, da nadležnost Suda ograniče na postupovna pitanja glede tužbe u odnosu na akt koji su Europsko vijeće ili Vijeće donijeli na temelju članka 7. UEU-a.
- 96 Tu argumentaciju osporavaju Parlament i Vijeće koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija.

b) Ocjena Suda

- 97 U sklopu svojeg prvog i drugog tužbenog razloga Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe, u biti i s jedne strane, da niti članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a niti ikoja druga odredba Ugovora o FEU-u nisu mogli činiti prikladnu pravnu osnovu za donošenje pobijane uredbe, a osobito njezinih članaka 2. do 4. i njezina članka 5. stavka 2. Dodaje, s druge strane, da postupak uveden navedenom uredbom zaobilazi onaj predviđen člankom 7. UEU-a, koji je ipak jedini postupak za zaštitu vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, i negativno utječe na ograničenje nadležnosti Suda predviđeno u članku 269. UFEU-a.

1) Pravna osnova pobijane uredbe

- 98 Uvodno valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a, Parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Revizorskim sudom, uredbama donose „financijska pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa”.

- 99 Namjena je takvih pravila uređivati sve aspekte povezane s izvršenjem proračuna Unije obuhvaćene glavom II., naslovljenom „Financijske odredbe”, šestim dijelom Ugovora o FEU-u koji se odnosi na „[i]nstitucionalne i financijske odredbe” i, prema tome, povezane s tim izvršenjem u širokom smislu.
- 100 Naime, osim činjenice da se članak 322. UFEU-a nalazi u poglavlju 5. naslovljenom „Zajedničke odredbe” te glave II., valja istaknuti da na tu odredbu upućuju članak 310. stavci 2. i 3. UFEU-a, koji se nalaze u uvodnom dijelu navedene glave II., članak 315. prvi i drugi stavak te članak 316. prvi i drugi stavak UFEU-a koji se nalaze u poglavlju 3. iste glave II., naslovljenom „Godišnji proračun Unije” kao i članak 317. UFEU-a koji se nalazi u njezinu poglavlju 4. naslovljenom „Izvršenje proračuna i razrješnica”.
- 101 Članci 310. i 315. do 317. UFEU-a su svi povezani s izvršenjem proračuna Unije.
- 102 Naime, članak 310. UFEU-a određuje u svojem stavku 1. da su sve stavke prihoda i rashoda Unije obuhvaćene procjenama koje se izrađuju za svaku financijsku godinu i prikazuju se u proračunu te u svojem stavku 3. predviđa da je za provedbu rashoda prikazanih u proračunu potrebno prethodno donošenje pravno obvezujućeg akta Unije kojim se predviđa pravna osnova za njegovo djelovanje i za provođenje predmetnog rashoda u skladu s uredbom iz članka 322., osim za slučajeve predviđene zakonom. Naposljetku, taj članak 310. zahtijeva u svojem stavku 5. da se navedeni proračun izvršava u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, pri čemu države članice moraju surađivati s Unijom kako bi osigurale da se odobrena proračunska sredstva koriste u skladu s tim načelom.
- 103 Glede članka 315. UFEU-a, on predviđa u svojem prvom stavku da ako na početku financijske godine proračun još nije konačno usvojen, iznos ne veći od jedne dvanaestine odobrenih proračunskih sredstava za prethodnu financijsku godinu može se utrošiti svaki mjesec za bilo koje poglavlje u proračunu u skladu s odredbama uredaba donesenih na temelju članka 322. UFEU-a, no, taj iznos ne smije prelaziti jednu dvanaestinu odobrenih sredstava predviđenih u istom poglavlju u nacrtu proračuna. Članak 316. UFEU-a tiče se prijenosa odobrenih proračunskih sredstava na sljedeću financijsku godinu koja su neutrošena na kraju financijske godine.
- 104 Glede članka 317. UFEU-a, u njemu se navodi, među ostalim, to da Komisija izvršava proračun u suradnji s državama članicama u skladu s odredbama uredaba donesenih na temelju članka 322. UFEU-a, na vlastitu odgovornost i u granicama odobrenih proračunskih sredstava, vodeći pritom računa o načelima dobrog financijskog upravljanja. On također zahtijeva da države članice surađuju s Komisijom kako bi osigurale da se odobrena proračunska sredstva koriste u skladu s tim načelom i pojašnjava da se uredbom donesenom na temelju članka 322. UFEU-a utvrđuju obveze država članica u pogledu nadzora i revizije u izvršenju proračuna i nastalih odgovornosti.
- 105 Iz toga slijedi da financijska pravila „kojima se pobliže određuje postupak” za izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, u vezi s odredbama navedenim u točki 101. ove presude, ne obuhvaćaju samo pravila koja određuju način na koji se kao takvi izvršavaju rashodi prikazani u tom proračunu, nego, među ostalim, i pravila kojima se utvrđuju obveze država članica u pogledu nadzora i revizije kada Komisija izvršava proračun u suradnji s njima kao i nastalih odgovornosti. Konkretno, jasno proizlazi da ta financijska pravila trebaju, među ostalim, osigurati da se prilikom izvršenja proračuna Unije osigura poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja, također i u državama članicama.

- 106 S obzirom na prethodna razmatranja valja ispitati u ovom slučaju, je li članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a mogao činiti prikladnu pravnu osnovu za donošenje pobijane uredbe.
- 107 U tom je pogledu ustaljena sudska praksa da se izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta (presude od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 31., od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 38., i od 8. prosinca 2020., Poljska/Parlament i Vijeće, C-626/18, EU:C:2020:1000, t. 43.).
- 108 Usto, radi utvrđivanja odgovarajuće pravne osnove može se uzeti u obzir pravni kontekst u kojem se nalazi novi propis, osobito s obzirom na to da takav kontekst može pružiti pojašnjenje u pogledu svrhe navedenog propisa (presude od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 32., i od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće, C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 39. i od 8. prosinca 2020., Poljska/Parlament i Vijeće, C-626/18, EU:C:2020:1000, t. 44.).
- 109 Što se, u ovom slučaju, tiče kao prvo pitanja može li pobijana uredba, s obzirom na svoju svrhu, potpasti pod pravnu osnovu iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe da se krajnji cilj te uredbe sastoji od toga da se omogući da Komisija i Vijeće ispituju poštuju li države članice načelâ vladavine prava i da se u slučaju utvrđenja povreda tih načela primijene sankcije putem proračuna Unije, pri čemu taj cilj također proizlazi iz popratnog obrazloženja prijedloga Komisije koji je doveo do donošenja navedene uredbe.
- 110 U tom pogledu, prvo, članak 1. pobijane uredbe određuje da ona utvrđuje „pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama”. Tako iz teksta te odredbe proizlazi da se navedenom uredbom želi zaštititi proračun Unije od utjecaja na nju koji mogu proizlaziti iz povreda načelâ vladavine prava u državi članici.
- 111 Drugo, iz objedinjenog tumačenja članka 4. stavka 1. i članka 6. stavka 1. pobijane uredbe proizlazi da postupak predviđen u svrhu donošenja „odgovarajućih mjera” za zaštitu proračuna Unije Komisija može pokrenuti samo kada ta institucija ustanovi da ima opravdane razloge smatrati ne samo da je u državi članici došlo do povreda načelâ vladavine prava, nego i nadasve da te povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa na dovoljno izravan način.
- 112 Štoviše, iz članka 5. stavka 1. i 3. te uredbe proizlazi da se te odgovarajuće mjere sastoje, u bitnome, od suspenzija plaćanjâ, izvršenja pravnih obveza, obročne isplate sredstava, gospodarske prednosti na temelju zajamčenog instrumenta, odobrenja programa ili obveza, raskida pravnih obveza, zabrana preuzimanja novih pravnih obveza ili sklapanja novih sporazuma, prijevremenih otplata zajamčenih zajmova, smanjenja gospodarske prednosti na temelju zajamčenog instrumenta, obveza ili predfinanciranja i od prekida rokova plaćanja, i da one moraju biti proporcionalne, to jest ograničene na ono što je strogo nužno s obzirom na stvarni ili mogući učinak povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na njezine financijske interese.
- 113 Usto, prema članku 7. stavku 2. drugom podstavku pobijane uredbe, Komisija predlaže Vijeću ukidanje donesenih mjera kada uvjeti predviđeni u članku 4. te uredbe više nisu ispunjeni i, prema tome, kada više ne postoji utjecaj ili ozbiljan rizik od utjecaja na dobro upravljanje proračunom

Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa, tako da se, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 185. svojeg mišljenja, te mjere moraju ukinuti ako prestane učinak na izvršenje proračuna, iako povrede načelâ vladavine prava koje su utvrđene i dalje postoje.

- 114 No, vrste mjera koje se mogu donijeti, kriteriji za odabir i njihov opseg kao i uvjeti za donošenje i ukidanje navedenih mjera, po tome što su svi povezani s utjecajem ili ozbiljnim rizikom od utjecaja na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije, podupiru utvrđenje prema kojem je svrha pobijane uredbe zaštita proračuna Unije prilikom njegova izvršenja.
- 115 Osim toga, iz teksta članka 5. stavka 2. pobijane uredbe u vezi sa stavkom 4. tog članka kao i iz uvodne izjave 19. te uredbe proizlazi da se tom odredbom ne želi, kao što to ističe Republika Poljska, koju Mađarska podupire, sankcionirati državu članicu zbog povrede načela vladavine prava, nego zaštititi legitimne interese krajnjih primatelja i korisnika kada se odgovarajuće mjere donose po osnovi navedene uredbe u odnosu na državu članicu. Tom se odredbom određuju, stoga, posljedice takvih mjera u odnosu na treće. Prema tome, navedena odredba ne može potkrijepiti navod prema kojem se pobijanom uredbom želi kao takve sankcionirati povrede vladavine prava u državi članici, prije nego zaštititi proračun Unije.
- 116 Treće, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 130. svojeg mišljenja, uvodne izjave pobijane uredbe potkrepljuju svrhu te uredbe, kako proizlazi iz njezina članka 1. i sastoji se od zaštite proračuna Unije. Naime, u uvodnim izjavama 2. i 7. do 9. navedene uredbe navodi se osobito da je Europsko vijeće navelo da se financijski interesi Unije štite u skladu s vrijednostima koje članak 2. UEU-a sadržava, da je kad god države članice izvršavaju proračun Unije, poštovanje vladavine prava ključan preduvjet za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja sadržanih u članku 317. UFEU-a i da države članice mogu osigurati dobro financijsko upravljanje samo ako javna tijela postupaju u skladu s pravom, ako se učinkovito postupa protiv povreda prava te ako se proizvoljne ili nezakonite odluke javnih tijela mogu učinkovito sudski preispitivati te da se neovisnost i nepristranost pravosuđa i istražne službe i državno odvjetništvo zahtijevaju kao minimalno jamstvo protiv nezakonitih i proizvoljnih odluka javnih tijela koje bi mogle naštetiti financijskim interesima Unije. U uvodnoj izjavi 13. iste uredbe navodi se da u tom kontekstu postoji stoga „jasna veza između poštovanja vladavine prava i učinkovitog izvršenja proračuna Unije u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja”, dok se u njezinoj uvodnoj izjavi 15. pojašnjava da „[p]ovrede načelâ vladavine prava, posebice one koje osobito utječu na pravilno funkcioniranje javnih tijela i učinkovito sudsko preispitivanje, mogu ozbiljno naštetiti financijskim interesima Unije”.
- 117 Glede uvodne izjave 14. pobijane uredbe, iako se u njoj navodi da mehanizam predviđen njome „dopunjuje” instrumente kojima se promiče vladavina prava i njena primjena, u njoj se pojašnjava da taj mehanizam doprinosi tom promicanju „zaštitom proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava koje utječu na njegovo dobro financijsko upravljanje ili zaštitu financijskih interesa Unije”.
- 118 Četvrto, u popratnom obrazloženju prijedloga koji je doveo do donošenja pobijane uredbe Komisija je, doduše, navela da su izražene želje u korist intervencije Unije kako bi zaštitila vladavinu prava i, time, donijela mjere kako bi se zajamčilo njezino poštovanje. Međutim, u tom istom obrazloženju Komisija je svoj prijedlog opravdala nužnošću „zaštite financijskih interesa Unije od mogućeg financijskog gubitka uzrokovanog općim nedostacima u pogledu vladavine prava u [državi članici]”.

- 119 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da se, suprotno onome što ističe Mađarska, koju Republika Poljska podupire, svrha pobijane uredbe sastoji od zaštite proračuna Unije od utjecaja na njega koji dovoljno izravno proizlaze iz povreda načelâ vladavine prava u državi članici, a ne od sankcioniranja tih povreda kao takvih.
- 120 Ta je svrha dosljedna zahtjevu prema kojem se proračun Unije mora izvršavati u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja koje je osobito postavljeno u članku 310. stavku 5. UFEU-a, pri čemu je taj zahtjev primjenjiv na sve odredbe glave II. šestog dijela Ugovora o FEU-u koje se odnose na izvršavanje proračuna Unija i time, među ostalim, na članak 322. stavak 1. točku (a) UFEU-a.
- 121 Kao drugo, glede pitanja može li po svojem sadržaju pobijana uredba potpasti pod pravnu osnovu iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, Mađarska, koju podupire Republika Poljska, tvrdi, u biti, da to ne može biti slučaj osobito s člancima 2. do 4. i člankom 5. stavkom 2. te uredbe. Prvo, na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a ne može se definirati niti pojam „vladavina prava” niti pojam „povreda načelâ vladavine prava”. Drugo, veza između povreda načelâ vladavine prava i proračuna Unije preširoka je i omogućava, ako se prihvati, da se s njome poveže svako područje prava Unije kao i važni aspekti pravnih sustava država članica. Treće, navedeni članak 5. stavak 2. ne tiče se proračuna Unije niti njegova izvršenja, nego se odnosi na proračune država članica. Četvrto, navedeni članci 2. do 4. dopuštaju institucijama Unije da ispituju nacionalne situacije ili institucije koje nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije.
- 122 U tom pogledu, prvo, stranke u postupku sporazumne su oko zaključka da „mehanizam uvjetovanosti”, koji korištenje financiranjem iz proračuna Unije uvjetuje poštovanjem određenih uvjeta, može potpasti pod pojam „financijska pravila” u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a.
- 123 Međutim, dok Mađarska, koju Republika Poljska podupire, smatra da takav uvjet mora biti usko povezan s jednim od ciljeva programa odnosno posebnim djelovanjem Unije ili s dobrim financijskim upravljanjem proračunom Unije, Parlament i Vijeće, koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija, smatraju da takav mehanizam može također imati karakter „horizontale uvjetovanosti” u tom smislu da se predmetni uvjet može povezati s vrijednošću vladavine prava sadržanom u članku 2. UEU-a koji se mora poštovati u svim područjima djelovanja Unije.
- 124 U tom pogledu valja podsjetiti da se u skladu s člankom 2. Unija temelji na vrijednostima, poput vladavine prava, koje su zajedničke državama članicama i da u skladu s člankom 49. UEU-a poštovanje tih vrijednosti predstavlja preduvjet pristupanju Uniji za svaku europsku državu koja je podnijela zahtjev za članstvo u Uniji (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 160. i 161. i navedenu sudsku praksu).
- 125 Naime, kao što je to istaknuto u uvodnoj izjavi 5. pobijane uredbe, kada država kandidatkinja postane država članica, pridružuje se pravnoj strukturi koja počiva na temeljnoj pretpostavci prema kojoj svaka država članica dijeli sa svim drugim državama članicama i priznaje da one s njom dijele zajedničke vrijednosti koje članak 2. UFEU-a sadržava i na kojima se temelji Unija. Ta se pretpostavka zasniva na posebnim i bitnim značajkama prava Unije koje potječu iz same njegove naravi i proizlaze iz autonomije koju uživa navedeno pravo u odnosu na prava država članica kao i međunarodno pravo. Ona podrazumijeva i opravdava postojanje

uzajamnog povjerenja među državama članicama u priznavanju tih vrijednosti i, stoga, u poštovanju prava Unije koje ih provodi (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 166. do 168.; presude od od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 30., i od 20. travnja 2021., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 62.). U toj se uvodnoj izjavi pojašnjava također da bi zakoni i prakse država članica trebali i dalje biti u skladu sa zajedničkim vrijednostima na kojima se Unija temelji.

