



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	5
C.	Smjernice za postupanje s internim dokumentima Vijeća.	6
D.	Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013	6
E.	Financijska uredba	7
II.	Pobijana uredba	10
III.	Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom	18
IV.	Zahtjev da se u obzir ne uzmu određeni odlomci iz tužbe Republike Poljske	19
A.	Argumentacija stranaka	19
B.	Ocjena Suda	20
V.	O tužbi	23
A.	Prvi, drugi, peti, šesti i jedanaesti tužbeni razlog koji se temelje na nenadležnosti Unije za donošenje pobijane uredbe	23
1.	Argumentacija stranaka	23
2.	Ocjena Suda	30
a)	Pravna osnova pobijane uredbe	30
b)	Zaobilaženje članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a	41

* Jezik postupka: poljski

B.	Treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi Protokola br. 2	47
1.	Argumentacija stranaka	47
2.	Ocjena Suda	48
C.	Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 296. drugog stavka UFEU-a	49
1.	Argumentacija stranaka	49
2.	Ocjena Suda	49
D.	Sedmi tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1., članka 4. stavka 2. druge rečenice i članka 5. stavka 2. UEU-a	50
1.	Argumentacija stranaka	50
2.	Ocjena Suda	51
E.	Osmi tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela jednakosti država članica pred Ugovorima i nepoštovanju njihova nacionalnog identiteta predviđenog u članku 4. stavku 2. prvoy rečenici UEU-a	53
1.	Argumentacija stranaka	53
2.	Ocjena Suda	54
F.	Deveti tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti	58
1.	Argumentacija stranaka	58
2.	Ocjena Suda	59
G.	Deseti tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti	62
1.	Argumentacija stranaka	62
2.	Ocjena Suda	63
VI.	Troškovi	65

„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 – Članak 311. UFEU-a – Članak 312. UFEU-a – Navodno zaobilaženje članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a – Navodne povrede članka 4. stavka 1., članka 5. stavka 2., članka 13. stavka 2. UEU-a, članka 296. drugog stavka UFEU-a, Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti kao i načela dodjeljivanja, pravne sigurnosti, proporcionalnosti i jednakosti država članica pred Ugovorima – Navod o zlouporabi ovlasti”

U predmetu C-157/21,

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

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

tužitelj,

koju podupiru:

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

intervenijent,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju R. Crowe, F. Drexler, 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 M. Jacobs, C. Pochet 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. Shabsavan Eriksson, u svojstvu agenata,

Europska komisija, koju zastupaju D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz i K. Herrmann, 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 Republika Poljska zahtijeva od Suda da poništi 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. 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 [Poslovníkom] 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.;

[...]

19. ‚kontrola’ znači svaka mjera poduzeta u svrhu pružanja razumnog jamstva u pogledu djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti operacija, pouzdanosti izvješćivanja, zaštite imovine i informacija, sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara i nepravilnosti te daljnjeg postupanja u vezi s njima, te odgovarajućeg upravljanja rizicima u pogledu zakonitosti i pravilnosti temeljnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programâ kao i narav dotičnih plaćanja. Kontrole mogu uključivati razne provjere te provedbu bilo kojih politika i postupaka za postizanje ciljeva iz prve rečenice;

[...]

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 Člankom 56. te uredbe, naslovljenim „Izvršenje proračuna u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja”, predviđeno je:

„1. Komisija izvršava prihode i rashode proračuna u skladu s ovom Uredbom na vlastitu odgovornost te u okviru odobrenih sredstava.

2. Države članice surađuju s Komisijom kako bi se odobrena sredstva upotrebljavala u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.”

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

„Komisija izvršava proračun na jedan od sljedećih načina:

(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 svojem stavku 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 prijevara (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.”

- 14 Članak 135. Financijske 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

15 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 [EZA-e], a posebno njegov[a] član[ka] 106.a”.

16 Uvodne izjave 2., 3., 5. do 10., 12. do 19. 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 prijevara, 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.
- (17) Mjere na temelju ove Uredbe osobito su potrebne u slučajevima u kojima se drugim postupcima utvrđenima zakonodavstvom Unije ne bi moglo učinkovitije zaštititi proračun Unije. Financijskim zakonodavstvom Unije te primjenjivim sektorskim i financijskim pravilima predviđaju se različite mogućnosti za zaštitu proračuna Unije, uključujući prekide, suspenzije ili financijske ispravke povezane s nepravilnostima ili ozbiljnim nedostacima u sustavima upravljanja i kontrole. Trebalo bi utvrditi mjere koje treba donijeti u slučaju povreda načelâ vladavine prava te postupak koji treba slijediti za donošenje takvih mjera. Takve bi mjere trebale uključivati suspenziju plaćanjâ i obveza, suspenziju obročne isplate sredstava ili prijevremenu otplatu zajmova, smanjenje financiranja u okviru postojećih obveza te zabranu preuzimanja novih obveza s primateljima ili sklapanja novih sporazuma o zajmovima ili drugih instrumenata zajamčenih proračunom Unije.
- (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, 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.

[...]

- (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.”

17 Članak 1. pobijane uredbe određuje:

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

18 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.”

19 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.”

20 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 prijevare, 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.”
- 21 Članak 5. navedene uredbe, naslovljen „Mjere za zaštitu proračuna Unije”, predviđa u svojim stavicima 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.”

22 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.”

23 Članak 7. pobijane uredbe, naslovljen „Ukidanje mjera”, predviđa u svojim stavcima 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

- 24 Republika Poljska zahtijeva od Suda da poništi pobijanu uredbu te Parlamentu i Vijeću naloži snošenje troškova.
- 25 Parlament i Vijeće zahtijevaju od Suda da odbije tužbu i Republici Poljskoj naloži snošenje troškova.
- 26 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., u daljnjem tekstu: višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027.) 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.
- 27 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.
- 28 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.
- 29 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.
- 30 Odlukom predsjednika Suda od istog dana Mađarskoj je dopušteno intervenirati u potporu zahtjevu Republike Poljske.

- 31 Zahtjevom od 11. svibnja 2021. Vijeće je zatražilo od Suda da ne uzme u obzir odlomke tužbe Republike Poljske i njezinih priloga koji upućuju na mišljenje njezine pravne službe 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.
- 32 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 Republike Poljske

A. Argumentacija stranaka

- 33 U prilog svojem zahtjevu da se u obzir ne uzmu točke 53., 75., 126., 133. i 139. tužbe Republike Poljska, 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.
- 34 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 stavcima 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 Poslovnikom Vijeća.
- 35 U ovom slučaju Vijeće je do danas objavilo na temelju Uredbe br. 1049/2001 samo prvih osam točaka pravnog mišljenja br. 13593/18 i također nije odobrilo Republici Poljskoj da ih podnese u okviru ovog sudskog postupka.
- 36 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.
- 37 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.

- 38 Osim toga, prema navodima Vijeća Republika Poljska 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.
- 39 Vijeće navodi da bi se u slučaju da se Republici Poljskoj 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.
- 40 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.
- 41 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 Republici Poljskoj 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.
- 42 Republika Poljska osporava argumentaciju Vijeća.