- 126 Iz toga slijedi da je poštovanje vrijednosti sadržanih u članku 2. UEU-a od strane države članice uvjet za uživanje svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovora na tu državu članicu (presude od 20. travnja 2021., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 63., od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 162., i od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 162.). Naime, poštovanje tih vrijednosti ne može se svesti na obvezu kojom je država kandidatkinja obvezana radi pristupanja Uniji i koje bi se mogla osloboditi nakon svojeg pristupanja.
- 127 Države članice prepoznale su i dijele vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava. One određuju sam identitet Unije kao zajedničkog pravnog poretka. Stoga Unija mora biti u mogućnosti da u granicama svojih ovlasti predviđenih Ugovorima, brani navedene vrijednosti.
- 128 Iz toga proizlazi da se u skladu s načelom dodjeljivanja nadležnosti utvrđenim u članku 5. stavku 2. UEU-a kao i načelom dosljednosti politika Unije predviđenim u članku 7. UFEU-a na vladavini prava, koja je vrijednost zajednička Uniji i državama članicama i dio je samih temelja Unije i njezina pravnog poretka, može zasnivati mehanizam uvjetovanosti koji je obuhvaćen pojmom „financijska pravila” u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a.
- 129 U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, da je proračun Unije jedan od glavnih instrumenata na temelju kojeg se u politikama i djelovanjima Unije može konkretizirati načelo solidarnosti utvrđeno u članku 2. UEU-a koje je samo jedno od temeljnih načela prava Unije (vidjeti po analogiji presudu od 15. srpnja 2021., Njemačka/Poljska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, t. 38.) i, s druge strane, da provedba tog načela putem tog proračuna počiva na uzajamnom povjerenju među državama članicama prilikom odgovornog korištenja zajedničkim sredstvima unesenima u navedeni proračun. To međusobno povjerenje samo počiva, kao što je to navedeno u točki 125. ove presude na obvezi svake od država članica da se uskladi s obvezama koje ima temelju prava Unije i da, kao što je to, osim toga, istaknuto u uvodnoj izjavi 5. pobijane uredbe, i dalje poštuje vrijednosti koje sadržava članak 2. UEU-a među kojima se nalazi vrijednost vladavine prava.
- 130 Usto, kako je to istaknuto u uvodnoj izjavi 13. pobijane uredbe, postoji jasna veza između poštovanja vladavine prava, s jedne strane, i učinkovitog izvršenja proračuna Unije, u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, kao i zaštite financijskih interesa Unije, s druge strane.
- 131 Naime, to učinkovito financijsko upravljanje i ti financijski interesi mogu se ozbiljno ugroziti povredama načela vladavine prave počinjenima u državi članici jer te povrede mogu imati za posljedicu, među ostalim, nepostojanje jamstva da izdaci pokriveni proračunom Unije zadovoljavaju sve uvjete financiranja predviđene pravom Unije i da, time, ispunjavaju ciljeve koje Unija nastoji ostvariti kada financira takve izdatke.

- 132 Konkretno, poštovanje tih uvjeta i ciljeva kao elemenata prava Unije ne može se u potpunosti zajamčiti ako nema djelotvornog sudskog nadzora čija je namjena osigurati poštovanje prava Unije, pri čemu je postojanje takvog nadzora u državama članicama i na razini Unije, od strane neovisnih sudova, svojstveno vladavini prava (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2021, Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 219. i 222.).
- 133 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno onome što navodi Mađarska, koju Republika Poljska podupire, mehanizam uvjetovanosti može također potpasti pod pojam „financijska pravila” iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a kada radi korištenja financiranjem iz proračuna Unije uvodi horizontalu uvjetovanost koja je povezana s poštovanjem vrijednosti vladavine prava u državi članici sadržane u članku 2. UFEU-a i odnosi se na izvršenje proračuna Unije.
- 134 Članak 4. stavak 1. pobijane uredbe uvodi takav mehanizam horizontalne uvjetovanosti jer predviđa da se odgovarajuće mjere poduzimaju ako se utvrdi da povrede načela vladavine prava u državi članici utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa na dovoljno izravan način.
- 135 Naime, iz članka 5. stavka 1. te uredbe proizlazi da ta odredba taksativno predviđa „odgovarajuće mjere” koje se mogu donijeti, sažete su u točki 112. ove presude i sve se odnose zapravo na izvršenje proračuna Unije.
- 136 Glede uvjeta predviđenog u članku 4. stavku 1. pobijane uredbe koji se odnosi na postojanje „povreda načela vladavine prava”, njezin članak 2. točka (a) određuje da se pojam „vladavina prava” odnosi za potrebe te uredbe na „vrijednost Unije sadržanu u članku 2. UEU-a” i pojašnjava da taj pojam obuhvaća načela zakonitosti, pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti, učinkovite sudske zaštite, diobe vlasti, nediskriminacije i jednakosti pred zakonom. U istoj se odredbi naglašava, međutim, da se pojam „vladavina prava”, kako je definiran za potrebe primjene navedene uredbe, „tumači [...] uzimajući u obzir ostale vrijednosti i načela Unije sadržane u članku 2. UEU-a”. Proizlazi da se poštovanje tih vrijednosti i načela, u mjeri u kojoj su obuhvaćena samom definicijom vrijednosti „vladavina prava” koju članak 2. UEU-a sadržava ili su, kao što to proizlazi iz druge rečenice tog članka, usko povezana s društvom koje poštuje vladavinu prava, može zahtijevati u okviru mehanizma horizontalne uvjetovanosti, poput onog uvedenog pobijanom uredbom.
- 137 Usto, člankom 3. pobijane uredbe, u kojem se navode slučajevi koji mogu upućivati na povrede tih načela, među kojima se nalazi neosiguravanje nepostojanja sukoba interesa, nastoji se, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 152. i 280. svojeg mišljenja, olakšati primjena te uredbe.
- 138 Glede članka 4. stavka 2. pobijane uredbe, iz njega proizlazi da kako bi potpale pod mehanizam horizontalne uvjetovanosti uveden u stavku 1. tog članka, povrede načela vladavine prava moraju se odnositi na situacije ili postupke tijela koji su navedeni u točkama (a) do (h) tog stavka 2., pod uvjetom da su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu financijskih interesa Unije.
- 139 Iz prethodno navedenog proizlazi da su članak 2. točka (a), članak 3., članak 4. stavak 2. i članak 5. stavak 1. pobijane uredbe konstitutivni elementi mehanizma horizontalne uvjetovanosti uvedenog u članku 4. stavku 1. te uredbe, time što utvrđuju definicije nužne za njegovu provedbu, određuju

njegovo područje primjene i predviđaju mjere do kojih on može dovesti. Te su odredbe tako sastavni dio tog mehanizma i stoga potpadaju pod pojam „financijska pravila” u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a.

- 140 Drugo, to utvrđenje ne opovrgava argumentacija Mađarske, koju Republika Poljska podupire, a prema kojoj članci 2. i 4. pobijane uredbe dopuštaju institucijama Unije da ispituju situacije u državama članicama koje nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije.
- 141 Naime, kao što je to istaknuto u točki 111. ove presude, iz objedinjenog tumačenja članka 4. stavka 1. i članka 6. stavka 1. pobijane uredbe proizlazi da postupak koji ona predviđa u svrhu donošenja „odgovarajućih mjera” za zaštitu proračuna Unije Komisija može pokrenuti samo kada ta institucija ustanovi da ima opravdane razloge smatrati ne samo da je u državi članici došlo do povreda načelâ vladavine prava, nego i nadasve da te povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa na dovoljno izravan način.
- 142 Štoviše, kao što je to utvrđeno u točki 138. ove presude, iz članka 4. stavka 2. pobijane uredbe proizlazi da kako bi potpale pod mehanizam horizontalne uvjetovanosti uveden u stavku 1. tog članka, povrede načelâ vladavine prava moraju se odnositi na situacije ili postupke tijela koji su navedeni u točkama (a) do (h) tog stavka 2., pod uvjetom da su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije.
- 143 Ta se relevantnost može pretpostaviti glede aktivnosti tijela koja izvršavaju proračun Unije i provode financijsku kontrolu, praćenje i revizije iz točaka (a) i (b) navedenog stavka 2. Glede istražnih službi i službi državnog odvjetništva, njihovo je pravilno funkcioniranje obuhvaćeno njegovom točkom (c) samo u mjeri kojem se tiče povreda prava Unije koje se odnose na izvršenje proračuna Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije. Isto vrijedi glede sprečavanja i sankcioniranja povreda prava Unije iz točke (e) od strane nacionalnih sudova ili upravnih tijela. Glede sudskog preispitivanja navedenog u točki (d), ono je obuhvaćeno samo u mjeri u kojem se tiče postupanja tijela spomenutog u navedenim točkama (a) do (c). Povrat nepropisno isplaćenih sredstava, predviđen u točki (f), odnosi se samo na sredstva iz proračuna Unije što je također slučaj sa suradnjom s OLAF-om i Uredom europskog javnog tužitelja spomenutom u točki (g). Naposljetku, točka (h) izričito se odnosi na svaku drugu situaciju i postupak tijela koji su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 144 Proizlazi da, suprotno onome što tvrdi Mađarska, koju Republika Poljska podupire, s jedne strane, pobijana uredba dopušta institucijama Unije da ispituju situacije u državama članicama samo pod uvjetom da su one relevantne za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije i, s druge strane, da se odgovarajuće mjere mogu donijeti na temelju te uredbe samo ako se utvrdi da takve situacije sadržavaju povredu jednog od načelâ vladavine prava koja utječe ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati, na dovoljno izravan način, na to dobro financijsko upravljanje ili na zaštitu tih financijskih interesa.
- 145 Te situacije, koje su relevantne za izvršenje proračuna, ne ulaze samo u područje primjene prava Unije, nego također mogu, kao što je to utvrđeno u točki 133. ove presude, potpasti pod financijsko pravilo u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU, poprimajući oblik mehanizma horizontalne uvjetovanosti povezanog s poštovanjem vrijednosti vladavine prava u državi članici.

- 146 Treće i suprotno onome što navodi Mađarska, koju Republika Poljska podupire, činjenica da mehanizam horizontalne uvjetovanosti koji ispunjava kriterije utvrđene u točki 133. ove presude, koji se odnose na poštovanje vrijednosti vladavine prava u državi članici koju članak 2. UEU-a sadržava i na izvršenje proračuna Unije, može potpasti pod pojam „financijska pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za [...] izvršenje proračuna”, u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, ne širi doseg tog pojma povrh onoga što je nužno za učinkovito izvršenje proračuna Unije.
- 147 Naime, članak 4. pobijane uredbe ograničava u svojem stavku 2. područje primjene mehanizma uvjetovanosti uvedenog navedenom uredbom na situacije ili postupke tijela koji su povezani s izvršenjem proračuna Unije i zahtijeva u svojem stavku 1. da se donošenje odgovarajućih mjera uvjetuje postojanjem povreda načelâ vladavine prava koje utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa na dovoljno izravan način. Ovaj potonji uvjet zahtijeva tako da se utvrdi stvarna veza između tih povreda i takvog utjecaja ili takvog ozbiljnog rizika od utjecaja.
- 148 Valja naglasiti u tom pogledu da primjena članka 4. stavaka 1. i 2. pobijane uredbe podliježe postupovnim zahtjevima određenim u članku 6. stavcima 1. do 9. te uredbe koji, kao što se to ističe u uvodnoj izjavi 26. navedene uredbe, uključuju obvezu Komisije da se, u slučaju kada ispituje je li donošenje odgovarajućih mjera opravdano, osloni na dokaze i poštuje načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakosti država članica pred Ugovorima.
- 149 Što se konkretnije tiče otkrivanja i procjene povreda načelâ vladavine prava, uvodna izjava 16. pobijane uredbe pojašnjava da ta procjena mora biti objektivna, nepristrana i pravedna. Usto, poštovanje svih tih obveza podliježe cjelovitom sudskom nadzoru Suda.
- 150 Četvrto, glede pitanja može li se članak 5. stavak 2. pobijane uredbe podvesti pod pravnu osnovu iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, u točki 115. ove presude utvrđeno je da prva odredba ima za cilj zaštititi legitimne interese krajnjih primatelja i korisnika kada se donose odgovarajuće mjere po osnovi navedene uredbe u odnosu na državu članicu. Iz toga slijedi da se navedena odredba odnosi na pravne i financijske učinke povezane s mjerama za zaštitu proračuna Unije, u smislu tog članka 5., a koje se same odnose na izvršenje proračuna Unije, kao što je to pojašnjeno u točkama 112. i 135. ove presude.
- 151 Usto, kao što je to utvrđeno u točki 99. ove presude, namjena je financijskih pravila kojima se „pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za” izvršenje proračuna u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a uređivati sve aspekte povezane s izvršenjem proračuna Unije obuhvaćene glavom II. šestog dijela Ugovora o FEU-u i, prema tome, povezane s tim izvršenjem u širokom smislu.
- 152 Za odredbu koja se, poput članka 5. stavka 2. pobijane uredbe, odnosi na pravne i financijske učinke povezane s mjerama za zaštitu proračuna Unije, u smislu tog članka 5., a koje su one mjere koje se odnose na izvršenje proračuna Unije, mora se smatrati da se sama odnosi na to izvršenje i može je se tako promatrati na način da pobliže određuje postupak koji treba usvojiti u vezi s izvršenjem tog proračuna.
- 153 S obzirom na sva prethodna razmatranja treba odbiti navode Mađarske, koju Republika Poljska podupire, a koji se temelje na nepostojanju pravne osnove za pobijanu uredbu jer ova potonja ne utvrđuje financijska pravila u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a.

154 S obzirom na to, valja još provjeriti, kao što to, u biti, ističe Mađarska, koju Republika Poljska podupire, da financijska pravila poput onih predviđenih pobijanom uredbom ne može donijeti zakonodavac Unije zato što zaobilaze članak 7. UEU-a i članak 269. UFEU-a.

2) Zaobilaženje članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a

155 Kao prvo, Mađarska, koju podupire Republika Poljska, ističe, u biti, da samo postupak predviđen u članku 7. UEU-a dodjeljuje institucijama Unije nadležnost za ispitivanje, utvrđivanje i, po potrebi, sankcioniranje povreda vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava i koje su počinjene u državi članici, zato što, među ostalim, takva nadležnost obuhvaća područja koja ne ulaze u područje primjene prava Unije, poput funkcioniranja tijela i institucija država članica i što su države članice, kao tvorci Ugovorâ, uredile sve aspekte tog postupka u okviru postupka Ugovora o EU-u. Budući da Ugovori ne predviđaju nikakvo prenošenje zakonodavne ovlasti na temelju članka 7. UEU-a, niti ta odredba niti ikoja druga odredba navedenih Ugovorâ ne ovlašćuju zakonodavca Unije da uvede postupak uspoređan s onim predviđenim u članku 7. UEU-a koji se odnosi na utvrđivanje povrede vrijednosti koje sadržava članak 2. UEU-a i određuje pravne posljedice koje iz toga proizlaze.

156 U tom pogledu, prvo valja podsjetiti da vrijednosti na kojima se Unija temelji i koje su zajedničke državama članicama, a koje sadržava članak 2. UEU-a, obuhvaćaju vrijednosti u vidu poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, u društvu u kojem prevladavaju, među ostalim, nediskriminacija, pravda, solidarnost te jednakost žena i muškaraca.

157 Preambula Povelje podsjeća, među ostalim, na to da se Unija temelji na načelima demokracije i vladavine prava te priznaje prava, slobode i načela utvrđena u navedenoj Povelji. Njezini članci 6., 10. do 13., 15., 16., 20., 21. i 23. određuju doseg vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti, poštovanja ljudskih prava, nediskriminacije te jednakosti žena i muškaraca, koje članak 2. UEU-a sadržava. Članak 47. Povelje i članak 19. UEU-a jamče, među ostalim, pravo na djelotvoran pravni lijek i pravo na pristup zakonom prethodno ustanovljenom neovisnom i nepristranom sudu glede zaštite prava i sloboda zajamčenih pravom Unije.

158 Osim toga, članci 8. i 10, članak 19. stavak 1., članak 153. stavak 1. točka (i) i članak 157. stavak 1. UFEU-a određuju doseg vrijednosti jednakosti, nediskriminacije te jednakosti žena i muškaraca i omogućuju zakonodavcu Unije da donese norme sekundarnog prava radi provedbe tih vrijednosti.

159 Iz obje prethodne točke proizlazi, suprotno onome što tvrdi Mađarska, koju Republika Poljska podupire, da osim postupka predviđenog u članku 7. UEU-a brojne odredbe Ugovorâ, često konkretizirane različitim aktima sekundarnog prava, dodjeljuju institucijama Unije nadležnost da ispituju, utvrde i, po potrebi, sankcioniraju povrede koje se odnose na vrijednosti sadržane u članku 2. UEU-a i koje su počinjene u državi članici.

160 Što se osobito tiče vrijednosti vladavine prava, neki su njezini aspekti zaštićeni člankom 19. UEU-a, kao što to Mađarska inače priznaje. Isto vrijedi za članke 47. do 50. Povelje koji se nalaze u njezinoj glavi VI., naslovljenoj „Pravda”, i kojima se jamči pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, pretpostavka nedužnosti i pravo na obranu, načela zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni i pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo.