B. Ocjena Suda

- 43 U sklopu svoje argumentacije Vijeće tvrdi, u biti, da je time što je u točkama 53., 126., 133. i 139. tužbe preuzela odlomke iz pravnog mišljenja br. 13593/18 i u točki 75. te tužbe preoblikovala sadržaj toga mišljenja, Republika Poljska, prvo, povrijedila članak 6. stavak 2. Poslovníka Vijeća, drugo, zanemarila javni interes koji se sastoji od toga da Vijeće može dobivati mišljenja svoje pravne službe dana potpuno neovisno, treće, stavila Vijeće u položaj koji ga može navesti da se u glavnom postupku izjasni o analizama vlastite pravne službe kršeći tako načelo jednakosti oružja, četvrto, prekršila stavke 20. i 21. Smjernica za postupanje s internim dokumentima Vijeća i, peto, povrijedila Uredbu br. 1049/2001.
- 44 Glede navoda o povredi članka 6. stavka 2. Poslovníka Vijeća, valja podsjetiti da u skladu s tom odredbom „Vijeće ili Coreper može odobriti proizvodnju za korištenje u sudskim postupcima preslika ili izvotka dokumenata Vijeća koji nisu još objavljeni”.

- 45 U tom pogledu valja utvrditi ponajprije da tužba upućuje na točke pravnog mišljenja br. 13593/18 različite od osam točaka koje je Vijeće objavilo primjenom Uredbe br. 1049/2001, potom, da Republika Poljska 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.
- 46 Prema tome, valja utvrditi treba li zbog toga što je u svojoj tužbi Republika Poljska preuzela ili preoblikovala odlomke iz pravnog mišljenja br. 13593/18, time što ih je navela, za nju smatrati da je u sudskom postupku podnijela njegove izvatke u smislu članka 6. stavka 2. Poslovnika Vijeća.
- 47 U tom pogledu valja istaknuti da točke 53., 126. i 133. tužbe sadržavaju citate iz tog mišljenja, dok točke 75. i 139. te tužbe, ali i njezina točka 126., sadržavaju vlastitu argumentaciju Republike Poljske za koju ta država članica navodi da odražava analizu provedenu u navedenom pravnom mišljenju. Takvi vlastiti argumenti popraćeni pukim navodima o korelaciji s pravnim mišljenjem br. 13593/18, čiju točnost Vijeće inače osporava, ne mogu se smatrati izvacima tog pravnog mišljenja.
- 48 U tim okolnostima valja zaključiti da se samo za točke 53., 126. i 133. tužbe može smatrati da sadržavaju „izvatke” iz pravnog mišljenja br. 13593/18 u smislu članka 6. stavka 2. Poslovnika Vijeća. Osim toga, podnošenje takvih izvadaka u postupovnoj ispravi jest „podnošenje za korištenje u sudskim postupcima” u smislu te odredbe.
- 49 Slijedom navedenog, Republika Poljska bila je u načelu dužna, na temelju članka 6. stavka 2. Poslovnika Vijeća, pribaviti odobrenje Vijeća da Sudu podnese izvatke pravnog mišljenja br. 13593/18 koji se nalaze u točkama 53., 126. i 133. tužbe.
- 50 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.).
- 51 Naime, neodobrenim podnošenjem takvog pravnog mišljenja tužitelj suprotstavlja 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.).
- 52 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).

- 53 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.).
- 54 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.
- 55 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.).
- 56 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.
- 57 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.).
- 58 Kao što je to nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona istaknuo u točkama 70. do 72. svojeg mišljenja u predmetu Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, EU:C:2021:974), 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.
- 59 Prema tome, niti članak 6. stavak 2. Poslovnika Vijeća niti sudska praksa navedena u točki 50. ove presude nisu prepreka tome da u svojoj tužbi Republika Poljska u cijelosti ili djelomično otkrije to pravno mišljenje.

- 60 To utvrđenje ne opovrgava činjenica da Republika Poljska ima vlastiti interes da Sud uzme u obzir sporne odlomke iz njezine tužbe. 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 55. i 56. ove presude.
- 61 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 52. do 60. ove presude, zahtjev Vijeća da se u obzir ne uzmu odlomci iz tužbe Republike Poljske jer upućuju na pravno mišljenje br. 13593/18 time što preuzimaju njegov sadržaj ili odražavaju njegovu analizu, treba odbiti kao neosnovan.

V. O tužbi

- 62 U prilog svojoj tužbi Republika Poljska ističe jedanaest tužbenih razloga. Treba ispitati, kao prvo i zajedno, prvi, drugi, peti, šesti i jedanaesti tužbeni razlog koji se temelje, u biti, na nenadležnosti Unije za donošenje pobijane uredbe.

A. Prvi, drugi, peti, šesti i jedanaesti tužbeni razlog koji se temelje na nenadležnosti Unije za donošenje pobijane uredbe

1. Argumentacija stranaka

- 63 U sklopu prvog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da narav i opseg nadležnosti dodijeljenih Uniji na temelju Ugovorâ ne dopuštaju Vijeću da uvede mehanizam poput onog predviđenog pobijanom uredbom, a koji institucijama Unije povjerava nadzor nad poštovanjem načelâ vladavine prava u državama članicama i poštovanjem tih načela uvjetuje isplatu sredstava iz proračuna Unije.
- 64 Doduše, zakonodavac Unije može također uvesti, na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, mehanizam koji isplate iz proračuna Unije uvjetuje poštovanjem načela dobrog financijskog upravljanje u državama članicama. Međutim, iz tog načela, kako je određeno u članku 2. točki 59. Financijske uredbe, i pojašnjenja u članku 56. stavku 2. te uredbe proizlazi da obveze koje države članice imaju na temelju navedenog načela moraju biti konkretne i proizlaziti iz posebnih pravnih odredbi kojima se dokazuje izravna veza između uvedenih zahtjeva i načela dobrog financijskog upravljanja sredstvima Unije kao i zaštite njezinih financijskih interesa.
- 65 No, pobijanom uredbom Unijin je zakonodavac, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., stvorio mehanizam koji isplate iz proračuna Unije ne uvjetuje time, poštuju li države članice konkretne obveze koje su predviđene pravom Unije i povezane su s poštovanjem načela dobrog financijskog upravljanja, nego ih uvjetuje poštovanjem načelâ vladavine prava.
- 66 Republika Poljska smatra da uvođenje takvog mehanizma ne spada u ovlasti dodijeljene zakonodavcu Unije na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, iako članak 4. stavka 1. pobijane uredbe predviđa da povreda načelâ vladavine prava koja je utvrđena mora utjecati ili predstavljati ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa na dovoljno izravan način.

- 67 Kao prvo, Unijin zakonodavac ne može u uredbi donesenoj primjenom članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, niti definirati pojam „vladavina prava” niti odrediti elemente na temelju kojih se može utvrditi povreda načela koja čine taj pojam.
- 68 Prije svega, načela vladavine prava proizlaze iz ustavnih i političkih tradicija država članica i njihov je sadržaj preciziran u sudskoj praksi ustavnih sudova. Iako je točno da su međunarodne organizacije, među ostalim i Vijeće Europe, razradile određene kriterije za ocjenu glede poštovanja tih načela, konkretizacija navedenih načela ograničena je u pravu Unije na navođenje ciljeva koji su njima zadani. S obzirom na postojeće razlike među državama članicama glede njihovih nacionalnih identiteta, njihovih ustavnih i pravnih sustava kao i njihovih pravnih tradicija, Unijin zakonodavac ne može za sva načela vladavine prava odrediti sredstva kojima se mogu postići ciljevi koji su njima zadani. Prema tome, obveza država članica da poštuju ta načela ograničena je na nužnost da se zajamči njihova bit.
- 69 Potom, iako je Unija zasnovana na vrijednostima koje članak 2. UEU-a sadržava, u Ugovorima nije određen njihov sadržaj i njima se zakonodavcu Unije ne dodjeljuje nikakva nadležnosti da odredi njihov doseg u aktima sekundarnog prava, čak niti na temelju članka 19. UEU-a. Ova potonja odredba ne nalaže, naime, nikakvu konkretnu obvezu glede ustroja pravosuđa u državama članicama koja je u isključivoj nadležnosti ovih potonjih.
- 70 Naposljetku, zakonodavac Unije je, prekoračivši nadležnosti koje su mu dodijeljene na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, definirao u članku 2. točki (a) pobijane uredbe definirao pojam „vladavine prava” proširujući njegov doseg na druge vrijednosti koje članak 2. UEU-a također sadržava. Isto tako, osim činjenice da članak 3. te uredbe određuje kriterije koji mogu „[ukazivati na] povrede načelâ vladavine prava”, u članku 4. stavku 2. navedene uredbe sastavljen je popis situacija ili postupaka tijela na koje se mora odnositi povreda načelâ vladavine prava u svrhu iste uredbe, a da, međutim, zakonodavac Unije ne pojašnjava odnos koji postoji između tih odredaba i da taj popis nije taksativan s obzirom na njegovu točku (h).
- 71 Time je zakonodavac Unije također dodijelio Komisiji i Vijeću ovlast da prilikom primjene pobijane uredbe podrobnije odrede zahtjeve povezane s poštovanjem vladavine prava. Štoviše, takva se ovlast izvršava *ex post* procjenom postojeće situacije u državi članici, što im tako omogućuje da navedene zahtjeve prilagode povredi stavljenoj na teret dotičnoj državi članici i primijene ih s retroaktivnim učinkom na razmatranu situaciju.
- 72 Kao drugo, Republika Poljska smatra da zakonodavac Unije nije mogao na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a uspostaviti alternativni postupak u odnosu na one predviđene u članku 7. UEU-a i članku 258. UFEU-a, tako da Komisiji i Vijeću povjeri ovlast za utvrđivanje povreda načelâ vladavine prava u državama članicama.
- 73 Naime, takvu povreda može utvrditi samo Europsko vijeće primjenom članka 7. UEU-a. Od te isključive ovlasti Europskog vijeća može se odstupiti samo primjenom članka 19. stavka 1. UEU-a i obveze koja je njime predviđena da se u područjima obuhvaćenim pravom Unije osigura djelotvorna sudska zaštita, u kojem slučaju tu obvezu može tada utvrditi Sud povodom postupka pokrenutog na temelju članka 258. UFEU-a.
- 74 Isključiva ovlast Europskog vijeća da primjenom članka 7. UEU-a utvrdi povrede načelâ vladavine prava opravdana je činjenicom da je nadzor nad poštovanjem te vrijednosti diskrecijske naravi i može podlijegati političkim razmatranjima. Stoga je prema Ugovorima na predstavnicima vlada država članica da daju takva utvrđenja i ona su izuzeta iz bilo kakvog meritornog sudskog

nadzora. Naime, uslijed nepostojanja jasnih zahtjeva Sud ne može ocijeniti usklađenost utvrđenja Europskog vijeća sa zahtjevima koji proizlaze iz te vrijednosti. Zbog tog razloga članak 269. UFEU-a ograničava sudski nadzor koji Sud provodi samo na poštovanje „postupovnih odredbi” definiranih u članku 7. UEU-a, jer se taj nadzor ne može odnositi na utvrđenje Europskog vijeća da država članica „teško i trajno krši” navedenu vrijednost.

- 75 Stoga se postavlja pitanje može li izvršna odluka Vijeća kojom je u skladu s pobijanom uredbom utvrđeno da je država članica povrijedila načelâ vladavine prava biti predmet meritornog sudskog nadzora, a da se ne utječe na isključivu nadležnost Europskog vijeća koja proizlazi iz članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a, radi ocjene poštuju li države članice vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava.
- 76 Kao treće, Republika Poljska smatra da je uvođenjem mehanizma koji omogućava da se državama članicama nametnu financijske sankcije zakonodavac Unije prekoračio nadležnosti koje mu dodjeljuje članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a.
- 77 U tom pogledu Republika Poljska, koju Mađarska podupire, podsjeća da u pravosudnom sustavu Unije horizontalni i sektorski mehanizam uvjetovanosti u vezi s isplatama sredstava iz proračuna Unije mora ispuniti tri zahtjeva. Prije svega, on mora precizno odrediti uvjete za dobivanje sredstava Unije i elemente za ocjenu poštovanja tih uvjeta. Potom, uvjeti za primanje isplata utvrđeni u okviru mehanizma moraju imati „dovoljno izravnu vezu” s ciljem mehanizma, tako da nepoštovanje uvjeta izravno prijeti cilju financiranja, dobrom financijskom upravljanju ili financijskim interesima Unije. Naposljetku, postojanje stvarne veze između nepoštovanje uvjeta i gubitka financiranja mora se dokazati, osobito u svrhu ocjene proporcionalnosti mjere za zaštitu proračuna Unije.
- 78 Iz tih zahtjeva proizlazi da mehanizam uvjetovanosti ne može služiti za sankcioniranje povreda prava Unije koje nemaju izravan učinak na ostvarenje cilja financiranja ili na dobro korištenje sredstvima.
- 79 Prvi zahtjev nije ispunjen u ovom slučaju. Naime, načela vladavine prava ne mogu potpasti pod takav mehanizam uvjetovanosti jer niti Ugovori niti sekundarno pravo ne određuju ta načela ili konkretne obveze koje države članice moraju poštovati po toj osnovi.
- 80 Unija ne raspolaže, nadalje, nikakvom nadležnošću u pogledu brojnih aspekata vladavine prava kako je određena u članku 2. točki (a) pobijane uredbe, među kojima je zahtjev u vidu transparentnog, odgovornog, demokratskog i pluralističkog zakonodavnog postupka. Osim toga, budući da su članak 3. i članak 4. stavak 2. te uredbe sastavljeni previše općenito, utvrđenje da je država članica povrijedila načela vladavine prave ne zahtijeva niti da se dokaže povreda konkretnih obveza i spada u diskrecijsku ocjenu. Prema tome, ne može se isključiti da ta ocjena podliježe političkim razmatranjima, da je proizvoljna ili da je dana kršenjem načela jednakosti država članica pred Ugovorima.
- 81 Niti drugi zahtjev nije ispunjen. Naime, slučajevi u kojima je država članica povrijedila načela vladavine prava, kako su navedeni u članku 3. i članku 4. stavku 2. pobijane uredbe, općenito su formulirani, nalaze se na popisu koji nije taksativan i ne određuju nikakvu preciznu pravnu obvezu. Zbog tih je različitih obilježja bespredmetna obveza da se dokaže „postojanje dovoljno izravne veze” između utvrđene povrede i rizika po dobro financijsko upravljanje sredstvima Unije. Stoga, prema stajalištu Republike Poljske, taj zahtjev koji će, ovisno o prihvaćenoj

pretpostavci, biti automatski ispunjen ili nemoguć za dokazati, nužno će biti predmet političke ocjene i ponuditi neograničeni prostor Komisiji i Vijeću da državama članicama ograniče pristup financiranju Unije.