- 161 Konkretnije, Sud je odlučio da članak 19. UEU-a, koji konkretizira vrijednost vladavine prava koju članak 2. UEU-a sadržava, zahtijeva od država članica, u skladu sa stavkom 1. drugim podstavkom navedenog članka 19., da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka dostatan da bi se osobama osiguralo da će se poštovati njihovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca vrhovnog suda – pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, t. 108. i 109. i navedenu sudsku praksu). Sud može nadzirati poštovanje tog zahtjeva, osobito prilikom tužbe zbog povrede obveze koju Komisija podnese na temelju članka 258. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 58. i 59., i od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:924, t. 106. i 107.).
- 162 Sud je, usto, odlučio da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, protumačen s obzirom na članak 47. Povelje, nameće državama članicama bezuvjetnu obvezu jasnog i preciznog rezultata u pogledu neovisnosti sudova od kojih se traži tumačenje i primjena prava Unije, tako da je na nacionalnom sudu da izuzme iz primjene svaku odredbu nacionalnog prava koja povređuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, po potrebi nakon što je od Suda pribavio tumačenje ove potonje odredbe u okviru postupka povodom zahtjeva za prethodnu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, t. 142. do 146.).
- 163 Stoga iz razmatranja u točkama 159. do 162. ove presude proizlazi da treba odbiti argumentaciju Mađarske prema kojoj Unija može štiti vrijednost vladavine prava samo u okviru postupka predviđenog u članku 7. UEU-a.
- 164 Drugo, glede navoda Mađarske, koju podupire Republika Poljska, da samo članak 7. UEU-a dopušta institucijama Unije da nadziru poštuju li države članice vladavinu prava u područjima koja nisu obuhvaćena područjem primjene prava Unije, među kojima se nalazi funkcioniranje tijela i institucija država članica, dovoljno je podsjetiti na to da pobijana uredba ne ovlašćuje niti Komisiju niti Vijeće da provode takav nadzor mimo postupka tijela države članice ili situacije pripisive takvom tijelu, koji se odnose na izvršenje proračuna Unije i koji su, prema tome, obuhvaćeni područjem prava Unije.
- 165 Naime, kao što je to utvrđeno u točkama 141. do 145. ove presude, s jedne strane, pobijana uredba dopušta institucijama Unije da ispituju situacije u državama članicama samo pod uvjetom da su one relevantne za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije i, s druge strane, odgovarajuće mjere mogu se donijeti na temelju te uredbe samo ako se utvrdi da takve situacije sadržavaju povredu jednog od načelâ vladavine prava koja utječe ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati, na dovoljno izravan način, na to dobro financijsko upravljanje ili na zaštitu tih financijskih interesa.
- 166 Kao drugo, glede navoda prema kojem pobijana uredba dovodi do zaobilaženja postupka predviđenog u članku 7. UEU-a i proširenja nadležnosti Suda utvrđenih u članku 269. UFEU-a, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe, u biti, da postupak uvedenom tom uredbom konkretizira u određenim slučajevima postupak iz članka 7. UEU-a i time uvodi usporedni postupak koji omogućava da se na kraju temeljite analize ustanove povrede načelâ vladavine prava u državama članicama. Navedena uredba omogućuje da se s takvim povredama povežu pravne posljedice istovjetne onima koje su predviđene u članku 7. UEU-a, iako niti ta odredba niti ikoja druga odredba Ugovorâ ne ovlašćuje zakonodavca Unije da to učini. Tako sama uredba

krši institucionalnu ravnotežu kako je uspostavljena u članku 7. UEU-a, članku 13. stavku 2. UEU-a i u članku 269. UFEU-a time što dodjeljuje nove nadležnosti Vijeću, Komisiji i Sudu.

- 167 U tom pogledu, prvo valja istaknuti da zakonodavac Unije ne može, a da ne povrijedi članak 7. UEU-a, uspostaviti postupak uspoređan s onim koji je predviđen u toj odredbi, a koji bi, u biti, imao isti predmet, nastojao ostvariti isti cilj i omogućio donošenje istovjetnih mjera, predviđajući pri tome intervenciju drugih institucija ili materijalne i postupovne uvjete različite od onih predviđenih u navedenoj odredbi.
- 168 Međutim, zakonodavac Unije je slobodan, kada raspolaže pravnom osnovom u tu svrhu, uvesti u aktu sekundarnog prava druge postupke u vezi s vrijednostima koje članak 2. UEU-a sadržava i među kojima se nalazi vladavina prava, pod uvjetom da se ti postupci razlikuju po svojem cilju i predmetu od postupka predviđenog u članku 7. UEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 7. veljače 1979., Francuska/Komisija, 15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, t. 26., rješenje od 11. srpnja 1996., An Taisce i WWF UK/Komisija, C-325/94 P, EU:C:1996:293, t. 25., i presudu od 11. siječnja 2001., Grčka/Komisija, C-247/98, EU:C:2001:4, t. 13.).
- 169 U ovom slučaju, glede svrha postupka iz članka 7. UEU-a i onog predviđenog pobijanom uredbom, iz članka 7. stavaka 2. do 4. UEU-a proizlazi da postupak predviđen u tom članku omogućuje, naime, Vijeću, kada Europsko vijeće utvrdi da država članica teško i trajno krši vrijednosti koje članak 2. sadržava, da suspendira određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na tu državu članicu, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću, i da Vijeće može naknadno odlučiti da izmijeni ili opozove poduzete mjere, ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su te mjere uvedene.
- 170 Tako je svrha postupka predviđenog u članku 7. UEU-a omogućiti Vijeću da sankcionira teške i trajne povrede vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, osobito kako bi naložilo dotičnoj državi članici da prestane s tim povredama.
- 171 S druge strane i kao što to proizlazi iz točaka 110. do 120. ove presude, iz naravi mjera koje se mogu donijeti na temelju pobijane uredbe kao i uvjeta za donošenje i ukidanje tih mjera slijedi da je svrha postupka uvedenog tom uredbom osigurati, u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja utvrđenog u članku 310. stavku 5. i članku 317. prvom stavku UFEU-a, zaštitu proračuna Unije u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici, a ne putem proračuna Unije sankcionirati povrede načelâ vladavine prava.
- 172 Iz toga slijedi da postupak predviđen pobijanom uredbom ima svrhu različitu od svrhe članka 7. UEU-a.
- 173 Glede predmeta svakog od tih dvaju postupaka, valja istaknuti da se područje primjene postupka predviđenog u članku 7. UEU-a odnosi na sve vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, dok se područje primjene postupka uvedenog pobijanom uredbom odnosi samo na jednu od tih vrijednosti, to jest vladavinu prava.
- 174 Štoviše, članak 7. UEU-a omogućava da se obuhvati svaka teška i trajna povreda vrijednosti koju članak 2. UEU-a sadržava, dok pobijana uredba dopušta ispitivanje povreda načelâ vladavine prava spomenutih u njezinu članku 2. točki (a) samo pod uvjetom da postoje opravdani razlozi za zaključak da one utječu na proračun.

- 175 Glede pretpostavki za pokretanje obaju postupaka, valja istaknuti da se postupak predviđen u članku 7. UEU-a može u skladu s njegovim stavkom 1. pokrenuti kada postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti koje članak 2. UFEU-a sadržava, pri čemu pravo inicijative pripada trećini država članica, Parlamentu ili Komisiji, dok je potreban prag prvotno onaj u vidu očite opasnosti od teške povrede tih vrijednosti, a potom, glede suspenzije određenih prava na temelju članka 7. stavaka 2. i 3. UEU-a koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na dotičnu državu članicu, u vidu jasne opasnosti od teške i trajne povrede tih vrijednosti od strane te države članice. S druge strane, samo Komisija može pokrenuti postupak uveden pobijanom uredbom kada postoje opravdani razlozi smatrati ne samo da je u državi članici došlo do povreda načelâ vladavine prava, nego također i nadasve da te povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa na dovoljno izravan način.
- 176 Osim toga, jedini materijalni uvjet potreban za donošenje mjera po osnovi članka 7. UEU-a počiva u utvrđenju Europskog vijeća o postojanju teške i trajne povrede vrijednosti u državi članici koje članak 2. UEU-a sadržava. S druge strane, kao što je to istaknuto u točki 147. ove presude, prema članku 4. stavcima 1. i 2. pobijane uredbe, mjere po osnovi te uredbe mogu se donijeti samo kada su ispunjena dva uvjeta. S jedne strane, mora se utvrditi da se povreda načelâ vladavine prava u državi članici odnosi barem na jednu od situacija ili jedan od postupaka tijela iz tog stavka 2., pod uvjetom da su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije. S druge strane, mora se također dokazati da te povrede utječu ili da postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na to dobro financijsko upravljanje ili na te financijske interese na dovoljno izravan način, pri čemu taj uvjet podrazumijeva stoga da se utvrdi postojanje stvarne veze između tih povreda i takvog utjecaja ili takvog ozbiljnog rizika od utjecaja.
- 177 Glede naravi mjera koje se mogu donijeti na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a, one se sastoje od toga „da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću” i mogu se, prema tome, odnositi na svako pravo koje proizlazi iz primjene Ugovorâ na predmetnu državu članicu. S druge strane, mjere koje se mogu donijeti na temelju pobijane uredbe ograničene su na one navedene u njezinu članku 5. stavku 1., sažete su u točki 112. ove presude i sve su proračunske naravi.
- 178 Naposljetku, članak 7. UEU-a predviđa izmjenu i ukidanje donesenih mjera samo ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su one uvedene. S druge strane, članak 7. stavak 2. drugi i treći podstavak pobijane uredbe povezuju ukidanje i izmjenu donesenih mjera s uvjetima za donošenje mjera iz članka 4. te uredbe. Prema tome, te se mjere ne mogu ukinuti ili izmijeniti samo u slučaju da se, barem djelomično, prestane s povredama načelâ vladavine prava u dotičnoj državi članici, nego i nadasve u slučaju u kojem te povrede, koliko god trajne, ne utječu više na proračun Unije. To osobito može biti slučaj kada se one više ne tiču barem jedne od situacija ili jednog od postupaka tijela iz stavka 2. tog članka, kada te situacije ili postupci nisu više relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije, kada povreda više ne utječe ili više ne postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati na to dobro upravljanje ili na te financijske interese ili kada veza između povrede načela vladavine prava i takvog utjecaja ili takvog ozbiljnog rizika nije više dovoljno izravna.
- 179 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da se postupkom predviđenim u članku 7. UEU-a i onim koji je uveden pobijanom uredbom nastoje postići različiti ciljevi i da svaki od njih ima očito različit predmet.

- 180 Iz toga slijedi da se, suprotno onome što ističe Mađarska, koju Poljska Republika podupire, za pobijanu uredbu ne može smatrati da uvodi usporedni postupak kojim se zaobilazi članak 7. UEU-a.
- 181 Drugo, glede argumentacije Mađarske, koju Republika Poljska podupire, a prema kojoj pobijana uredba ugrožava institucionalnu ravnotežu kako je uspostavljena u članku 7. UEU-a i članku 13. stavku 2. UEU-a, s jedne strane, utvrđeno je u dvjema prethodnim točkama ove presude da postupak predviđen u članku 7. UEU-a i onaj uveden pobijanom uredbom imaju različitu svrhu i svaka od njih ima zaseban predmet, tako da se za pobijanu uredbu ne može smatrati da uvodi usporedni postupak koji zaobilazi tu odredbu.
- 182 U tim okolnostima Mađarska, koju Republika Poljska podupire, neutemeljeno tvrdi da pobijana uredba narušava institucionalnu ravnotežu uspostavljenu u članku 7. UEU-a.
- 183 S druge strane, glede zahtjevâ iz članka 13. stavka 2. UEU-a, u skladu s kojim „[s]vaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima”, iz članka 6. pobijane uredbe proizlazi da Komisija vodi taj postupak i da Vijeće, po potrebi i na prijedlog Komisije, donosi provedbenu odluku o odgovarajućim mjerama, pri čemu se pojašnjava da unatoč upućivanju u uvodnoj izjavi 26. te uredbe na Europsko vijeće navedeni članak 6. ne dodjeljuje istome nikakvu ulogu u okviru postupka uvedenog navedenom uredbom.
- 184 U tom pogledu, ponajprije, u skladu s člankom 317. prvim stavkom UFEU-a Komisija izvršava proračun Unije u suradnji s državama članicama na vlastitu odgovornost i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, tako da je njezina uloga u postupku koji je uveden pobijanom uredbom u skladu s ovlastima koje su joj dodijeljene tom odredbom.
- 185 Potom, kao što je to Vijeće s pravom iznijelo, intervencija ovog potonjeg može se zasnivati na članku 322. stavku 1. točki (a) i članku 291. stavku 2. UFEU-a, tako da ne krši nadležnost koja je dodijeljena Komisiji na temelju članka 317. prvog stavka UFEU-a.
- 186 Naime, s jedne strane i kao što je to utvrđeno u točki 99. ove presude, namjena je financijskih pravila kojima se „pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za izvršenje proračuna” u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a uređivati sve aspekte povezane s izvršenjem proračuna Unije obuhvaćene glavom II. šestog dijela Ugovora o FEU-u i, prema tome, povezane s tim izvršenjem u širokom smislu.
- 187 Stoga je mehanizam horizontalne uvjetovanosti uveden pobijanom uredbom dio koncepta izvršenja proračuna koji nadilazi ono što, definirano u članku 2. točki 7. Financijske uredbe kao provođenje aktivnosti koje se odnose na upravljanje, praćenje, kontrolu i reviziju proračunskih odobrenih sredstava, potpada prema članku 317. prvom stavku UFEU-a pod ovlasti Komisije u suradnji s državama članicama.
- 188 S druge strane, članak 291. stavak 2. UFEU-a dopušta da se u posebnim valjano utemeljenim slučajevima Vijeću dodijele provedbene ovlasti kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije. U tom pogledu iz članka 6. stavaka 9. do 11. pobijane uredbe proizlazi da su mjere koje Vijeće može donijeti po osnovi te uredbe provedbene odluke, dok se u uvodnoj izjavi 20. navedene uredbe pojašnjava da se te provedbene ovlasti dodjeljuju Vijeću radi osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu navedene uredbe, uzimajući u obzir važnost financijskih učinaka takvih mjera.

- 189 Ti su elementi dovoljni za zaključak da dodjela nadležnosti Vijeću u svrhu donošenja odgovarajućih mjera iz članka 5. stavka 1. pobijane uredbe jest opravdana.
- 190 Naposljetku, nepostojanje nadležnosti dodijeljene Europskom vijeću u okviru postupka uvedenog u članku 6. pobijane uredbe u skladu je s ovlastima koje su mu dodijeljene člankom 15. stavkom 1. UEU-a, u skladu s kojim Europsko vijeće daje Uniji, bez izvršavanja zakonodavne funkcije, potreban poticaj za njezin razvoj i utvrđuje opće političke smjernice i prioritete tog razvoja.
- 191 Iako je točno da uvodna izjava 26. pobijane uredbe predviđa da Europsko vijeće može na zahtjev države članice koja je predmet postupka vođenog na temelju članka 6. te uredbe raspraviti pitanje jesu li tijekom tog postupka poštovana načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakosti država članica pred Ugovorima, dovoljno je istaknuti da takva iznimna intervencija Europskog vijeća nije predviđena u navedenom članku 6. niti u bilo kojoj drugoj odredbi navedene uredbe. U tim okolnostima i uzimajući u obzir to da preambula akta Unije nema obvezujuću vrijednost (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 76. i navedenu sudsku praksu), na tu se uvodnu izjavu 26. ne može pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi pobijane uredbe ni kako bi se te odredbe tumačilo na način suprotan njihovu tekstu.
- 192 Treće, budući da Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe da će u okviru sudskog nadzora nad odlukom koju Vijeće donesene na temelju članka 6. stavka 10. pobijane uredbe Sud morati ocijeniti postojanje povreda načela vladavine prava u državi članici i smatra da nadležnost koja mu je tako dodijeljena čini povredu članka 13. stavka 2. UEU-a i članka 269. UFEU-a, mora se istaknuti da se ovaj potonji članak odnosi, prema svojem tekstu, samo na nadzor zakonitosti akta koji Europsko vijeće ili Vijeće donese na temelju članka 7. UEU-a.
- 193 U tim okolnostima i s obzirom na utvrđenja izvedena u točkama 179. i 180. ove presude, nadzor zakonitosti koji Sud može provesti, osobito povodom tužbe za poništenje podnesene na temelju članka 263. UFEU-a, nad odlukama Vijeća donesenima na temelju članka 6. stavka 10. pobijane uredbe ne spada u područje primjene članka 296. i ne podliježe, dakle, posebnim pravilima predviđenima u tom članku.
- 194 Iz toga slijedi da pobijana uredba ne dodjeljuje Sudu nikakvu novu nadležnost.
- 195 Naposljetku, u točki 165. ove presude utvrđeno je, s jedne strane, da pobijana uredba dopušta institucijama Unije da ispituju situacije u državama članicama samo pod uvjetom da su one relevantne za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije i, s druge strane, da se odgovarajuće mjere mogu donijeti na temelju te uredbe samo ako se utvrdi da takve situacije sadržavaju povredu jednog od načela vladavine prava koja utječe ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati, na dovoljno izravan način, na to dobro financijsko upravljanje ili na zaštitu tih financijskih interesa.
- 196 Budući da se takve situacije odnose na izvršenje proračuna Unije i spadaju stoga u područje primjene prava Unije, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ne može tvrditi da je Sud nenadležan za ispitivanje ocjena Vijeća u odlukama donesenim na temelju članka 6. stavka 10. pobijane uredbe.
- 197 Iz toga slijedi da navode Mađarske, koju Republika Poljska podupire, a koji se temelje na zaobilaženju članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a, treba odbiti kao neosnovane.

198 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da prvi i drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovane.

2. Treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti

a) Argumentacija stranaka

- 199 U sklopu trećeg tužbenog razloga Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe da pobijana uredba krši načela pravne sigurnosti i jasnoće normi, priznata kao opća načela prava Unije, iz razloga što pojmovi u toj uredbi, na temelju kojih se može utvrditi da je država članica povrijedila načela vladavine prava, nisu predmet nikakve jedinstvene definicije u državama članicama. Osobito smatra da iz pojma „vladavina prava”, kako je definiran u članku 2. točki (a) navedene uredbe, proizlaze ozbiljne konceptualne dvojbe i ozbiljne nedosljednosti koje mogu ugroziti tumačenje vrijednosti Unije i dovesti do primjene iste uredbe koje bi bilo suprotno tim vrijednostima.
- 200 Kao prvo, Mađarska navodi da je vladavina prava ideal ili, u najboljem slučaju, orijentacijska točka koja se nikada nikada u cijelosti ne postigne i čije poštovanje treba stoga ocijeniti u relativnom smislu, jer niti jedna država ne može tvrditi da je se u cijelosti pridržava. Taj ideal, koji obilježava modernu demokraciju, prošao je složen razvoj tijekom stoljeća, dovodeći kao što proizlazi iz studije Venecijanske komisije br. 512/2009 od 28. ožujka 2011., naslovljene „Izvješće o vladavini prava”, do složenog koncepta koji se ne može precizno definirati i čija se bit trajno razvija.
- 201 Taj koncept vladavine prava proistječe također iz studije Venecijanske komisije br. 711/2013 od 18. ožujka 2016. kojom je uspostavljen popis „kriterija za vladavinu prava”, na koju studiju inače upućuje uvodna izjava 16. pobijane uredbe. Naime, prema točkama 12. i 18. te studije, bitni elementi pojma „vladavina prava” ne definiraju taj pojam i sami su teoretske kategorije i načela koja se mogu dalje podijeliti u više drugih načela. Usto, iz točaka 29. i 30. navedene studije proizlazi da kriteriji za vladavinu prava koje ona definira nisu taksativni i ne mogu se preoblikovati u pravila.
- 202 U tom pogledu Mađarska podsjeća na to da prema članku 4. stavku 2. UEU-a Unija poštuje nacionalne identitete država članica, čiji su dio njihove temeljne političke i ustavne strukture. Mehanizam uspostavljen pobijanom uredbom nije u skladu s tim temeljnim jamstvom jer postupak koji utvrđuje dopušta ispitivanje zakonodavstva ili prakse države članice čak i kada oni nisu obuhvaćeni područjem primjene prava Unije.
- 203 Te konceptualne dvojbe koje utječu na pojam „vladavina prava” pogoršane su još činjenicom da su predstavnici Komisije naveli u više navrata da će se utvrđenja u godišnjem izvješću Komisije o vladavine prava upotrebljavati u okviru primjene pobijane uredbe, iako ta uredba uopće ne upućuje na to izvješće. Osim toga, Komisija je u navedenom izvješću ispitala primjenu zahtjeva vladavine prava u područjima koja ne odgovaraju niti pojmovima korištenima u pobijanoj uredbi u odnosu na načela vladavine prava niti popisu kriterija za vladavinu prava koje je Venecijanska komisija izvela u svojoj studiji spomenutoj u točki 201. ove presude.

- 204 Mađarska smatra da o konstitutivnim elementima vladavine prava Komisija ima predodžbu drukčiju od predodžbe Venecijanske komisija i one iz koje proistječu pojmovi koji se nalaze u pobijanoj uredbi, tako da primjena te uredbe od strane te institucije može postati toliko nepredvidljiva da postane nespojiva s načelom pravne sigurnosti koje je samo jedan aspekt vladavine prava.
- 205 Kao drugo, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, drži da je zakonodavac Unije uzalud pokušao u članku 2. točki (a) pobijane uredbe razjasniti konstitutivne elemente pojma „vladavina prava”. Naime, ta odredba samo preuzima usporedne elemente koji se nalaze u članku 2. UEU-a i koji su jednako apstraktni, poput poštovanja temeljnih prava, zabrane svake diskriminacije i načela djelotvorne sudske zaštite, koje su također zasebno zajamčeni u Ugovorima. Ta okolnost tako potvrđuje činjenicu da vrijednosti iz članka 2. UEU-a nadahnjuju političku suradnju unutar Unije, ali nemaju vlastiti pravni sadržaj. Time što je definirao pojam „vladavina prava” u sektorskom propisu i omogućio time da se drugi akti sekundarnog prava koriste konceptom različitim od tog pojma, zakonodavac Unije ugrožava tumačenje istog kao zajedničke vrijednosti Unije, kako ga je definirala zajednica država članica na temelju članka 2. UEU-a.
- 206 Osim toga, nakon što je u svojem članku 2. točki (a) definirao pojam „vladavina prava”, pobijana uredba prikazuje na indikativan način u svojem članku 3. slučajeve „povred[a] načelâ vladavine prava” koji su u stvarnosti tek rubno povezani s definicijom tog pojma. Isto tako, odnos između, s jedne strane, članka 4. stavka 2. navedene uredbe, koji određuje situacije i postupke na koje se moraju odnositi povrede tih načela, te, s druge strane, pojmova „vladavina prava” kao i „načelâ vladavine prava” nije jasno odrediv. Stoga se na temelju zajedničkog ispitivanja slučajeve povreda načelâ vladavine prava, koji se kao indikacija nalazi u članku 3. pobijane uredbe, s definicijom pojma „vladavina prava” koji se nalazi u njezinu članku 2. točki (a), ne može isključiti da situacije nepovezane s dobrim upravljanjem sredstvima iz proračuna Unije budu predmet sankcija.
- 207 Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe da činjenica da javna tijela usvajaju postupanje zasnovano na pravu koje nije proizvoljno i može biti predmet tužbe pred sudom odgovara konstitutivnim elementima vladavine prava. Smatra, s druge strane, da „nesprječavanje [...] uskraćivanj[a] financijskih i ljudskih resursa kojim se utječe na [...] pravilno funkcioniranje [javnih tijela]”, „neosiguravanje nepostojanja sukoba interesa” ili pak „nesprječavanje [...] nezakonitih odluka”, što je obuhvaćeno člankom 3. točkom (b) pobijane uredbe, ima samo udaljenu i neizravnu vezu s pojmom „vladavina prava” i dovodi do prekida veze između svrhe i sadržaja te norme. Da je zakonodavac Unije namjeravao kazniti takve nedostatke, koji su u biti administrativne naravi, iz razloga što utječu na proračun Unije, on ih je mogao sankcionirati bez korištenja tim pojmom.
- 208 Kao treće, Mađarska ističe da iz studije koju je Parlament proveo tijekom 2015. i naslovljena je „*The General Principles of EU Administrative Procedural Law*” (Opća načela prava upravnog postupka Europske unije) proizlazi da je pojam „vladavina prava” toliko općenit da se njegov konkretan sadržaj može utvrditi samo konstitutivnim elementima među kojima se nalazi načelo pravne sigurnosti, koje zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretom Unije. Ti zahtjevi također moraju biti ispunjeni kada je mehanizam za sankcioniranje uveden zbog povreda vladavine prava.
- 209 Osim razlike između pojma „vladavina prava” i „načelâ vladavine prava”, pobijana uredba upućuje u svojem članku 3. i članku 4. stavku 2. na izraze koje ne definira dovoljno precizno kako bi bilo moguće predvidjeti okolnosti u kojima se povreda načelâ vladavine prava može utvrditi. Isto

vrijedi za „pravilno funkcioniranje [tijela]”, „učinkovito sudsko preispitivanje [...] tijela [...] koje provode neovisni sudovi”, „djelotvornu i pravodobnu suradnju s OLAF-om” i „druge situacije ili postupak tijela koja su relevantna [...]”. Stoga će Komisiji i Vijeću biti dodijeljena tako široka margina prosudbe da će biti nespojiva s postupkom koji može dovesti do sankcija.

- 210 U skladu s ustaljenom sudskom praksom sudova Unije, zakonodavstvo Unije treba biti izvjesno, a njegova primjena predvidljiva za osobe, pri čemu se taj zahtjev osobito strogo nameće u slučaju propisa koji može imati financijske posljedice, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se točno upoznaju s opsegom obveza koje im on nameće. Taj se zahtjev proteže na predvidljivost načina dokazivanja i metoda upotrijebljenih u postupcima sankcioniranja.
- 211 Mađarska izlaže da se načelu pravne sigurnosti ne protivi, doduše, to da zakon općenito i apstraktno uređuje određeno pitanje, pri čemu su sudovi tada zaduženi da, prilikom njegove primjene, daju njegovo tumačenje. Smatra, međutim, da s obzirom na obvezu „zaštite” nacionalnog identiteta država članica, mora postojati mogućnost da se vladavina prava i načela vladavine prava različito ocjenjuju u svakoj od država članica, i to tim više jer institucije Unije ne ocjenjuju uvijek ujednačeno različite pravne situacije. Temeljni element vladavine prava i pravne sigurnosti sastoji se od činjenice da pravo mora biti tako formulirao da se sa sličnim situacijama postupa na sličan način. Zbog konceptualnih nedostataka pobijane uredbe i nemogućnosti preciznog definiranja pojma „vladavina prava”, ta uredba ne ispunjava taj osnovni uvjet za ujednačenu primjenu zakona.
- 212 Mađarska navodi primjera radi da u svojim godišnjim izvješćima o vladavini prava Komisija nije smatrala konstitutivnim elementom zlorabice činjenicu da u određenim državama članicama državno odvjetništvo može primiti naputke od izvršne vlasti, dok je Sud izrazio ozbiljnu zabrinutost u tom pogledu u predmetima u kojima je bila riječ o izvršenju europskog uhidbenog naloga. Stoga je teško utvrditi je li u takvom slučaju ispunjen zahtjev pravilnog funkcioniranja tijela zaduženih za kazneni progon. Glede potrebnog stupnja suradnje s OLAF-om, ta se država članica pita ponajprije može li se ona mjeriti u odnosu na kazneni progon pokrenut na temelju preporuka OLAF-a, potom treba li radi usklađivanja s pobijanom uredbom utvrditi postotak kaznenih progona na temelju tih preporuka i, naposljetku, treba li radi postizanja tog praga postojati mogućnost davanja naputaka državnom odvjetništvu u pojedinačnim predmetima, iako se zbog postojanja takvih naputaka može dvojiti glede nepristranosti i zakonitosti kaznenog progona kao i nezavisnosti državnog odvjetništva. Mađarska također ističe da prag osuda na temelju takvih preporuka dovodi u sumnju neovisnost pravosudne vlasti. Uzimajući u obzir te dvojbe, Mađarska gaji bojazan od mogućnosti nastanka proturječnosti između uvjeta koje Komisija ispituje u okviru mehanizma uvedenog pobijanom uredbom, s jedne strane, i temeljnih zahtjeva postavljenih od strane Suda i nacionalnim ustavnim odredbama, s druge strane.
- 213 Kao četvrto, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe da neke odredbe pobijane uredbe krše načelo pravne sigurnosti i da te povrede moraju dovesti do poništenja te uredbe u cijelosti.
- 214 Prvo, po tome što dopušta donošenje mjera čim postoji „rizik” od utjecaja na proračun Unije, članak 4. stavak 1. pobijane uredbe dopušta donošenje sankcija u neizvjesnim ili nedokazanim situacijama. Naime, ako ne postoji konkretan utjecaj na taj proračun, primjena sankcija bila bi proizvoljna i kršila bi načelo pravne sigurnosti, jer je bi tada bilo nemoguće da Komisija objektivno, tehnički i činjenično utvrdi uvjete za donošenje mjera. U takvoj bi situaciji jedini objektivni kriteriji za opravdanje donošenja mjera bili težina i narav povrede vladavine prava, što je, međutim, nespojivo s pravnom osnovom za pobijanu uredbu.

- 215 Drugo, činjenica da članak 4. stavak 2. pobijane uredbe dopušta u svojoj točki (h) da se, izvan slučajeva iz njegovih točaka (a) do (g), donose mjere ako postoje „druge situacije ili postupak tijela”, koji nisu određeni, suprotna je načelu pravne sigurnosti, prema kojem norma koja dopušta donošenje sankcija mora precizno i taksativno navesti postupanja koja mogu predmet sankcija. Jedina osobitost te točke (h) u odnosu na sadržaj članka 4. stavka 1. te uredbe jest navod da situacija ili inkriminirani postupak trebaju biti pripisivi „tijelima”, ali za razliku od drugih odredbi navedene odredbe ne daje nikakvo pojašnjenje glede naravi tih „tijela”. Taj pojam može stoga obuhvatiti svaku skupinu pojedinaca sa službenim odgovornostima za određeno područje aktivnosti jer, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „tijelo” treba shvatiti u širokom smislu u različitim aktima Unije.
- 216 Usto, iz međusobne usporedbe verzija pobijane uredbe na njemačkom, engleskom i francuskom jeziku ne proizlazi jasno je li u izrazu „*andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden*”, „*other situations or conduct of authorities*” odnosno „druge situacije ili postupak [...] tijela”, riječ „situacije” povezana s riječju „tijela”. Doduše, na prvi pogled ne izgleda da izraz „*Umstände von Behörden*”, „*situations of authorities*” ili „situacije tijela” ima smisla, no u verziji na mađarskom jeziku povezuje riječ „situacija” s riječju „tijelâ” tako da navedena odredba ne ispunjava zahtjev jasnoće norme.
- 217 Mađarska iz toga zaključuje da točka (h) članka 4. stavka 2. pobijane uredbe lišava smisla navođenje u točkama (a) do (g) te uredbe, time što ga čini netaksativnim što je nespojivo s načelom pravne sigurnosti.
- 218 Treće, po tome što članak 5. stavak 3. treća rečenica pobijane uredbe samo predviđa mjere koje treba donijeti uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načelâ vladavine prava, a da konkretno ne određuje narav i razmjer tih mjera, on također krši načelo pravne sigurnosti. Naime, ta odredba ne utvrđuje nikakav konkretan kriterij radi ocjene opravdanosti, nužnosti ili proporcionalnosti mjere niti određuje vrstu povrede načelâ vladavine prava koji može poslužiti kao pravna osnova za određivanje naravi i razmjera mjere sankcije.
- 219 Četvrto, Mađarska drži da zato što se u članku 5. stavku 3. zadnjoj rečenici pobijane uredbe navodi da mjere koje treba donijeti moraju, „koliko je to moguće”, biti usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama, nije moguće na temelju nje zajamčiti postojanje izravne veze između povrede načelâ vladavine prava koja je utvrđena i donošenja mjera za zaštitu proračuna Unije. Ta odredba tako omogućava donošenje mjera u vezi s programom Unije s kojim povreda načelâ vladavine prava koja je utvrđena nema nikakva stvarne veze, što osim načela proporcionalnosti krši i načelo pravne sigurnosti. Usto, to kršenje potvrđuje činjenicu da pobijana uredba nije instrument za zaštitu proračuna Unije, nego za sankcioniranje vladavine prava koje nije obuhvaćeno pravnom osnovom iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a.
- 220 Peto, zato što članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe dopuštaju Komisiji da u različitim stadijima procjene koju mora provesti uzme u obzir „informacije iz dostupnih izvora, uključujući odluke, zaključke i preporuke institucija Unije, drugih relevantnih međunarodnih organizacija i drugih priznatih institucija”, njima se ne definiraju dovoljno precizno izvori informacija dopušteni u tom okviru, jer ne otkrivaju na kojoj osnovi Komisija mora ispitati i ocijeniti postojanje ili rizik od povrede načelâ vladavine prava.
- 221 Tu argumentaciju osporavaju Parlament i Vijeće koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija.