- 82 Treći zahtjev mehanizma uvjetovanosti također nedostaje jer je, u kontekstu isključivo političke ocjene, nemoguće dokazati postojanje stvarne veze između nepoštovanja uvjeta za dobivanje financiranja, to jest povrede načelâ vladavine prava, i gubitka financiranja iz proračuna Unije. Budući da ograničenje financiranja i doseg tog ograničenja mogu proizaći samo iz političke ocjene, odluka Vijeća ne može biti proporcionalna i krši zahtjeve iz članka 5. stavka 3. i uvodne izjave 18. pobijane uredbe.
- 83 Podredno, u slučaju da Sud smatra da je zakonodavac bio nadležan za donošenje pobijane uredbe, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, drži u sklopu drugog tužbenog razloga da se ta uredba morala zasnivati na članku 311. trećem stavku UFEU-a u koji se odnosi na sustav vlastitih sredstava Unije ili na članku 312. stavku 2. UFEU-a koji se odnosi na višegodišnji financijski okvir.
- 84 U tom pogledu ta država članica ističe da će se navedena uredba primjenjivati, osobito prema svojoj uvodnoj izjavi 7., ne samo na sve proračunske obveze preuzete po osnovi višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.-2027., nego i na sredstva dodijeljena Uredbom 2020/2094, kao i na zajmove i druge instrumente zajamčene proračunom Unije. Prema tome, ta je uredba usko povezana s Odlukom 2020/2053 i višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje 2021.-2027., a ne s različitim godišnjim proračunima Unije.
- 85 Budući da se pobijana uredba primjenjuje na kasnije godišnje proračune Unije, samo članak 311. treći stavak UFEU-a ili članak 312. stavak 2. UFEU-a, koji je pravna osnova za višegodišnje financijske okvire, mogu činiti odgovarajuću pravnu osnovu za tu uredbu.
- 86 Prema tome, donošenje pobijane uredbe na osnovi članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a putem redovnog zakonodavnog postupka omogućilo je da se zaobiđu postupovni zahtjevi koji proizlaze iz članka 311. i 312. UFEU-a, jer ove potonje odredbi predviđaju, naime, posebne zakonodavne postupke.
- 87 U sklopu petog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da se pobijanom uredbom uspostavlja novi mehanizam nadzora nad poštovanjem načelâ vladavine prava u državama članicama koji nije predviđen Ugovorima i zaobilazi postupak predviđen u članku 7. UEU-a.
- 88 Naime, taj mehanizam, koji nije mehanizam uvjetovanosti, ima predmet sličan predmetu postupka predviđenog u članku 7. UEU-a, jer je cilj ovog potonjeg i postupka predviđenog pobijanom uredbom nadzor nad poštovanjem načelâ vladavine prava u državama članicama i određivanje sankcija u slučaju nepoštovanja tih načela. Ta su dva postupka također neovisna jedan o drugom dok mehanizam uveden tom uredbom ne ovisi o pokretanju postupka na temelju članka 7. UEU-a.
- 89 Stoga, prije svega, iako je Europsko vijeće, odlučujući jednoglasno, nadležno za utvrđivanje postojanja povrede načelâ vladavine prava na temelju članka 7. stavka 2. UEU-a, pobijana uredba predviđa da je prvenstveno na Komisiji da utvrdi takvu povredu, pri čemu se odluka Vijeća kojom se određuju mjere donosi kvalificiranom većinom i odražava ocjenu Vijeća.

- 90 Potom, iako članak 7. UEU-a zahtijeva utvrđenje o „teško i trajnoj” povredi načelâ vladavine prava, pobijana uredba zadovoljava se postojanjem jednostavne i pojedinačne povrede kao što proizlazi iz njezina članka 4. stavka 1. u vezi s njezinom uvodnom izjavom 15.
- 91 Naposljetku, postupak iz članka 7. UEU-a obuhvaća dvije odluke od kojih je prva odluka Europskog vijeća i odnosi se na utvrđenje o povredi i druga je odluka Vijeća i odnosi na donošenje sankcija, tako da utvrđenje o povredi ne dovodi nužno do izricanja sankcije. Obrnuto, pobijana uredba predviđa donošenje samo jedne odluke i to od strane Vijeća koja se odnosi na postojanje povrede i na mjere za zaštitu proračuna Unije koje treba donijeti.
- 92 No, time što određuje manje ograničavajuće postupovne zahtjeve od onih predviđenih u članku 7. UEU-a, iako omogućavaju postizanje istog cilja kao i ovaj potonji, pobijana uredba ga lišava korisnog učinka.
- 93 Republika Poljska pojašnjava u tom kontekstu da postupak koji je trenutačno pokrenut u odnosu na nju na temelju članka 7. UEU-a nije još doveo do utvrđenja od strane Europskog vijeća da „teško i trajno krši vrijednosti iz članka 2. [UEU-a]” na temelju stavka 2. tog članka, tako da Vijeće ne može prema stanju stvari donijeti sankciju primjenom stavka 3. navedenog članka. Stoga uvođenje mehanizma predviđenog pobijanom uredbom ima za svrhu zaobilaženje postupka predviđenog u članku 7. UEU-a.
- 94 Uslijed izostanka revizije Ugovorâ na temelju članka 48. UEU-a, uvođenje mehanizma nadzora nad poštovanjem međunarodnih obveza, koji nema osnovu u Ugovorima, predstavlja očitu zlouporabu prava i povredu temeljnih načela međunarodnog prava, osobito načelâ suverene jednakosti država i nemiješanja u njihove unutarnje poslove, kodificiranih u Povelji Ujedinjenih naroda i u Rezoluciji 2625 (XXV) Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 24. listopada 1970. naslovljenoj „Deklaracija o načelima međunarodnog prava koja se odnose na prijateljske odnose i suradnju među državama u skladu s [P]oveljom Ujedinjenih naroda”. Na osnovi tih načela, postupci na temelju kojih može nastati odgovornost država za povrede njihovih međunarodnih obveza može proizlaziti samo iz normi međunarodnog prava koje su one slobodno prihvatile.
- 95 U sklopu šestog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, navodi da kršenjem članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a Sud može biti pozvan da povrede načelâ vladavine prava, koje Komisija navodi, ispita u meritumu prilikom sudske nadzora nad odlukama Vijeća donesenima na temelju pobijane uredbe. Naime, kako bi mogao provesti takav nadzor, Sud mora izraditi kriterije u vezi s vrijednosti vladavine prava na temelju definicije te vrijednosti koja proizlazi iz akta sekundarnog prava, a koje kriterije treba potom primijeniti u okviru postupka pokrenutog na temelju članka 7. UEU-a, iako Sud nije nadležan za meritornu ocjenu prigovora istaknutih protiv države članice na temelju tog postupka.
- 96 Članak 7. UEU-a ima vrlo posebnu ulogu u sustavu pravnih sredstava predviđenih Ugovorima jer iznimno ovlašćuje institucije Unije da nadziru poštuju li države članice temeljne vrijednosti u područjima koja spadaju u isključivu nadležnost država članica.
- 97 U sklopu jedanaestog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, navodi da je u donošenju pobijane uredbe došlo do zlouporabe ovlasti. Iz sudske prakse proizlazi da je u donošenju akta Unije počinjena zlouporaba postupovne ovlasti ako je na temelju objektivnih, relevantnih i podudarnih indicija razvidno da je njegov isključivi ili barem odlučujući cilj bio postići ciljeve koji se razlikuju od proglašanih ciljeva ili zaobići postupak posebno predviđen Ugovorom.

- 98 U ovom slučaju, doduše, proglašeni cilj pobijane uredbe jest, kao što to proizlazi iz njezina naslova, zaštita proračuna Unije i u njezinoj uvodnoj izjavi 7. navedeno je da je u svrhu postizanja tog cilja nužno poštovati načelo dobrog financijskog upravljanja, što pretpostavlja poštovanje vrijednosti vladavine prava. Isto tako, prema članku 1. navedene uredbe njome se utvrđuju pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama.
- 99 Međutim, taj proglašeni cilj ne odgovara stvarnom cilju pobijane uredbe. Republika Poljska ističe u tom pogledu da se u prijedlogu koji je doveo do donošenja pobijane uredbe naglasilo da je „nekoliko novijih događaja” otkrilo „općenite slabosti sustava provjera i ravnoteže vlasti [nekih država članica]”, „pokazalo da nepoštovanje vladavine prava može postati ozbiljan, zajednički problem Europske unije” i potaknulo „institucije, primjerice Europski parlament, ali i šir[u] javnost [da] uput[e] jasan zahtjev da [Europska unija] poduzme mjere kako bi zaštit[ila] vladavinu prava”.
- 100 Usto, ta država članica tvrdi, poput onoga što je već navedeno u okviru njezina prvog tužbenog razloga, da mehanizam uveden pobijanom uredbom nije mehanizam uvjetovanosti čiji je cilj zaštita proračuna Unije, nego kazneni mehanizam čiji je cilj sankcionirati povrede načelâ vladavine prava. To utvrđenje podupiru Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Služba za parlamentarne analize Ureda Donjeg doma Republike Poljske) i godišnja izvješća Revizorskog suda prema kojima se izvršenje proračuna Unije i upravljanje financijama poboljšavaju. Naime, postotak pogrešaka koji je utvrđen u iznosu od 4,4 % tijekom 2014. smanjio se i dosegao 3,8 %, a potom 3,1 % tijekom 2015. i 2016. Stoga nužnost za zaštitom proračuna Unije nije opravdana donošenjem pobijane uredbe.
- 101 Prema tome, Republika Poljska pridružuje se mišljenju pravne službe Vijeća koje je izraženo u njegovu pravnom mišljenju br. 13593/18 i prema kojem mehanizam predviđen prijedlogom koji je doveo do donošenja pobijane uredbe „ne pokazuje na koji je način poštovanje vladavine prava [...] povezano s pravilnim izvršenjem proračuna Unije i zaštitom financijskih interesa Unije”. Iako je u nekim uvodnim izjavama te uredbe navedeno postojanje takve veze, ta veza nije, međutim, razjašnjena, a još manje dokazana.
- 102 Republika Poljska zaključuje iz toga da stvarni cilj tog prijedloga nije niti zaštita proračuna Unije niti zaštita vladavine prava putem mjera koje se odnose na proračun Unije. Uostalom, slično su mišljenje izrazili nacionalni parlamenti i Europski gospodarski i socijalni odbor pri čemu je on naveo da smatra „da je prijedlog više mogući alat za zaštitu [svih] vrijednosti članka 2. [UEU-a] kroz proračun EU-a”. To je mišljenje poduprieto, osim toga, uvodnom izjavom 14. pobijane uredbe koja mehanizam predviđen tom uredbom uvrštava među instrumente za zaštitu vladavine prava.
- 103 Cilj tog mehanizma treba, dakle, smatrati istovjetnim cilju „postupka političkog nadzora” predviđenog u članku 7. UEU-a. U tom pogledu, budući da niti članak 7. stavak 3. UEU-a niti bilo koja druga odredba Ugovorâ ne sadržava materijalna ograničenja glede prava države članice koja se mogu suspendirati u slučaju teške i trajne povrede vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, mjere za zaštitu proračuna Unije koje se mogu odrediti državi članici na temelju članka 5. stavka 1. pobijane uredbe također mogu odgovarati onima koje Vijeće može donijeti na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a kada ono odluči suspendirati „određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ”.

- 104 S obzirom da su se mjere poput onih predviđenih u članku 5. stavku 1. pobijane uredbe mogle izreći čak i prije stupanja na snagu te uredbe, primjenom postupka predviđenog u članku 7. UEU-a, u uvodnoj izjavi 14. pogrešno se tvrdi da mehanizam koji ona uvodi dopunjava postojeće pravne instrumente namijenjene suzbijanju povreda načelâ vladavine prava.
- 105 Osim toga, u članku 7. stavku 4. UEU-a i članku 7. stavku 2. drugom podstavku pobijane uredbe, koji se odnose na izmjenu i ukidanje donesenih mjera, navodi se da je cilj tih mehanizama potaknuti dotičnu državu članicu na poštovanje vrijednosti vladavine prava. Budući da se za to ne zahtijeva jednoglasna odluka Europskog vijeća, navedena uredba određuje postupak za donošenje sankcija koji je manje ograničavajuć od onog predviđenog u članku 7. UEU-a čime lišava ovog potonjeg njegova korisnog učinka.
- 106 U mišljenju od 27. svibnja 2014. pravna služba Vijeća navela je, s jedne strane, da članak 7. UEU-a namjerno određuje precizan nadzorni okvir ustrojen u različitim fazama, visok teoretski prag za pokretanje postupaka, pojačanu većinu unutar Vijeća i Europskog vijeće kao i skup postupovnih jamstava za dotičnu državu članicu, uključujući mogućnost ograničenog sudskog nadzora od strane Suda i, s druge strane, da taj članak ne predviđa pravnu osnovu na kojoj se taj postupak može dalje razvijati ili izmijeniti. To je stajalište izrijekom ponovljeno u pravnom mišljenju br. 13593/18, pri čemu se u njemu, osim toga, navodi da se sekundarnim pravom navedeni postupak ne može izmijeniti niti dopuniti niti ga se njime može lišiti njegova korisnog učinka.
- 107 Prema tome, zbog istovjetnosti cilja, načelâ i primjenjivih mjera, mehanizmom koji je uveden pobijanom uredbom očito se i namjerno zaobilazi postupak predviđen u članku 7. UEU-a.
- 108 Republika Poljska ističe da ovaj predmet ima sličnosti s predmetom povodom kojeg je donesena presuda od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, t. 57. do 60.). Podsjeća da je Sud u toj presudi, oslanjajući se na uvodnu izjavu 10. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.), presudio da sustavni ili opći nedostaci u pogledu neovisnosti pravosuđa države članice izdavateljice europskog uhidbenog naloga, neovisno o tome koliko su ozbiljni, ne opravdavaju suspenziju provedbe mehanizma europskog uhidbenog naloga u odnosu na tu državu članicu, sve dok Europsko vijeće i Vijeće nisu donijeli odluke predviđene u članku 7. UEU-a.
- 109 No, ta uvodna izjava 10. samo odražava pravne posljedice koje proizlaze iz članka 7. UEU-a. Iz presude navedene u prethodnoj točki proizlazi, dakle, da samo Vijeće na temelju članka 7. stavka 3. UEU-a može suspendirati prava koja proizlaze iz Ugovorâ u odnosu na državu članicu iz razloga što je ova potonja povrijedila vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava.
- 110 Osnovanost te argumentacije 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.