b) Ocjena Suda

- 222 U sklopu trećeg tužbenog razloga Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe, u biti i kao prvo, da pojam „vladavina prava” nije moguće precizno definirati i ne može ga se ujednačeno tumačiti zbog obveze poštovanja nacionalnog identiteta svake od država članica. Članak 2. točka (a) pobijane uredbe uključuje usporedne vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava i imaju istu razinu apstrakcije i također su zasebno zajamčene u Ugovorima, čime se potvrđuje da su te vrijednosti političke, a ne pravne naravi. Usto, time što je pojam „vladavina prava” definirao u sektorskom propisu, zakonodavac Unije ugrožava tumačenje tog pojma kao zajedničke vrijednosti Unije. Kao drugo, odnos između članka 2. točke (a), članka 3. i članka 4. stavka 2. pobijane uredbe nije jasno odrediv i na temelju njihove zajedničke primjene ne može se isključiti da se sankcioniraju situacije koje nisu povezane s dobrim financijskim upravljanjem sredstvima iz proračuna Unije ili sa zaštitom njezinih financijskih interesa. Isto tako, izrazi korišteni u članku 3. točki (b) te uredbe samo su udaljeno povezani s pojmom „vladavina prava”, što dovodi do prekida veze između svrhe i sadržaja te norme. Kao treće, navedena uredba upućuje u svojem članku 3. i članku 4. stavku 2. na previše neprecizne izraze da bi se mogli predvidjeti uvjeti na osnovi kojih se povreda načelâ vladavine prava može utvrditi. Zbog toga Komisija i Vijeće raspoložu prekomjernom marginom prosudbe u okviru postupka koji može dovesti do sankcija. Kao četvrto, na temelju pojma „rizika”, korištenog u članku 4. stavku 1. iste uredbe, nastaje pretpostavka koja ne dopušta uspostavu nikakve veze, s pravnog aspekta, između vladavine prava i utjecaja na proračun Unije ili na njezine pravne interese, i koja omogućuje, dakle, izricanje sankcija u situacijama u kojima takav utjecaj nije dokazan. Štoviše, članak 4. stavak 2. točka (a) pobijane uredbe sastavljena je nejasno i popis utvrđen tim stavkom 2. nije taksativan, iako služi kao temelj za donošenje sankcija. Kao peto, članak 5. stavak 3. treća rečenica te uredbe ne definira dovoljno narav i razmjer mjera koje se mogu donijeti. Kao šesto, izraz „koliko je to moguće” koji se nalazi u članku 5. stavku 3. četvrtoj rečenici navedene uredbe prekida vezu između povrede koja je utvrđena i donošenja zaštitnih mjera. Kao sedmo, članak 6. stavci 3. i 8. iste uredbe ne definiraju dovoljno precizno izvore informacija na koje se Komisija može osloniti.
- 223 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo pravne sigurnosti zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna i, s druge strane, da je njihova primjena za osobe predvidljiva, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice. Spomenuto načelo osobito zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće i da potonje osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (presuda od 29. travnja 2021., Banco de Portugal i dr., C-504/19, EU:C:2021:335, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 224 Međutim, te zahtjeve ne treba shvatiti na način da im se protivi to da u okviru norme koju donosi zakonodavac Unije upotrebljava apstraktni pravni pojam niti da nameću da takva apstraktna norma navede različite konkretne slučajeve u kojima je se može primijeniti, s obzirom na to da zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve (vidjeti po analogiji presudu od 20. srpnja 2017., Marco Tronchetti Provera i dr., C-206/16, EU:C:2017:572, t. 39. i 40.).
- 225 Slijedom navedenog, činjenica da zakonodavni akt dodjeljuje diskrecijsko pravo tijelima zaduženima za njegovu provedbu ne krši sama po sebi zahtjev predvidljivosti, pod uvjetom da su doseg i načini izvršavanja tog prava dovoljno jasno definirani, s obzirom na legitimnu svrhu u pitanju, kako bi se omogućila odgovarajuća zaštita protiv proizvoljnosti (vidjeti u tom smislu presude od 17. lipnja 2010., Lafarge/Komisija, C-413/08 P, EU:C:2010:346, t. 94., i od 18. srpnja 2013., Schindler Holding i dr./Komisija, C-501/11 P, EU:C:2013:522, t. 57.).

- 226 S obzirom na ta razmatranja valja ocijeniti argumente koje je Mađarska, koju Republika Poljska podupire, istaknula u prilog svojem tužbenom razlogu koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti, tako da se, kao prvo, ispituju oni koji se temelje na tome da pojam „vladavine prava” ne ulazi u niti jednu preciznu definiciju i da ga se ne može ujednačeno tumačiti zbog obveze „zaštite” nacionalnog identiteta svake od država članica, oni koji se temelje na tome da pojam vladavine prava definiran u članku 2. točki (a) pobijane uredbe uključuje ostale vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, pri čemu su sve te vrijednosti političke, a ne pravne naravi, i one koji se temelje na tome da je učinak ove potonje odredbe ugrožavanje tumačenje pojma „vladavine prava” kao zajedničke vrijednosti Unije.
- 227 U tom pogledu, prvo, člankom 2. točkom (a) pobijane uredbe ne želi se iscrpno definirati taj pojam, nego se u njemu samo za potrebe te uredbe navodi više načela koja on obuhvaća i koja su prema stajalištu zakonodavca Unije najrelevantnija s obzirom na predmet navedene uredbe, koji se sastoji od osiguranja zaštite proračuna Unije.
- 228 Drugo, kao što je to pojašnjeno u točki 136. ove presude, pojam „vladavina prava” iz članka 2. točke (a) pobijane presude odnosi se na „vrijednost Unije sadržanu u članku 2. UEU-a”, pri čemu taj pojam obuhvaća načela spomenuta u navedenom članku 2. točki (a). Proizlazi da učinak te odredbe nije ugrožavanje tumačenja pojma „vladavine prava” kao zajedničke vrijednosti Unije, kako proizlazi iz članka 2. UEU-a.
- 229 Treće i suprotno onome što ističe Mađarska, koju Republika Poljska podupire, načela spomenuta u članku 2. točki (a) pobijane uredbe ne prekoračuju granice pojma „vladavina prava”. Konkretno, na zaštitu temeljnih prava upućuje se samo radi prikaza zahtjeva načela djelotvorne sudske zaštite, koje je također zajamčeno člankom 19. UEU-a i za koje Mađarska sama priznaje da je dio tog pojma. Isto vrijedi za upućivanje na načelo nediskriminacije. Naime, iako se u članku 2. UEU-a zasebno spominje vladavina pravo kao vrijednost zajednička državama članica i načelo jednakosti nediskriminacije, mora se utvrditi da se za državu članicu u čijem društvu prevladava diskriminacija ne može smatrati da osigurava poštovanje vladavine prava u smislu te zajedničke vrijednosti.
- 230 Taj je zaključak potkrijepljen činjenicom da je u studiji spomenutoj u točki 201. ove presude i na koju se upućuje u uvodnoj izjavi 16. pobijane uredbe, Venecijanska komisija navela, među ostalim, da pojam „vladavina prava” počiva na sigurnom i predvidljivom pravu u kojem svaka osoba ima pravo da donositelji odluka prema njoj postupaju dostojanstveno, jednako i razumno uz poštovanje postojećeg prava i da raspolaže pravnim lijekovima radi osporavanja odluka pred neovisnim i nepristranim sudovima u okviru poštenog suđenja. Ta se obilježja odražavaju upravo u članku 2. točki (a) te uredbe.
- 231 Četvrto, obveza koja se odnosi na poštovanje vladavine prava i čije kršenje može potpasti pod mehanizam horizontalne uvjetovanosti uveden u članku 4. stavku 1. pobijane uredbe, u vezi s načelima navedenim u članku 2. točki (a) te uredbe, jest poseban izraz zahtjeva koji za države članice proizlaze iz njihove pripadnosti Uniji na temelju članka 2. UEU-a. Naime, ta obveza jest obveza rezultata koja, kao što je to navedeno u točkama 124. do 127. ove presude, proizlazi izravno iz obveza koje su države članice preuzele međusobno i spram Unije.
- 232 U tom se pogledu mora podsjetiti na to da članak 2. UEU-a nije puko navođenje političkih smjernica ili namjera, nego sadržava vrijednosti koje su, kao što je to istaknuto u točki 127. ove presude, sastavni dio samog identiteta Unije kao zajedničkog pravnog poretka, a koje su vrijednosti konkretizirane u načelima koja sadržavaju prisilne obveze država članica.

- 233 Iako, kao što to proizlazi iz članka 4. stavka 2. UEU-a, Unija poštuje nacionalne identitete država članica koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, tako da te države raspoložu određenom marginom prosudbe da osiguraju provedbu načelâ vladavine prava, iz toga uopće ne proizlazi da ta obveza rezultata može varirati među državama.
- 234 Naime, iako imaju zasebne nacionalne identitete koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, koje Unija poštuje, države članice pridržavaju se pojma „vladavina prava”, koji dijele kao vrijednost zajedničku svojim vlastitim ustavnim tradicijama i koji su se obvezale trajno poštovati.
- 235 Prema tome i unatoč okolnosti da Komisija i Vijeće moraju dati svoje ocjene vodeći na odgovarajući način računa o posebnim okolnostima i kontekstima svakog postupka vođenog na temelju pobijane uredbe, a osobito uzimajući u obzir osobitosti pravnog sustava predmetne države članice i marginu prosudbe kojom ta država članica raspoláže radi osiguranja provedbe načelâ vladavine prava, taj zahtjev uopće nije nespojiv s primjenom ujednačenih kriterija za ocjenu.
- 236 Naime, iako je točno da u članku 2. točki (a) pobijane uredbe nisu podrobno određena načela vladavine prava koje spominje, ostaje činjenica da se u uvodnoj izjavi 3. te uredbe podsjeća na to da su načela zakonitosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti, učinkovite sudske zaštite i diobe vlasti, navedena u toj odredbi, bila predmet opsežne sudske prakse Suda. Isto vrijedi za načela jednakosti pred zakonom i nediskriminacije koja su također spomenuta, kao što to osobito proizlazi iz točaka 94. i 98. presude od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), i iz točaka 57. i 58. presude od 2. rujna 2021., Belgijska Država (Pravo boravka u slučaju nasilja u obitelji) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 237 Ta načela vladavine prava, kako su razrađena na temelju Ugovorâ Unije u sudskoj praksi Suda, priznata su i pojašnjena tako u pravnom poretku Unije i potječu iz zajedničkih vrijednosti koje države članice također priznaju i primjenjuju u svojim vlastitim pravnim porecima.
- 238 Usto, uvodne izjave 8. do 10. i 12. pobijane uredbe spominju glavne zahtjeve koji proizlaze iz tih načela. Konkretno, one pružaju pojašnjenje o slučajevima koji mogu upućivati na povrede načelâ vladavine prava u članku 3. te uredbe kao i o situacijama i postupcima koji se moraju odnositi na te povrede opisane u članku 4. stavku 2. navedene uredbe, kako bi mogle opravdati donošenje odgovarajućih mjera u smislu članka 4. stavku 1. iste uredbe.
- 239 Naposljetku, ocjene Komisije i Vijeća podliježu postupovnim zahtjevima određenim u članku 6. stavcima 1. do 9. pobijane uredbe. Ti zahtjevi osobito podrazumijevaju, kao što je to istaknuto u uvodnoj izjavi 26. te uredbe, obvezu Komisije da se osloni na dokaze i poštuje načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakosti država članica pred Ugovorima, kada vodi postupke na temelju te odredbe. Glede utvrđivanja i procjena povreda načelâ vladavine prava, navedeni se zahtjevi moraju shvatiti s obzirom na uvodnu izjavu 16. navedene uredbe prema kojoj ta procjena treba biti objektivna, nepristrana i pravedna.
- 240 U tim okolnostima, Mađarska ne može tvrditi da države članice nisu u mogućnosti odrediti dovoljno precizno bit kao i zahtjeve koji proizlaze iz svakog od tih načela navedenih u članku 2. točki (a) pobijane uredbe niti da su ta načela samo političke naravi i da nadzor nad njihovim poštovanjem ne može biti predmet strogo pravne ocjene.

- 241 Kao drugo, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe da odnos između članka 2. točke (a), članka 3. i članka 4. stavka 2. pobijane uredbe nije jasno odrediv, da se na temelju objedinjene primjene tih odredbi ne može isključiti da se sankcioniraju situacije nepovezane s dobrim financijskim upravljanjem sredstvima iz proračuna Unije i da su pojmovi iz članka 3. točke (b) te uredbe samo daleko povezani s pojmom „vladavina prava”.
- 242 U tom je pogledu prije svega istaknuto u točkama 136. do 138. i 147. ove presude da članak 2. točka (a) pobijane uredbe definira taj pojam samo za potrebe te uredbe na način da obuhvaća načela zakonitosti, pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti, učinkovite sudske zaštite, diobe vlasti, nediskriminacije i jednakosti pred zakonom, da se člankom 3. te uredbe, time što navodi slučajeve koji mogu upućivati na povrede tih načela, želi olakšati primjena navedene uredbe, tako što se objašnjavaju zahtjevi svojstveni tim načelima i da članak 4. iste uredbe predviđa u svojem stavku 2. područje primjene mehanizma horizontalne uvjetovanosti uvedenog u njegovu stavku 1. koji zahtijeva da se povrede načelâ vladavine prava tiču situacija ili postupaka tijela koji su navedeni u njegovim točkama (a) do (h), pod uvjetom da su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 243 Iz prethodno navedenog proizlazi da su članak 2. točka (a), članak 3. i članak 4. stavak 2. pobijane uredbe međusobno dovoljno konkretno povezani s obzirom na načelo pravne sigurnosti.
- 244 Potom i suprotno onome što ističe Mađarska, koju podupire Republika Poljska, objedinjena primjena tih odredbi uopće ne podrazumijeva rizik da situacije koje nisu povezane s dobrim upravljanjem sredstvima iz proračuna Unije mogu biti predmet mjera donesenih primjenom članka 4. pobijane uredbe. Naime, kao što je to istaknuto u točki 147. ove presude, taj članak ograničava u svojem stavku 2. područje primjene mehanizma horizontalne uvjetovanosti samo na situacije i postupke tijela država članica koji su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu njezinih financijskih interesa te zahtijeva u svojem stavku 1. da se u svakom slučaju utvrdi stvarna veza između povreda načelâ vladavine prava, s jedne strane, i utjecaja ili rizika od utjecaja na to dobro financijsko upravljanje ili na zaštitu tih financijskih interesa, s druge strane.
- 245 Naposljetku, ne mogu se prihvatiti navodi Mađarske, koju Republika Poljska podupire, a prema kojima izrazi „nesprječavanje [...] uskraćivanj[a] financijskih i ljudskih resursa kojim se utječe na [...] pravilno funkcioniranje [javnih tijela]”, „neosiguravanje nepostojanja sukoba interesa” ili pak „nesprječavanje [...] nezakonitih odluka”, izneseni u članku 3. točki (b) pobijane uredbe, imaju samo udaljenu i neizravnu vezu s pojmom „vladavina prava”. Naime, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 9. i 10. te uredbe, te situacije mogu dovesti do kršenja načela zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti ili načela djelotvorne sudske zaštite (vidjeti u tom smislu presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 210. do 214., i od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 195. do 213.).
- 246 Kao treće, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, navodi da pobijana uredba nije u skladu s načelom pravne sigurnosti jer u svojem članku 3. i članku 4. stavku 2. upućuje na previše neprecizne izraze – kao što je „pravilno funkcioniranje [tijela]”, „učinkovito sudsko preispitivanje [tijela] koje provode neovisni sudovi”, „djelotvorn[a] i pravodobn[a] suradnj[a] s OLAF-om” i „druge situacije ili postupak tijela koja su relevantna” – kako bi se mogle predvidjeti okolnosti u kojima se povreda načelâ vladavine prava može utvrditi i zato što dodjeljuje Komisiji i Vijeću prekomjernu marginu prosudbe u tom pogledu.

- 247 Mađarska, koju Republika Poljska tvrdi, ističe također, osobito glede članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe, da je ta odredba suprotna zahtjevima načela pravne sigurnosti. Naime, iako norma koja uvodi sankciju treba precizno i iscrpno definirati kažnjivo ponašanje, ta odredba krši taj zahtjev jer predviđa da „druge situacije ili postupak tijela” mogu opravdati donošenje mjera, a da ne definira te situacije ili postupak. Usto, tekst te odredbe ne omogućuje da se odredi je li izraz „situacije” povezan s izrazom „tijela”. Naposljetku, zbog nepreciznosti pojma „tijela” nastaje pravna nesigurnost.
- 248 U tom pogledu, prvo, glede „pravilnog funkcioniranja” javnih tijela, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, koja izvršavaju proračun Unije i provode financijsku kontrolu, praćenje i revizije kao i istražne službe i službe državnog odvjetništva iz članka 3. točke (b) i članka 4. stavka 2. točaka (a) do (c) pobijane uredbe, iz uvodnih izjava 8. i 9. te uredbe proizlazi da se taj izraz odnosi na sposobnost tih tijela da pravilno i učinkovito ispunjavaju svoje funkcije relevantne za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 249 Drugo, pojam „učinkovito sudsko preispitivanje [...] koje provode neovisni sudovi” nad radnjama ili propustima tijela koja izvršavaju proračun Unije ili tijela koja provode financijsku kontrolu, praćenje i revizije ili pak istražnih službi i službi državnog odvjetništva iz članka 4. stavka 2. točke (d) pobijane uredbe nije samo preciziran u uvodnim izjavama 8. do 10. i 12. te uredbe, nego je također bio predmet, kao što je to navedeno u točkama 132., 161. i 162. ove presude, opsežne sudske prakse Suda na temelju članka 19. UEU-a i članka 47. Povelje.
- 250 Treće, glede „djelotvorne i pravodobne suradnje s OLAF-om”, valja istaknuti da zahtjev takve suradnje proizlazi iz financijskih propisa Unije. Naime, članak 63. stavak 2. točka (d) Financijske uredbe nalaže državama članicama da pri izvršenju zadaća vezanih uz izvršenje proračuna, poduzimaju sve potrebne mjere, uključujući zakonodavne, regulatorne i administrativne mjere, za zaštitu financijskih interesa Unije, a osobito im nameće obvezu da, u skladu s tom uredbom i sektorskim pravilima, surađuju s OLAF-om.
- 251 Taj zahtjev suradnje određen je, među ostalim, u članku 129. Financijske uredbe i uključuje obvezu da se OLAF-u dodijele potrebna prava i potrebni pristup za sveobuhvatno izvršavanje njegovih ovlasti, pri čemu ta prava uključuju pravo provođenja istraga, uključujući provjere i inspekcije na licu mjesta, u skladu s Uredbom br. 883/2013. Usto, iz članka 131. stavka 1. Financijske uredbe proizlazi da ako se čini da su u postupku dodjele utvrđene prijave, odgovorna osoba mora odmah obavijestiti OLAF. Naposljetku, druga pojašnjenja o potrebnoj suradnji mogu se izvesti iz članka 57., članka 91. stavka 2., članka 132. stavka 2., članka 187. stavka 3. točke (b) podtočke i. i članka 220. stavka 5. točke (c) navedene uredbe kao i iz Uredbe br. 833/2013.
- 252 Četvrto, izraz „druge situacije ili postupak tijela” iz članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe treba tumačiti s obzirom na članak 4. stavak 2. točke (a) do (g) kao i članak 4. stavak 1. te uredbe.
- 253 U tom pogledu, iz objedinjenog tumačenja članka 4. stavka 1. i članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe proizlazi da se odgovarajuće mjere donose kada se utvrdi da je počinjena povreda jednog od načela utvrđenih u članku 2. točki (a) te uredbe i da se odnosi na situaciju pripisivu tijelu države članice ili postupku takvog tijela, pod uvjetom da su ta situacija ili postupak relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu njezinih financijskih interesa i da navedena povreda utječe ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati, na dovoljno izravan način, na to dobro financijsko upravljanje ili na te financijske interese.