2. Ocjena Suda

111 U sklopu svojeg prvog, drugog, petog, šestog i jedanaestog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska 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. Pojašnjava podredno da je u slučaju da Sud smatra da je zakonodavac Unije bio nadležan za donošenje pobijane uredbe, ona morala biti donesena na temelju članka 311. trećeg stavka UFEU-a ili članka 312. stavka 2. UFEU-a. 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.

a) Pravna osnova pobijane uredbe

112 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”.

113 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.

114 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 poglavlju 4. te iste glave naslovljenom „Izvršenje proračuna i razrješnica”.

115 Članci 310. i 315. do 317. UFEU-a su svi povezani s izvršenjem proračuna Unije.

116 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.

117 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 uredbama 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.

- 118 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 uredba 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.
- 119 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 115. 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.
- 120 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.
- 121 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.).
- 122 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.).
- 123 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, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe, u biti, da se stvarni cilj te uredbe sastoji od toga da se, u slučaju utvrđenja povreda načela vladavine prava, omogući primjena sankcija putem proračuna Unije, što je cilj koji proizlazi, osobito, iz članka 7. stavka 2. drugog podstavka navedene uredbe, njezine uvodne izjave 14., ali i iz nedokazivanja veze između poštovanja vladavine prava i dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije, popratnog obrazloženja prijedloga koji je doveo do donošenja pobijane uredbe kao i iz statistike iz koje proizlazi da prilikom donošenja te uredbe nije postojala nikakva potreba za zaštitom proračuna Unije.

- 124 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.
- 125 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.
- 126 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.
- 127 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 M. Campos Sánchez-Bordona istaknuo u točki 185. svojeg mišljenja u predmetu Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, EU:C:2021:974), te mjere moraju ukinuti ako prestane učinak na izvršenje proračuna, iako povrede načelâ vladavine prava koje su utvrđene i dalje postoje.
- 128 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.
- 129 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.
- 130 Treće, kao što je to nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona istaknuo u točki 130. svojeg mišljenja u predmetu Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, EU:C:2021:974), 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 načela vladavine prava, posebice one koje osobito utječu na pravilno funkcioniranje javnih tijela i učinkovito sudsko preispitivanje, mogu ozbiljno naštetiti financijskim interesima Unije”.

- 131 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 načela vladavine prava koje utječu na njegovo dobro financijsko upravljanje ili zaštitu financijskih interesa Unije”.
- 132 Četvrto, budući da Republika Poljska, koju Mađarska podupire, tvrdi da uvodne izjave 7. do 9., 13. i 15. pobijane uredbe upućuju na postojanje veze između poštovanja vladavine prava i dobrog upravljanja proračunom Unije, a da se istu, međutim, ne dokazuje, valja istaknuti da je zakonodavac Unije mogao izvesti zaključke dane u navedenim uvodnim izjavama iz stručnih ocjena kojima je raspolagao tijekom zakonodavnog postupka, među kojima je i mišljenje br. 1/2018 Revizorskog suda o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 2. svibnja 2018. o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama (SL 2018., C 291, str. 1.), koji je doveo do pobijane uredbe. Naime, iz točaka 10. i 11. tog mišljenja proizlazi da se ta institucija složila sa „stajalištem Komisije da bi nezakonite i proizvoljne odluke javnih tijela nadležnih za upravljanje financijskim sredstvima i sudski nadzor mogle naštetiti financijskim interesima Unije” i da je prihvatila da su „neovisnost i nepristranost sudbene vlasti od ključne važnosti za jamčenje dobrog financijskog upravljanja i zaštite proračuna [Unije], osobito u pogledu sudske provedbe zakonskih prava, borbe protiv prijevara i drugih pravno utemeljenih interesa [Unije]”.
- 133 Isto tako, u točkama 1.3. i 1.4. svojeg mišljenja od 18. listopada 2018. o tom prijedlogu uredbe (SL 2019., C 62, str. 173.), Europski gospodarski i socijalni odbor pojasnio je da „je djelotvorno poštovanje vladavine prava preduvjet koji mora biti ispunjen kako bi javnost bila sigurna da su sredstva [Unije] koja se troše u državama članicama dostatno zaštićena”, da „će se prijedlogom [koji je doveo do donošenja te uredbe] učvrstiti zaštita financijskih interesa [Unije]” i da „postoji ozbiljna, stalna i sustavna prijetnja vladavini prava [...] jer takve mjere po svojoj prirodi mogu predstavljati izravan rizik za financijske interese [Unije]”.
- 134 Peto, 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]”.

- 135 Šesto, glede statistike koja dokazuje da prilikom donošenja pobijane uredbe nije postojala nikakva objektivna potreba za zaštitom proračuna Unije, valja istaknuti da se, prema navodima same Republike Poljske, ta statistika odnosi na postotak pogrešaka utvrđenih tijekom razdoblja od 2014. do 2016. Tom se uredbom ne nastoje otkloniti pogreške koje mogu biti počinjene tijekom izvršenja proračuna Unije, nego utjecaji ili ozbiljni rizici od utjecaja na taj proračun ili zaštitu financijskih interesa Unije koji mogu proizaći iz povreda načelâ vladavine prava.
- 136 U svakom slučaju, argumentacija Republike Poljske kojom se nastoji dovesti u pitanje sama svrsishodnost pobijane uredbe, iz razloga što ova potonja ne ispunjava objektivnu potrebu, ne može biti dovoljna da dokaže da je zakonodavac Unije prekoračio granice svojih nadležnosti.
- 137 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da se, suprotno onome što ističe Republika Poljska, koju Mađarska 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.
- 138 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 izvršenje proračuna Unija i time, među ostalim, na članak 322. stavak 1. točku (a) UFEU-a.
- 139 Kao drugo, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe, u biti, da se s obzirom na svoj sadržaj pobijana uredba ne može propisno podvesti pod pravnu osnovu iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, a osobito glede svojih članaka 2. do 4. Naime, na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a ne mogu se niti odrediti vrijednosti koje članak 2. UFEU-a sadržava niti, prema tome, definirati pojam „vladavina prava”, proširiti taj pojam na druge vrijednosti koje članak 2. UFEU-a sadržava ili pak utvrditi povrede vladavine prava, neovisno o njihovoj vezi s proračunom Unije. Usto, nikakva nadležnost nije dodijeljena Uniji kako bi uredila određene aspekte pojma „vladavina prava” poput obilježja zakonodavnog postupka. Republika Poljska naglašava da mehanizam uveden pobijanom uredbom ne uvjetuje isplate iz proračuna Unije poštovanjem konkretnih obveza u državama članicama u odnosu na načelo dobrog financijskog upravljanja, nego poštovanjem načelâ vladavine prava. Mehanizam uvjetovanosti treba precizno odrediti uvjete za dobivanje sredstava koji moraju imati dovoljno izravnu vezu s ciljevima financiranja. Veza između povrede jednog od tih uvjeta i gubitak financiranja mora se dokazati i sankcija se može izreći samo kada je dokazano da predmetna povreda ima učinka na ostvarivanje ciljeva ili na pravilno korištenje sredstvima. Članak 3. i članak 4. stavak 2. navedene uredbe su ipak formulirani previše općenito jer ne pružaju konkretne kriterije za ocjenu poštovanja vladavine prava. Konkretno, na temelju njezina članka 4. stavka 2. točke (h) ne mogu se obuhvatiti situacije i postupci koji još nisu prepoznati, otvarajući time put tome da se *ex post* izrade kriteriji za ocjenu povreda načelâ vladavine prava i, prema tome, da se mehanizmu koji je uveden pobijanom uredbom pridoda karakter mehanizma za sankcioniranje.
- 140 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.

- 141 Međutim, dok Republika Poljska, koju Mađarska 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.
- 142 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).
- 143 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. UEU-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 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.
- 144 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 vezana radi pristupanja Uniji i koje bi se mogla osloboditi nakon svojeg pristupanja.
- 145 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.
- 146 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.

- 147 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 143. ove presude na obvezi svake od država članica da se uskladi s obvezama koje ima na 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.
- 148 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.
- 149 Naime, to učinkovito financijsko upravljanje i ti financijski interesi mogu se ozbiljno ugroziti povredama načelâ 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.
- 150 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.).
- 151 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno onome što navodi Republika Poljska, koju Mađarska 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. UEU-a i odnosi se na izvršenje proračuna Unije.
- 152 Članak 4. stavak 1. pobijane uredbe uvodi takav mehanizam horizontalne uvjetovanosti jer predviđa da se odgovarajuće mjere poduzimaju ako se 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 njezinih financijskih interesa na dovoljno izravan način.
- 153 Naime, iz članka 5. stavka 1. te uredbe proizlazi da ta odredba taksativno predviđa „odgovarajuće mjere” koje se mogu donijeti, sažete su u točki 126. ove presude i sve se odnose zapravo na izvršenje proračuna Unije.
- 154 Glede uvjeta predviđenog u članku 4. stavku 1. pobijane uredbe koji se odnosi na postojanje „povreda načelâ 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.

- 155 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 M. Campos Sánchez-Bordona istaknuo u točkama 152. i 280. svojeg mišljenja u predmetu Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, EU:C:2021:974), olakšati primjena te uredbe.
- 156 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.
- 157 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.
- 158 Drugo, to utvrđenje ne opovrgava argumentacija Republike Poljske, koju Mađarska podupire, a prema kojoj nikakva nadležnost nije dodijeljena Uniji radi donošenja propisa u vezi s posebnim aspektima pojma „vladavina prava”, poput odgovornog, demokratskog i transparentnog zakonodavnog postupka.
- 159 Naime, kao što je to istaknuto u točki 125. 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.
- 160 Štoviše, kao što je to utvrđeno u točki 156. 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.
- 161 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.

- 162 Proizlazi da, suprotno onome što tvrdi Republika Poljska, koju Mađarska 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.
- 163 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 151. 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.
- 164 Treće i suprotno onome što navodi Republika Poljska, koju Mađarska podupire, činjenica da mehanizam horizontalne uvjetovanosti ispunjava kriterije utvrđene u točki 151. 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.
- 165 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.
- 166 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.
- 167 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.

- 168 Kao četvrto, glede prigovora prema kojima mehanizam uvjetovanosti uveden pobijanom uredbom ne uvjetuje isplate iz proračuna Unije poštovanjem konkretnih i precizno određenih obveza u državama članicama, članak 3. i članak 4. stavak 2. te uredbe koriste općenite izraze kojima se ne utvrđuju konkretni kriteriji za ocjenu poštovanja vladavine prava i njezin članak 4. stavak 2. točka (h) omogućava da se obuhvate situacije i postupci koji još nisu određeni, valja ponajprije istaknuti da iz članka 4. stavka 1. navedene uredbe proizlazi da se uvjet u vezi s vladavinom prava odnosi na poštovanje načela utvrđenih u članku 2. točki (a) iste uredbe.
- 169 Poštovanje načela vladavine prava čini obvezu država članica u pogledu rezultata koja, kao što je to navedeno u točkama 142. do 145. ove presude, izravno proizlazi iz njihove pripadnosti Uniji. U uvodnoj izjavi 3. pobijane uredbe naglašeno je da su ta načela bila predmet opsežne sudske prakse Suda, dok su u uvodnim izjavama 8. do 10. i 12. te uredbe navedeni glavni zahtjevi koji proizlaze iz njih. Navedena načela su još pojašnjena u članku 3. navedene uredbe izlaganjem slučajeva koji mogu upućivati na povrede tih načela kao i u članku 4. stavku 2. iste uredbe određivanjem situacija i postupaka tijela koji mogu dovesti do donošenja odgovarajućih mjera kada su ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 1. tog članka 4.
- 170 Potom, općenitost izraza upotrijebljenih u članku 3. i članku 4. stavku 2. pobijane uredbe ne može dovesti u pitanje odabir iz članka 322. stavke 1. točke (a) UFEU-a kao pravne osnove za tu uredbu.
- 171 S jedne strane, glede članka 3. pobijane uredbe i ne dirajući u pitanje ispunjavaju li elementi za ocjenu poštovanja načela vladavine prava utvrđenih u tom članku zahtjeve načela pravne sigurnosti, a što je predmet devetog tužbenog razloga, od zakonodavca Unije ne može se zahtijevati da okviru takvog mehanizma uvjetovanosti odredi sve slučajeve povrede načela koja čine vladavinu prava, pri čemu takvu povredu obilježava zanemarivanje zahtjeva koje države članice dovoljno konkretno i precizno poznaju. Budući da se, kao što je to istaknuto u točki 155. ove presude, u navedenom članku 3. samo navode slučajevi koji mogu upućivati na povrede načela koja čine vladavinu prava, kako bi se olakšala primjena tog mehanizma, taj je isti članak, kao što je to istaknuto u točki 157. ove presude, neodvojivo povezan s navedenim mehanizmom i stoga ne može dovesti u pitanje odabir iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a kao pravne osnove za pobijanu uredbu.
- 172 S druge strane, glede članka 4. stavka 2. pobijane uredbe, kako je to navedeno u točki 156. ove presude, u toj se odredbi pojašnjava da kako bi mogle potpasti pod mehanizam horizontalne uvjetovanosti uveden u stavku 1. tog članka, povrede načela vladavine prava moraju se odnositi na situacije ili postupke tijela koja su navedeni u njima, pod uvjetom da su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu financijskih interesa Unije.
- 173 Suprotno onome što ističe Republika Poljska, koju Mađarska podupire, cilj te odredbe, a osobito njezine točke (h), nije obuhvatiti mehanizmom uvjetovanosti uvedenim pobijanom uredbom neiscrpan niz slučajeva niti je ona nedovoljno precizna da bi bila njegov dio.
- 174 Naime, 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 spomenutih 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.