- 254 Primjena članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe u vezi s člankom 4. stavkom 1. te uredbe nije samo ograničena svim kriterijima istaknutima u prethodnoj točki, nego je i podvrgnuta postupovnim zahtjevima navedenim u točki 239. ove presude.
- 255 Stoga se ne može smatrati da je popis povreda načelâ vladavine prava u članku 4. stavku 2. pobijane uredbe netaksativan zbog „drugih situacija ili postupka tijela”, spomenutih u tom stavku 2. točki (h) pobijane uredbe, jer su definirani apstraktno i općenito.
- 256 Osim toga, članak 4. stavak 2. pobijane uredbe, u mjeri u kojoj se u svojim točkama (a) do (g) odnosi na određena tijela, među kojima su i „tijela koja izvršavaju proračun Unije”, „tijela koja provode financijsku kontrolu, praćenje i revizije” ili pak „upravna tijela”, pruža naznake o tijelima na koja upućuje njegova točka (h).
- 257 Štoviše, iz definicije pojma „državni subjekt” u članku 2. točki (b) pobijane uredbe može se zaključiti da su obuhvaćena javna tijela na svakoj državnoj razini, uključujući nacionalna, regionalna i lokalna tijela, kao i ustanove javnog prava ili pak subjekte privatnog prava kojima je povjerena zadaća pružanja javnih usluga i imaju odgovarajuća financijska jamstva države članice. Ovo utvrđenje potkrepljuju uvodne izjave 3., 8., 9., 15. i 19. te uredbe kao i njezin članak 3. točka (b) koji se odnose isključivo na „javna tijela”, „tijela za izvršavanje zakonodavstva” i „nacionalna tijela”.
- 258 Naposljetku i kao što je to pojašnjeno u točki 164. ove presude, izraz „situacije” odnosi se na situacije koje se mogu pripisati takvom tijelu.
- 259 Stoga, uzimajući u obzir prethodna razmatranja, Mađarska ne može tvrditi da kritizirani izrazi iz članka 3. i članka 4. stavka 2. pobijane uredbe ne omogućuju državi članici da s dovoljnom sigurnošću odredi njihov doseg ili njihov smisao kako bi joj se omogućilo da predvidi uvjete pod kojima se može utvrditi povreda načelâ vladavine prava u smislu navedene uredbe.
- 260 Peto, s obzirom na prethodna razmatranja prema kojima izrazi iz točke 246. ove presude ispunjavaju kao takvi zahtjeve načela pravne sigurnosti kao i razloge navedene u točkama 171. i 239. ove presude, prigovore Mađarske, koju Republika Poljska podupire, a koji se odnose se na navodnu preširoku marginu prosudbe koja je tim izrazima dodijeljena Komisiji i Vijeću treba odbiti kao neosnovane.
- 261 Kao četvrto, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, navodi da pojam „rizik” iz članka 4. stavka 1. pobijane uredbe krši načelo pravne sigurnosti jer će omogućiti izricanje proizvoljnih sankcija u neizvjesnim ili nedokazanim situacijama. Na temelju tog pojma nastaje, naime, pretpostavka jer se s pravnog aspekta nikakva veza ne može s utvrditi između vladavine prava i utjecaja na proračun Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa, i zato što je nemoguće da se objektivno, tehnički i činjenično utvrde uvjeti za primjenu te odredbe.
- 262 U tom pogledu, a kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuto u točki 311. svojeg mišljenja, nije u skladu sa zahtjevima dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije i zaštite njezinih financijskih interesa ograničiti donošenje odgovarajućih mjera na slučajeve dokazanih utjecaja na to dobro upravljanje ili na te financijske interese. Naime, to bi se ograničenje svelo na isključenje donošenja odgovarajućih mjera u slučajevima u kojima se utjecaji, iako nisu još bili dokazani, ipak mogu razumno predvidjeti jer postoji visoka vjerojatnost od njihova nastanka. Navedeno

ograničenje stoga može ugroziti svrhu pobijane uredbe koja se, kao što je to utvrđeno u točki 119. ove presude, sastoji od zaštite proračuna Unije od utjecaja na ovaj potonji koji mogu proizaći iz povreda načelâ vladavine prava u državi članici.

- 263 Glede pojmova „dobro financijsko upravljanje” i „zaštita financijskih interesa Unije”, prvi je također spomenut u članku 317. prvom stavku UFEU-a i definiran je u članku 2. točki 59. Financijske uredbe kao izvršenje proračuna u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, dok drugi potpada također pod članak 325. UFEU-a i obuhvaća, prema članku 63. stavku 2. Financijske uredbe, sve potrebne mjere, uključujući zakonodavne, regulatorne i administrativne mjere, kako bi se osobito spriječili, otkrili i ispravili nedostaci i prijevare prilikom izvršenja proračuna.
- 264 Također valja pojasniti da članak 2. točka 1. Uredbe br. 883/2013 definira „financijske interese Unije” kao „prihode, rashode i sredstva koji su obuhvaćeni proračunom [Unije] te prihode, rashode i sredstva obuhvaćene proračunima institucija, tijela, ureda i agencija te proračunima kojima oni upravljaju ili koje nadziru”. Članak 135. stavci 1., 3. i 4. Financijske uredbe predviđaju da Komisija uspostavlja sustav ranog otkrivanja i isključenja te upravlja njime, kako bi se zaštitili financijski interesi Unije.
- 265 Sud je, osim toga, presudio da pojam „financijski interesi Unije” u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a ne obuhvaća samo prihode koji su stavljani na raspolaganje proračunu Unije, nego i rashode tog proračuna (presuda od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 183.). Taj pojam nije, dakle, relevantan samo u kontekstu mjera za suzbijanje nedostataka i prijevara iz te odredbe, nego i za dobro financijsko upravljanje tim proračunom jer zaštita tih financijskih interesa doprinosi također tom dobrom upravljanju.
- 266 Sprečavanje utjecaja poput onih iz članka 4. stavka 1. pobijane uredbe jest, stoga, dopuna ispravka takvih utjecaja koji je svojstven pojmu „dobro financijsko upravljanje” i pojmu „zaštita financijskih interesa Unije” te se, prema tome, mora smatrati trajnim i horizontalnim zahtjevom financijskih propisa Unije.
- 267 Naposljetku, ta odredba zahtijeva da povrede načelâ vladavine prava koje su bile utvrđene predstavljaju „ozbiljan” rizik od utjecaja na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na njezine financijske interese te, slijedom toga, zahtijeva da se dokaže da je nastanak tog rizika vrlo vjerojatan u odnosu sa situacije ili postupke tijelâ iz članka 4. stavka 2. pobijane uredbe, pri čemu se odgovarajuće mjere mogu, uostalom, donijeti samo pod uvjetom da se utvrdi dovoljno izravna, to jest stvara veza između povrede jednog od načela vladavine prava i tog ozbiljnog rizika. Nadalje, prilikom donošenja tih mjera, valja također poštovati postupovne zahtjeve koji su zadnji put navedeni u točki 239. ove presude.
- 268 Iz toga slijedi da treba kao neosnovanu odbiti argumentaciju Mađarske, koju Republika Poljska podupire, a prema kojoj pojam „rizik” iz članka 4. stavka 1. pobijane uredbe dopušta izricanje proizvoljnih sankcija u neizvjesnim ili nedokazanim situacijama.
- 269 Kao peto, glede argumentacije prema kojoj članak 5. stavak 3. treća rečenica pobijana uredba ne određuje dovoljno narav i razmjer mjera za zaštitu proračuna Unije koje se mogu donijeti na temelju članka 4. stavka 1. te uredbe, valja podsjetiti, kao pravo, da su u članku 5. stavku 1. navedene uredbe taksativno navedene različite zaštitne mjere koje se mogu donijeti, kao što je to utvrđeno u točki 135. ove presude.

- 270 Drugo, opravdanost i nužnost donošenja jedne od tih zaštitnih mjera proizlazi iz ispunjenja uvjeta utvrđenih u članku 4. pobijane uredbe.
- 271 Treće, glede kriterija koje treba primijeniti radi utvrđivanja jedne ili više mjera koje treba donijeti u određenoj situaciji, kao i njihova opsega, u članku 5. stavku 3. prvoj do trećoj rečenici te uredbe pojašnjava se da poduzete mjere moraju biti proporcionalne, da se moraju utvrđivati s obzirom na stvarni ili mogući učinak povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije i da se priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načelâ vladavine prava moraju uzeti u obzir na odgovarajući način. Iz toga proizlazi da donesene mjere moraju biti strogo proporcionalne učinku utvrđenih povreda načelâ vladavine prava na proračun Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 272 Iz prethodno navedenog slijedi da argumentaciju prema kojoj članak 5. stavak 3. treća rečenica pobijane uredbe ne određuje dovoljno narav i razmjer odgovarajućih mjera koje se mogu donijeti treba odbiti kao neosnovanu.
- 273 Kao šesto, glede argumenata Mađarske, koju Republika Poljska podupire, da se izrazom „koliko je to moguće” u članku 5. stavku 3. četvrtoj rečenici pobijane uredbe krši načelo pravne sigurnosti jer prekida vezu između povrede koja je utvrđena i zaštitnih mjera koje su donesene, čime utječe na proporcionalnost tih mjera i pripisuje im narav sankcije, valja ponajprije naglasiti da taj izraz ne dopušta da se mjere koje se mogu donijeti na temelju članka 5. stavka 1. te uredbe izmijene mimo učinka utvrđene povrede na proračun Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 274 Naime, kao što je to istaknuto u točki 271. ove presude, iz članka 5. stavka 3. prve do treće rečenice navedene uredbe proizlazi da poduzete mjere moraju biti strogo proporcionalne učinku utvrđenih povreda načelâ vladavine prava na proračun Unije ili na njezine financijske interese, neovisno o pitanju mogu li mjere biti stvarno usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama.
- 275 Potom, izraz „koliko je to moguće” dopušta donošenje mjera koje se odnose na djelovanja Unije različita od onih pogođenih takvom povredom samo kada se ova potonja djelovanja ne mogu ili ne mogu više obuhvatiti ili se pak mogu samo nedovoljno obuhvatiti radi postizanja svrhe pobijane uredbe, koja se sastoji, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., od osiguranja zaštite proračuna Unije kao cjeline, tako da se te mjere pokažu nužnima za postizanje te svrhe.
- 276 Dakle, poduzete mjere mogu biti usmjerene na djelovanja Unije različita od onih pogođenih tim povredama samo podredno i posljedično, na temelju odstupanja, u slučajevima koje Komisija mora pravilno utvrditi.
- 277 Stoga članak 5. stavak 3. četvrta rečenica pobijane uredbe dodjeljuje Komisiji i Vijeću marginu prosudbe glede odabira djelovanja na koju se odnosi mjera koju treba donijeti samo kada se to pokaže neophodnim da se osigura zaštita proračuna Unije kao cjeline. Usto, u skladu s člankom 6. stavcima 7. i 8. te uredbe, Komisija je dužna ocijeniti, među ostalim, proporcionalnost predviđenih mjera i dati dotičnoj državi članici mogućnost da dostavi svoje primjedbe o tim mjerama i, osobito, o njihovoj proporcionalnosti, pri čemu se ti zahtjevi moraju shvatiti s obzirom na uvodnu izjavu 26. navedene uredbe kao što je to posljednji put navedeno u točki 239. ove presude.
- 278 Iz toga slijedi da izraz „koliko je to moguće” u smislu članka 5. stavka 3. četvrte rečenice pobijane uredbe ne prekida vezu između povrede načela vladavine prava koja je utvrđena i utjecaja ili ozbiljnog rizika od utjecaja na proračun Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa koji iz

toga proizlazi, jer se na temelju tog izraza može obuhvatiti djelovanje Unije različito od onog pogođenog tom povredom samo kada se svrha te uredbe, koja se sastoji od osiguranja zaštite proračuna Unije kao cjeline, ne može drukčije postići. Iz toga slijedi također da navedena uredba ograničava takvu mogućnost strogim postupovnim zahtjevima i da navedeni izraz ne oslobađa Komisiju i Vijeće njihove obveze da strogo poštuju proporcionalnost donesenih mjera s obzirom na učinak utvrđene povrede na proračun Unije.

- 279 U tim okolnostima na temelju te odredbe mjere za zaštitu proračuna Unije ne postaju mjere za sankcioniranje povreda vladavine prava kao takvih, tako da kao neosnovanu treba odbiti argumentaciju koja se temelji na tome da izraz „koliko je to moguće” u članku 5. stavku 3. četvrtoj rečenici pobijane uredbe prekida, kršenjem načela pravne sigurnosti, vezu između utvrđene povrede i donesenih mjera.
- 280 Kao sedmo, glede argumentacije prema kojoj članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe ne definiraju dovoljno precizno izvore informacija na koje se Komisija može osloniti, jer ne navode osnovu na kojoj ta institucija mora ispitati i ocijeniti postojanje povrede načela vladavine prava, valja podsjetiti na to da u skladu s navedenom odredbom, pri procjenjivanju jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 4. te uredbe i pri procjeni proporcionalnosti mjera koje će se donijeti, Komisija uzima u obzir relevantne informacije iz dostupnih izvora, uključujući odluke, zaključke i preporuke institucija Unije, drugih relevantnih međunarodnih organizacija i drugih priznatih institucija.
- 281 U tom pogledu i u skladu s člankom 4. stavkom 1. pobijane uredbe, Komisija mora utvrditi da su uvjeti utvrđeni u članku 4. te uredbe ispunjeni.
- 282 Usto, prema članku 6. stavku 1. navedene uredbe, Komisija je dužna u pisanoj obavijesti predmetnoj državi članici navesti činjenične elemente i posebne razloge na kojima temelji svoje nalaze prema kojima postoje opravdani razlozi smatrati da su ti uvjeti ispunjeni.
- 283 Iz toga slijedi da je Komisija dužna pažljivo ocijeniti činjenice s obzirom na uvjete utvrđene u članku 4. pobijane uredbe. Isto vrijedi, u skladu s člankom 6. stavcima 7. do 9. te uredbe, glede zahtjeva proporcionalnosti mjera utvrđenog u njezinu članku 5. stavku 3.
- 284 U uvodnim izjavama 16. i 26. navedene uredbe navedeno je, osim toga, da Komisija mora provesti temeljitu kvalitativnu procjenu koja mora biti objektivna, nepristrana i pravedna i mora poštovati načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakosti država članica pred Ugovorima te se mora provoditi na osnovi nepristranog pristupa koji se temelji na dokazima.
- 285 Iz toga slijedi da je pod nadzorom suda Unije Komisija dužna osigurati relevantnost informacija koje upotrebljava i pouzdanost svojih izvora. Konkretno, te odredbe ne dodjeljuju posebnu ili apsolutnu dokaznu vrijednost i ne pripisuju određene pravne učinke izvorima informacijama koje spominju, niti onima koji su navedeni uvodnoj izjavi 16. pobijane uredbe, tako da one ne oslobađaju Komisiju njezine obveze u vidu pažljive ocjene činjenica koja u potpunosti ispunjava zahtjeve navedene u prethodnoj točki.
- 286 U tom se pogledu u uvodnoj izjavi 16. pobijane uredbe pojašnjava činjenica da relevantne informacije iz dostupnih izvora i priznatih institucija obuhvaćaju, među ostalim, presude Suda, izvješća Revizorskog suda, Komisijino godišnje izvješće o vladavini prava i Pregled stanja u području pravosuđa u Uniji, izvješća OLAF-a, Ureda europskog javnog tužitelja i Agencije Europske unije za temeljna prava kao i zaključke i preporuke relevantnih međunarodnih

organizacija i mreža, uključujući tijela Vijeća Europe poput GRECO-a i Venecijanske komisije, posebice njezin popis kriterija za vladavinu prava, te europske mreže vrhovnih sudova i pravosudnih vijeća.

- 287 Komisija ostaje tako odgovorna za informacije koje upotrebljava i za pouzdanost svojih izvora. Osim toga, dotična država članica raspolaže mogućnošću tijekom postupka predviđenog u članku 6. stavcima 1. do 9. pobijane uredbe da podnese očitovanja o informacijama koje Komisija namjerava upotrijebiti radi predlaganja odgovarajućih mjera. Prema tome, ona može osporavati dokaznu vrijednost svakog od prihvaćenih elemenata, pri čemu osnovanost ocjena Komisije može u svakom slučaju podlijegati nadzoru suda Unije u okviru tužbe podnesene protiv odluke Vijeća donesene na temelju te uredbe.
- 288 Konkretno, Komisija mora čim se postupak pokrene na temelju članka 6. stavka 1. pobijane uredbe i periodično tijekom cijelog tog postupka precizno priopćiti dotičnoj državi članici relevantne informacije iz dostupnih izvora na kojima namjerava zasnovati prijedlog provedbene odluke o donošenju odgovarajućih mjera koji će podnijeti Vijeću.
- 289 Iz toga slijedi da treći tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.
- 290 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba odbiti glavni zahtjev za poništenje pobijane uredbe u cijelosti.

B. Podredni zahtjev za djelomično poništenje pobijane uredbe

1. Zahtjev za poništenje članka 4. stavka 1. pobijane uredbe

a) Argumentacija stranaka

- 291 U sklopu četvrtog tužbenog razloga, istaknutog u prilog svojem podrednom zahtjevu za poništenje članka 4. stavka 1. pobijane uredbe, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe, u biti, da je ta odredba neproporcionalna i krši načela pravne sigurnosti i jasnoće norme, kao što je to izloženo u okviru trećeg tužbenog razloga jer ne dopušta donošenje mjera za zaštitu proračuna Unije samo kada postoji utjecaj na navedeni proračun ili na zaštitu financijskih interesa Unije na dovoljno izravan način, nego i kada postoji samo ozbiljan rizik od takvog utjecaja.
- 292 Parlament i Vijeće, koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija, prvenstveno ističu nedopuštenost četvrtog tužbenog razloga i, podredno, osporavaju tu argumentaciju u meritumu.

b) Ocjena Suda

- 293 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, djelomično poništenje pravnog akta Unije moguće je samo ako su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta. Taj uvjet nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti, što treba ocijeniti na temelju objektivnog, a ne subjektivnog kriterija povezanog s političkom namjerom tijela koje je donijelo predmetni akt (presuda od 6. prosinca 2012., Komisija/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, t. 38. i navedena sudska praksa).

- 294 U tom pogledu Parlament i Vijeće pravilno ističu da bi poništenje članka 4. stavka 1. pobijane uredbe imalo za učinak izmjenu biti te uredbe jer se u toj odredbi konkretiziraju uvjeti potrebni kako bi se omogućilo donošenje mjera utvrđenih u članku 5. stavku 1. navedene uredbe i u tom smislu ona čini samu srž mehanizma horizontalne uvjetovanosti uvedenog istom uredbom. Naime, bez odredbe čije se poništenje traži, pobijana uredbe više ne ispunjava cilj određen u njezinu članku 1., to jest utvrditi „pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama”.
- 295 Iz toga slijedi da zahtjev za poništenje članka 4. stavka 1. pobijane uredbe treba odbaciti kao nedopušten, tako da ne treba ispitati osnovanost četvrtog tužbenog razloga istaknutog u prilog tom zahtjevu.

2. Zahtjev za poništenje članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe

a) Argumentacija stranaka

- 296 U sklopu petog tužbenog razloga istaknutog u prilog svojem podrednom zahtjevu za poništenje članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, tvrdi da je ta odredba suprotna zahtjevu prema kojem norma o uvođenju sankcije mora precizno odrediti postupanja i situacije koje se njome namjeravaju suzbiti. Stoga, budući da situacije na koje se odnosi mehanizam horizontalne uvjetovanosti uveden tom uredbom nisu precizno i taksativno navedene, prekršeno je načelo pravne sigurnosti kao i članak 7. UEU-a.
- 297 Kao prvo, Mađarska primjećuje da je u svojem pravnom mišljenju br. 13593/18 pravna služba Vijeća istaknula da se u odredbi kojom je predviđen mehanizam uvjetovanosti moraju precizno navesti uvjeti koje treba ispuniti radi korištenja financiranjem i koji moraju biti dovoljno povezani s ciljem financiranja, tako da, u slučaju da nisu ispunjeni, financiranje postaje nespojivo s dobrim financijskim upravljanjem. Prema tome, time što netaksativno navodi slučajeve u kojima se može pokrenuti mehanizam uvjetovanosti koji uvodi, pobijana uredba ne dopušta da se zajamči postojanje dovoljno izravne veze sa zaštitom proračuna Unije i financijskih interesa Unije.
- 298 Kao drugo, Mađarska izvodi iz „krajnje općenite” formulacije iz članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe povredu zahtjeva jasnoće, preciznosti i predvidljivosti i, prema tome, načela pravne sigurnosti jer se u toj odredbi ne navode precizno i taksativno situacije u kojima se odgovarajuće mjere mogu donijeti na temelju te uredbe. Navedena odredba je, naime, s obzirom na svoje jezične verzije nejasna, dvosmisljena, neograničena i nepodesna za ujednačeno tumačenje i primjenu. Iz toga proizlazi ozbiljan rizik od povrede načela jednakosti država članica pred Ugovorima.
- 299 Tu argumentaciju osporavaju Parlament i Vijeće koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija.

b) Ocjena Suda

- 300 Kao prvo, iz točaka 244. i 253. ove presude proizlazi da, suprotno onome što Mađarska tvrdi, članak 4. stavak 2. točka (h) pobijane uredbe uopće ne odstupa od zahtjeva prema kojem uvijek mora postojati dovoljno izravna veza između povrede načela vladavine prava i utjecaja ili ozbiljnog rizika od utjecaja na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 301 Osim toga, iz točaka 255. i 259. ove presude proizlazi, s jedne strane, da popis situacija i postupaka tijela na koje se odnose povrede načela vladavine prava u članku 4. stavku 2. te uredbe nije taksativno sastavljen zbog odredbe iz točke (h) tog članka 4. stavka 2. i, s druge strane, da je ona dovoljno precizna da zadovolji načelo pravne sigurnosti.
- 302 Kao drugo, glede argumenata u odnosu na svrhu pobijane uredbe i navodno zaobilaženje postupka predviđenog u članku 7. UEU-a, dovoljno je uputiti na analizu provedenu u točkama 98. do 196. ove presude.
- 303 Kao treće, glede navoda koji se temelje na nepreciznosti i unutarnje nedosljednosti članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe, dovoljno je uputiti na analizu provedenu u točkama 252. do 258. ove presude.
- 304 Slijedom navedenog, peti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan, tako da zahtjev za poništenje članka 4. stavka 2. točke (h) pobijane uredbe treba odbiti.

3. Zahtjev za poništenje članka 5. stavka 2. pobijane uredbe

a) Argumentacija stranaka

- 305 U sklopu šestog tužbenog razloga, istaknutog u prilog svojem podrednom zahtjevu za poništenje članka 5. stavka 2. pobijane uredbe, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, navodi da, zanemarivanjem pravne osnove te uredbe i odredbi prava Unije o državnom deficitu, ta odredba nameće ograničenja na proračune dotičnih država članica, jer predviđa da se u slučaju donošenja odgovarajućih mjera u odnosu na državu članicu ova potonja ne oslobađa svoje obveze da nastavi s financiranjem dotičnih programa kod krajnjih korisnika.
- 306 U tom pogledu Mađarska ističe da se potpore Unije predviđene višegodišnjim financijskim okvirom 2021.-2027., utvrđenim na temelju Uredbe br. 2020/2093 i Uredbe 2020/2094, isplaćuju na temelju programa upravljanja koji su prvenstveno ili čak isključivo osmišljeni prema prioritetima Unije. Iako se mjerama donesenim na temelju pobijane uredbe moraju u cijelosti ili djelomično suspendirati te potpore, dotična država članica je prisiljena na osnovi te odredbe u cijelosti financirati te programe.
- 307 Time članak 5. stavak 2. pobijane uredbe ograničava pravo te države članice da se koristi svojim vlastitim proračunom, čini planiranje njezine ekonomske politike nepredvidljivim i stvara rizik od njezina prisiljavanja na kršenje odredaba prava Unije o državnom deficitu. Te okolnosti mogu dovesti do izricanja dodatnih sankcija i strukturne zaduženosti dotične države članice, osobito kada ima skroman proračun, kršeći tako načelo jednakosti država članica pred Ugovorima.

- 308 Osim toga, članak 5. stavak 2. pobijane uredbe dovodi u pitanje prikladnost pravne osnove prihvaćene za tu uredbu, s obzirom da ta odredba utvrđuje zahtjeve koji nisu namijenjeni proračunu Unije, nego proračunu dotičnih država članica, što potvrđuje činjenicu da se mjerama za zaštitu proračuna Unije koje se mogu donijeti na temelju navedene uredbe želi sankcionirati te države članice zbog povreda vladavine prava.
- 309 Tu argumentaciju osporavaju Parlament i Vijeće koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija.

b) Ocjena Suda

- 310 U sklopu šestog tužbenog razloga Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe, u biti, da članak 5. stavak 2. pobijane uredbe nameće ograničenja na proračune dotičnih država članica, što je prije svega nespojivo s pravnom osnovom te uredbe, potom, krši odredbe prava Unije o državnom deficitu i naposljetku krši načelo jednakosti država članica pred Ugovorima.
- 311 U tom pogledu, kao prvo, glede prigovora koji se temelji na tome da je članak 5. stavak 2. pobijane uredbe nespojiv s pravnom osnovom te uredbe, on se mora odbiti iz razloga već izloženih u točkama 150. do 152. ove presude.
- 312 Kao drugo, glede prigovora koji se temelji na navodnoj povredi odredaba prava Unije o državnom deficitu, valja istaknuti da se u članku 5. stavku 2. pobijane uredbe samo pojašnjava da donošenje mjera po osnovi te uredbe ne mijenja prethodno postojeće obveze tih državnih subjekata i tih država članica koje proizlaze, među ostalim, iz „sektorskih i financijskih pravila”, pri čemu takve mjere osobito ne mogu biti razlog na temelju kojeg se oni mogu osloboditi navedenih obveza. Iz toga slijedi da ta odredba ne nameće državama članicama nikakvu novu obvezu.
- 313 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 324. i 325. svojeg mišljenja, iako članak 5. stavak 2. pobijane uredbe ima za posljedicu to da države članice moraju preuzeti troškove koji proizlaze iz mjera određenih po osnovi te uredbe, ta posljedica ne dira u mogućnost kojom one raspolažu u granicama svojih obveza koje proizlaze iz prava Unije da odrede sredstva putem kojih postižu ciljeve u području državnog deficita koji su utvrđeni Ugovorima.
- 314 Stoga se učinak koji ta odredba može imati na proračun dotičnih država članica ne razlikuje od onog koji može proizaći iz drugih obveza koje proistječu iz prava Unije.
- 315 Usto, iako države članice mogu, kada donose svoje proračune, uzeti u obzir financiranja iz proračuna Unije koja mogu potraživati, zato što je razvidno da su uvjeti za dobivanje tih financiranja ispunjeni, ostaje činjenica da se u slučaju da se naknadno utvrdi da ti uvjeti nisu bili ili više nisu ispunjeni, tako da se dotična financiranja ne isplate ili su predmet financijskog ispravka, država članica ne može pozvati na svoje obveze glede državnog deficita kako bi izbjegla primjenu navedenih uvjeta. Prema tome, država članica ne može tvrditi niti da ta primjena dovodi do nepredvidljivosti njezine ekonomske politike.
- 316 Kao treće, glede navodnog kršenja načela jednakosti država članica pred Ugovorima, iz članka 5. stavka 3. pobijane uredbe proizlazi da odgovarajuće mjere donesene po osnovi te uredbe moraju biti strogo proporcionalne učinku povreda načela vladavine prava koje su utvrđene na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije, pri čemu se taj zahtjev proporcionalnosti jednako primjenjuje u odnosu na svaku državu članicu. Usto, u skladu s

člankom 6. stavcima 7. i 8. navedene uredbe, Komisija je dužna procijeniti, među ostalim, proporcionalnost mjera koje će se donijeti i dati svakoj dotičnoj državi mogućnost da dostavi svoje primjedbe o predviđenim mjerama, a osobito o njihovoj proporcionalnosti. Budući da tu odredbu treba shvatiti s obzirom na uvodnu izjavu 26. iste uredbe, iz toga proizlazi da se prilikom svoje procjene Komisija treba osloniti na dokaze i poštovati načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakosti država članica pred Ugovorima.

- 317 Ti različiti zahtjevi podrazumijevaju tako provedbu pojedinačne analize istovremeno objektivne i savjesne glede svake situacije koja je predmet postupka na temelju pobijane uredbe, kao i odgovarajućih mjera koje su, ovisno o okolnostima, nužne zbog te situacije, uz strogo poštovanje načela proporcionalnosti, radi djelotvorne zaštite proračuna Unije i financijskih interesa Unije od učinaka povreda načelâ vladavine prava, osiguravajući pri tome poštovanje načela jednakosti država članica pred Ugovorima. U tim okolnostima navod Mađarske da primjena članka 5. stavka 2. pobijane uredbe podrazumijeva povredu tog načela nije osnovan.
- 318 S obzirom na prethodna razmatranja, šesti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan, tako da se zahtjev za poništenje članka 5. stavka 2. točke pobijane uredbe mora odbiti.

4. Zahtjev za poništenje članka 5. stavka 3. treće rečenice pobijane uredbe

a) Argumentacija stranaka

- 319 U sklopu sedmog tužbenog razloga istaknutog u prilog svojem podrednom zahtjevu za poništenje članka 5. stavka 3. treće rečenice pobijane uredbe, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, ističe da kriteriji za ocjenu proporcionalnosti mjera koje se mogu donijeti u odnosu na državu članicu, a koji su predviđeni u toj odredbi, nemaju nikakvu vezi s proračunom Unije ili s njezinim financijskim interesima te se njima žele sankcionirati povrede načelâ vladavine prava.
- 320 Naime, u skladu sa samim tekstom navedene odredbe, priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načelâ vladavine prava moraju se uzeti u obzir na odgovarajući način radi određivanja mjera koje će se donijeti. U uvodnoj izjavi 18. pobijane uredbe pojašnjava se da bi se prilikom ispitivanja proporcionalnosti u tu svrhu trebalo osobito uzeti u obzir ozbiljnost situacije, vrijeme koje je proteklo od početka relevantnog postupanja, trajanje i ponavljanje postupanja, namjeru, stupanj suradnje predmetne države članice pri uklanjanju povreda načelâ vladavine prava, te učinke na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili njezine financijske interese.
- 321 Mađarska smatra da zanemarujući pravnu osnovu pobijane uredbe i članak 7. UEU-a, ti kriteriji dovode u pitanje vezu između utvrđene povrede načelâ vladavine prava i konkretnog učinka te povrede na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 322 Prvo, iz objedinjenog tumačenja članka 5. stavka 3. pobijane uredbe i njezine uvodne izjave 18. proizlazi da Komisija i Vijeće moraju uzeti u obzir namjeru „počinitelja povrede”. U tom pogledu ta uredba ne određuje počinitelja povrede načelâ vladavine prava, jer slučajevi konkretizirani u člancima 3. i 4. navedene uredbe upućuju na situacije i postupke koji se mogu pripisati dotičnoj državi članici razmatranoj općenito ili nekim njezinim tijelima. Mađarska ističe da ovi potonji ne raspolažu sposobnošću da izvrše voljni čin, tako da način na koji treba uzeti u obzir namjeru „počinjenja” radnje prilikom određivanja odgovarajućih mjera nije konkretan.

- 323 Usto, uzimanje u obzir takve namjere nužno bi imalo učinka na prirodu mjere. Ako se proporcionalnost mjere odredi, makar i djelomično, namjerom povezanom s povredom koja joj služi kao osnova, ta okolnost pridodaje kaznenu narav toj mjeri kojom se stoga ne želi ispraviti utjecaj na proračun Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa. To je uzimanje u obzir, dakle, jasna naznaka za to da prvotna svrha i predmet pobijane uredbe nisu u skladu s njezinom pravnom osnovom.
- 324 Drugo, to utvrđenje poduprieto je uzimanjem u obzir trajanja i ozbiljnosti povrede načelâ vladavine prava kao i opsega suradnje dotične države članice kako bi se ista okončala jer su i ti kriteriji nepovezani s učinkom na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 325 Treće, iz sustavnog tumačenja pobijane uredbe proizlazi da, s obzirom na to da je obveza institucija da uzmu u obzir stvaran ili mogući učinak povrede načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na njezine financijske interese već predviđena u drugoj rečenici članka 5. stavka 3. te uredbe, trećom rečenicom iz te odredbe žele se uzeti u obzir drugi oblici utjecaja.
- 326 Mađarska smatra da iz toga proizlazi ponajprije da članak 5. stavak 3. treća rečenica pobijane uredbe ne ispunjava zahtjev glede postojanja izravne veze između poduzetih mjera i zaštite proračuna Unije ili njezinih financijskih interesa. Potom, uzimanje u obzir kriterija utvrđenih tom odredbom pretpostavlja da Komisija i Vijeće temeljito ocijene povredu vladavine prava, što se može izvršiti samo u okviru postupka predviđenog u članku 7. UEU-a. Naposljetku, primjena navedene odredbe dovela bi do toga da poduzete mjere poprime narav sankcije, iako se sankcije mogu izreći državi članici samo na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a.
- 327 Tu argumentaciju osporavaju Parlament i Vijeće koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija.

b) Ocjena Suda

- 328 U sklopu sedmog tužbenog zahtjeva Mađarska, koju podupire Republika Poljska, ističe, u biti, da članak 5. stavak 3. treća rečenica pobijane uredbe, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 18., nije spojiva s pravnom osnovom te uredbe i krši članak 7. UEU-a i načelo pravne sigurnosti jer kriteriji koje spominje radi donošenja odgovarajućih mjera i koji se odnose na povredu načelâ vladavine prava, nemaju nikakvu vezu s proračunom Unije ili sa zaštitom njezinih financijskih interesa.
- 329 U tom pogledu, kao što je to istaknuto u točki 271. ove presude, iz članka 5. stavka 3. prve do treće rečenice pobijane uredbe proizlazi da poduzete mjere moraju biti strogo proporcionalne učinku utvrđenih povreda načelâ vladavine prava na proračun Unije ili na njezine financijske interese.
- 330 Naime, u prvoj rečenici te odredbe pojašnjeno je da poduzete mjere moraju biti „proporcionalne”, u njezinoj drugoj rečenici da se one „utvrđuju [...] s obzirom na stvarni ili mogući učinak” povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na njezine financijske interese i u njezinoj trećoj rečenici da se priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načelâ vladavine prava „uzimaju [...] u obzir na odgovarajući način”.

- 331 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 177. i 178. svojeg mišljenja, iz redosljeda tih rečenica kao i iz izraza upotrijebljenih u njima proizlazi da proporcionalnost mjera koje treba donijeti valja utvrditi na temelju kriterija „učinka” povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa. Glede kriterija koji se temelje na prirodi, trajanju, ozbiljnosti i opsegu tih povreda, oni se mogu „uzi[eti] u obzir na odgovarajući način” samo u svrhu određivanja razmjera tog učinka, pri čemu on može varirati ovisno o obilježjima utvrđenih povreda kako su istaknute primjenom tih kriterija.
- 332 Doduše, iako se u uvodnoj izjavi 18. pobijane uredbe utvrđuju isti kriteriji kao i oni u članku 5. stavku 3. drugoj i trećoj rečenici te uredbe, oni se u njoj spominju u drukčijem redosljedu. Ta uvodna izjava ne može, međutim, dovesti do tumačenja te odredbe nespojivog s njezinim tekstom i strukturom, jer preambula akta Unije nema, prema ustaljenoj praksi Suda navedenoj u točki 191. ove presude, pravno obvezujuću snagu i ne može se stoga na nju pozivati kako bi se odstupilo od samih odredbi dotičnog akta ni kako bi se te odredbe tumačilo na način suprotan njihovom tekstu. Usto, time što upućuju također na „namjeru dotične države članice”, navedena uvodna izjava ne obuhvaća namjeru kršenja načelâ vladavine prava, nego namjeru „uklanjanja povreda” koje su utvrđene. Ta namjera, isto kao i „stupanj suradnje” koji pokazuje ta država članica u tom smislu, također spomenuta u istoj uvodnoj izjavi, mogu biti relevantni osobito u svrhu utvrđivanja trajanja i opsega povrede u smislu kriterija iz članka 5. stavka 3. treće rečenice navedene uredbe i slijedom toga, u skladu s onim što je izloženo u prethodnoj točki, radi mjerenja učinka utjecaja te povrede na dobro financijsko upravljanje na proračun Unije ili na njezine financijske interese.
- 333 Proizlazi da, suprotno onome što ističe Mađarska, koju Republika Poljska podupire, iako kriteriji iz članka 5. stavka 3. treće rečenice pobijane uredbe pretpostavljaju da Komisija i Vijeće temeljito ocijene obilježja predmetne povrede načelâ vladavine prava, oni su ipak povezani s dobrim financijskim upravljanjem proračunom Unije i zaštitom njezinih financijskih interesa, tako da se za njih ne može smatrati da odgovarajućim mjerama donesenim po osnovi navedene uredbe dodjeljuju narav sankcija povezanih s povredama vladavine prava kao takvim.
- 334 U tim okolnostima, sedmi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan, tako da zahtjev za poništenje članka 5. stavka 3. treće rečenice pobijane uredbe treba odbiti.

5. Zahtjev za poništenje članka 5. stavka 3. četvrte rečenice pobijane uredbe

a) Argumentacija stranaka

- 335 U sklopu osmog tužbenog razloga istaknutog u prilog podrednom zahtjevu za poništenje članka 5. stavka 3. četvrte rečenice pobijane uredbe, Mađarska, koju podupire Republika Poljska, navodi da ta odredba krši načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti jer predviđa da donesene mjere moraju samo „koliko je to moguće” biti usmjerene na djelovanje Unije pogođena povredama.
- 336 Naime, iz teksta navedene odredbe proizlazi da te mjere mogu biti usmjerene na djelovanje Unije koja nisu pogođena povredom načelâ vladavine prava, tako da se takve mjere mogu donijeti, a da se ne utvrdi izravna veza između takve povrede i konkretnog djelovanja Unije obuhvaćenog navedenim mjerama. Načelo pravne sigurnosti strogo zahtijeva da primjena pravila koja dovode do financijskih posljedica bude izvjesna i predvidljiva, što nije slučaj s nepostojanjem stvarne veze između povreda načelâ vladavine prava i mjera poduzetih na temelju pobijane uredbe.

- 337 Nepostojanje stvarne veze dovodi također do povrede načelo proporcionalnosti. Naime, čak i pod pretpostavkom da se cilj pobijane uredbe sastoji od određivanja pravila nužnih za zaštitu proračuna Unije u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici, članak 5. stavak 3. četvrta rečenica te uredbe prekoračuje ono što nužno za postizanje tog cilja jer dopušta donošenje mjera u odnosu na programe Unije koji nisu pogođeni takvom povredom.
- 338 Tu argumentaciju osporavaju Parlament i Vijeće koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija.

b) Ocjena Suda

- 339 U sklopu osmog tužbenog razloga Mađarska, koju podupire Republika Poljska, tvrdi da članak 5. stavak 3. četvrta rečenica pobijane uredbe krši načelâ proporcionalnosti i pravne sigurnosti jer korištenjem izraza „koliko je to moguće” dopušta da se obuhvate djelovanja i programi koji uopće nisu povezani s utvrđenom povredom načela vladavine prava.
- 340 U tom pogledu, što se, s jedne strane tiče navodne povrede načela proporcionalnosti, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, to načelo, koje je dio općih načela prva Unije, zahtijeva da su akti institucija Unije prikladni za ostvarenje legitimnih ciljeva koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva, pri čemu, u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (presuda od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 206. i navedena sudska praksa).
- 341 Ovdje je dovoljno istaknuti, kao što je to utvrđeno u točkama 273. do 279. ove presude da, ponajprije, izraz „koliko je to moguće” u članku 5. stavku 3. četvrtoj rečenici pobijane uredbe ne dopušta da se mjere koje se mogu donijeti na temelju članka 5. stavka 1. te uredbe izmijene mimo učinka utvrđene povrede na proračun Unije, potom da se navedenom uredbom želi zaštititi proračun Unije kao cjelina i, naposljetku, da se tim izrazom mogu samo po osnovi odstupanja obuhvatiti djelovanja Unije različita od onih koja su pogođena takvom povredom, kada se ta djelovanja ne mogu ili ne mogu više obuhvatiti ili se pak mogu samo nedovoljno obuhvatiti radi postizanja svrhe iste uredbe, koja se sastoji od osiguranja zaštite tog proračuna kao cjeline, tako da se takav pristup pokaže neophodnim za postizanje tog cilja.
- 342 Iz toga slijedi da se kao neosnovana mora odbiti argumentacija prema kojoj korištenjem izraza „koliko je to moguće” članak 5. stavak 3. četvrta rečenica pobijane uredbe prekoračuje ono što je nužno za postizanje navedenog cilja.
- 343 S druge strane, glede navodne povrede načela pravne sigurnosti, prije svega iz utvrđenja izvedenih u točkama 269. do 272. ove presude proizlazi da je vrsta mjera koje se mogu donijeti po osnovi pobijane uredbe utvrđena u njezinu članku 5. stavku 1. i da je, prema članku 5. stavku 3. navedene uredbe, razmjer mjera strogo određen s obzirom na učinak povrede na proračun Unije koja je utvrđena.
- 344 Potom, u točkama 273. do 279. ove presude pojašnjeno je da izraz „koliko je to moguće” u članku 5. stavku 3. četvrtoj rečenici pobijane uredbe ne prekida vezu između povrede načela vladavine prava i utjecaja ili ozbiljnog rizika od utjecaja na proračun Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa. Usto, korištenje tog izraza omogućava, na temelju odstupanja i u strogoj

mjeri onoga što je neophodno, primjenu mjera za zaštitu proračuna Unije na djelovanja različita od onih pogođenih povredom načela vladavine prava, kada se svrha te uredbe u vidu osiguranja zaštite tog proračuna kao cjeline ili tih interesa ne može drukčije postići. Članak 6. navedene uredbe ograničava, usto, takvu mogućnost strogim postupovnim zahtjevima i ne oslobađa Komisiju u Vijeće njihove obveze da strogo poštuju zahtjev proporcionalnosti donesenih mjera s obzirom na učinak utvrđene povrede na proračun Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa.

- 345 Naposljetku, budući da pobijana uredba određuje prirodu i razmjer mjera koje se mogu donijeti, da dodjeljuje Komisiji i Vijeću mogućnost da obuhvate djelovanja različita od onih pogođenih povredom načela vladavine prava samo u mjeri u kojoj je ona nužna za osiguranje zaštite proračuna Unije kao cjeline i njezinih financijskih interesa, i da je ta mogućnost, osim toga, strogo ograničena, osobito načelom proporcionalnosti, ne može se smatrati da članak 5. stavak 3. četvrta rečenica pobijane uredbe krši načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti.
- 346 Prema tome, osmi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan, tako da zahtjev za poništenje članka 5. stavka 3. četvrte rečenice pobijane uredbe treba odbiti.

6. Zahtjev za poništenje članka 6. stavaka 3. i 8. pobijane uredbe

a) Argumentacija stranaka

- 347 U sklopu devetog tužbenog razloga, istaknutog u prilog svojem podrednom zahtjevu za poništenje članka 6. stavaka 3. i 8. pobijane uredbe, Mađarska, koju Republika Poljska podupire, navodi da članak 6. stavak 3. pobijane uredbe krši načelo pravne sigurnosti jer dopušta Komisiji da radi procjene uvjeta utvrđenih u članku 4. te uredbe uzme u obzir „relevantne informacije iz dostupnih izvora, uključujući odluke, zaključke i preporuke institucija Unije, drugih relevantnih međunarodnih organizacija i drugih priznatih institucija”. Isto vrijedi za članak 6. stavak 8. navedene uredbe koji upućuje na članak 6. stavak 3. glede procjene proporcionalnosti mjera koje će se donijeti.
- 348 Naime, članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe ne određuju na dovoljno precizan način relevantne izvore informacija na koje upućuje jer iz njih nije razvidna osnova na kojoj Komisija mora ocijeniti postojanje povrede načela vladavine prava.
- 349 Konkretno, nije isključeno, uzimajući u obzir „relevantne informacije iz dostupnih izvora” u članku 6. stavku 3. pobijane uredbe, da Komisija zasnuje svoju procjenu na pojedinačnom mišljenju koje su izrazile određene osobe ili organizacije čija objektivnost nije dokazana ili da je zasnuje na neprovođenju pravno neobvezujućih preporuka koje su međunarodne organizacije izdale izvan okvira Unije. Takve preporuke različite naravi ne mogu se smatrati pouzdanim pokazateljima za općeniti nedostatak u području vladavine prava.
- 350 Članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe ne upućuju niti na način na koji Komisija mora sažeti te izvore. Uzimajući u obzir široku marginu prosudbe dodijeljenu toj instituciji na temelju tih odredbi, svaki neobvezujući dokument koji ova potonja upotrijebi može biti dokazno sredstvo za povredu, čak i ako je proizvoljno odabran.
- 351 Tu argumentaciju osporavaju Parlament i Vijeće koje podupiru Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija.

b) Ocjena Suda

- 352 U sklopu devetog tužbenog razloga Mađarska, koju podupire Republika Poljska, ističe, prije svega, da članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe ne ispunjavaju, s obzirom na nepreciznost svojeg teksta, zahtjev koji proizlazi iz načela pravne sigurnosti, potom, da ta odredba dopušta Komisiji da svoje procjene zasnuje na mišljenjima čija objektivnost nije zajamčena i na neobvezujućim mišljenjima izdanim izvan okvira Unije i, naposljetku, da navedena odredba ne određuje način na koji ta institucija mora sažeti prihvaćene informacije niti procijeniti njihovu relevantnost s obzirom na svrhu pobijane uredbe.
- 353 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti da se, suprotno onome što Mađarska navodi, pobijanom uredbom ne žele sankcionirati povrede vladavine prava kao takve, nego, kao što je to utvrđeno u točkama 98. do 152. ove presude, osigurati zaštitu proračuna Unije, tako da se argumentacija prema kojoj ta uredba treba ispuniti zahtjeve navodno primjenjive na mjere sankcioniranja nikako ne može prihvatiti.
- 354 Kao drugo, glede pitanja dopuštaju li članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe Komisiji da svoju procjenu zasnuje na mišljenjima čija se objektivnost može smatrati dvojbenom i na neobvezujućim preporukama izdanim izvan okvira Unije, prije svega valja istaknuti da ta odredba ne upućuje na „mišljenja”, nego na „odluke, zaključke i preporuke” kao i na „smjernice”.
- 355 U svakom slučaju, Mađarska ne ističe nikakav konkretan element kojim se može dovesti u pitanje objektivnost tijela i institucija iz uvodne izjave 16. te uredbe, tako da se na temelju ničega ne može sumnjati da bi one dale mišljenja čija je objektivnost dvojbeni.
- 356 Potom, članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe zahtijevaju da radi procjene uvjeta utvrđenih u članku 4. te uredbe i proporcionalnosti odgovarajućih mjera koje će donijeti, Komisija uzme u obzir „relevantne” informacije u tu svrhu, što nužno pretpostavlja da se te informacije odnose na načela iz članka 2. točke (a) navedene uredbe obuhvaćena vrijednošću vladavine prava koja je zajednička državama članicama i sadržana je u članku 2. UEU-a.
- 357 Naposljetku, glede neobvezatnosti preporuka koje Komisija može uzeti u obzir, u točki 285. ove presude istaknuto je da članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe ne dodjeljuju posebnu ili apsolutnu dokaznu vrijednost i ne pripisuju određene pravne učinke izvorima informacijama koje spominju, niti onima koji su navedeni uvodnoj izjavi 16. pobijane uredbe, tako da ta odredba ne oslobađa Komisiju njezine obveze u vidu pažljive ocjene činjenica koja u potpunosti ispunjava zahtjeve navedene u točki 284. ove presude.
- 358 Usto, budući da se, kao što je to istaknuto u točki 287. ove presude, Komisija mora uvjeriti u relevantnost informacija koje upotrebljava i u pouzdanost svojih izvora, dotična država članica može, tijekom postupka predviđenog u članku 6. stavcima 1. do 9. pobijane uredbe, podnijeti primjedbe o tim informacijama i, prema tome, osporavati dokaznu vrijednost svakog od elemenata koje je Komisija prihvatila, pri čemu Sud može, po potrebi, provesti nadzor nad osnovanosti njezinih ocjena.
- 359 Kao treće, glede argumenata koji se temelje na tome da članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe ne određuju način na koji Komisija mora sažeti prihvaćene informacije niti način na koji ona mora na temelju tih informacija procijeniti težinu povrede načela vladavine prava kao i njezin odnos sa zaštitom dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije ili njezinih financijskih interesa, u točkama 357. i 358. ove presude navedeno je da je Komisija dužna pažljivo ocijeniti činjenice i

poštovati zahtjev proporcionalnosti mjera poduzetih na temelju te uredbe, zajamčen u njezinu članku 5. stavku 3., pri čemu sud Unije može provesti nadzor nad valjanošću odluke koju Vijeće donese po osnovi navedene uredbe.

360 Slijedom navedenog, deveti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan, tako da se zahtjev za poništenje članka 6. stavaka 3. i 8. pobijane uredbe mora odbiti.

361 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu treba odbiti u cijelosti.

VI. Troškovi

362 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

363 Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da potonja nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje tih troškova.

364 U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Komisija snosit će vlastite troškove kao intervenijenti u sporu.

Slijedom navedenog, Sud (puni sastav) proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Mađarskoj se nalaže da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.

3. Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snosit će vlastite troškove.

Potpisi