- 175 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).
- 176 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”.
- 177 Stoga, budući da iz teksta članka 4. stavka 2. pobijane uredbe nedvosmisleno proizlazi da su obuhvaćene isključivo situacije ili postupci koji se mogu pripisati tijelu države članice, pod uvjetom da su te situacije ili postupci relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu financijskih interesa Unije, treba odbiti argumentaciju Republike Poljske koja se temelji na tome da ona ne može, na osnovu tih kriterija, dovoljno konkretno i precizno odrediti dotične situacije i postupke i na tome da ta odredba ne može, prema tome, biti konstitutivni element mehanizma uvjetovanosti uvedenog pobijanom uredbom na temelju članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a.
- 178 Peto, glede kritika usmjerenih protiv navodnog izostanka zahtjeva da se dokaže postojanje dovoljno izravne veze između povrede načela vladavine prava i zaštite proračuna ili financijskih interesa Unije, valja podsjetiti da članak 4. stavak 2. pobijane uredbe uvjetuje donošenje odgovarajućih mjera na temelju stavka 1. tog članka postojanjem povrede načela vladavine prava koja se odnosi na situacije ili postupke tijela koji su relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije. Štoviše, u skladu s člankom 4. stavkom 1. te uredbe, samo povrede tih načela koje „na dovoljno izravan način” utječu na to dobro financijsko upravljanje ili na te financijske interese ili koje predstavljaju ozbiljan rizik od toga da bi „na dovoljno izravan način” mogle utjecati na njih mogu opravdati donošenje mjera na temelju navedene uredbe.
- 179 Prema tome, članak 4. stavci 1. i 2. pobijane uredbe zahtijevaju da se sustavno utvrđuje dovoljno izravna veza između takve povrede i utjecaja ili ozbiljnoj rizika od utjecaja na to dobro upravljanje ili na te financijske interese, pri čemu, kao što je to istaknuto u točki 165. ove presude, ta veza mora biti stvarna. Osim toga, iz točaka 168. do 170. ove presude proizlazi da se ta veza pripisuje zanemarivanju jedne od obveza u pogledu rezultata od strane države članice koje spadaju u vrijednost vladavine prava koju članak 2. UEU-a sadržava i koju se svojim pristupanjem Uniji ona obvezala preuzeti u cijelosti.
- 180 Stoga i vodeći računa i o onome što je izloženo u točki 166. ove presude, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, pogrešno ističe da se takva veza može automatski ustanoviti.
- 181 Šesto, glede navoda prema kojem diskrecijska ovlast dodijeljena pobijanom uredbom Vijeću i Komisiji dopušta tim institucijama da upotrebljavaju mehanizam uvjetovanosti uveden tom uredbom kao mehanizmom za sankcioniranje povreda načela vladavine prava, oslanjajući se na ocjene političke naravi, isti se također ne može prihvatiti.

- 182 Naime, s obzirom na zahtjeve navedene u točkama 166. i 167. ove presude, ne može se pretpostaviti, kao što to Republika Poljska tvrdi, da diskrecijska ovlast dodijeljena Komisiji i Vijeću dopušta tim institucijama da mehanizam uvjetovanosti uveden pobijanom uredbom primjenjuju kao mehanizam za sankcioniranje povreda načelâ vladavine prava.
- 183 Sedmo, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, pogrešno ističe da se pobijana uredba morala zasnivati na članku 311. trećem stavku UFEU-a koji se odnosi na sustav vlastitih sredstava ili na članku 312. stavku 2. UFEU-a koji se odnosi na višegodišnji financijski okvir.
- 184 Naime, s jedne strane, u skladu s člankom 311. trećim stavkom UFEU-a, Vijeće „usvaja odluku kojom se utvrđuju odredbe o sustavu vlastitih sredstava Unije” pri čemu se pojašnjava da ono „u tom kontekstu može uspostaviti nove kategorije vlastitih sredstava ili ukinuti postojeće kategorije”.
- 185 Kao što to Vijeće s pravom ističe, pobijana uredba ne uspostavlja novu kategoriju vlastitih sredstava Unije i ne ukida nikakvu kategoriju. Štoviše, ona ne uređuje međudjelovanje između različitih vrsta vlastitih sredstava i ne uspostavlja detaljna pravila za primjenu glede prikupljanja navedenih vlastitih sredstava.
- 186 Iako je točno da se ta uredba može također odnositi na povrede načelâ vladavine prava koje imaju učinka na prikupljanje vlastitih sredstava Unije, ostaje činjenica da njezin cilj nije izmjena ili prilagodba prikupljanja tih sredstava ovisno o utvrđenim povredama, nego prilagodba odgovarajućih mjera u vezi s izdacima koje treba učiniti iz proračuna Unije kada navedene povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije. Iz toga slijedi da se ona ne odnosi na prikupljanje vlastitih sredstava Unije, nego na izvršenje njezina proračuna.
- 187 S druge strane, članak 312. stavak 2. UFEU-a određuje da Vijeće „donosi uredbu kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir”.
- 188 No, pobijana uredba uopće nema za cilj, kao što je to Vijeće s pravom istaknulo, da se izdaci Unije planiraju na određeno razdoblje tako da se utvrde godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja. Ta je uredba, usto, osmišljena kao trajni mehanizam uvjetovanosti čija primjena nadilazi granice određenog višegodišnjeg financijskog okvira.
- 189 S obzirom na sva prethodna razmatranja treba odbiti navode Republike Poljske, koju Mađarska 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.
- 190 S obzirom na to, valja još provjeriti, kao što to, u biti, ističe Republika Poljska, koju Mađarska 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.

b) Zaobilazanje članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a

- 191 Kao prvo, glede isključivosti postupka predviđenog u članku 7. UEU-a radi zaštite vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, Republika Poljska, koju podupire Mađarska, ističe, u biti, da povredu načelâ vladavine prava može utvrditi samo Europsko vijeće primjenom članka 7. stavka 2. UEU-a. Samo ta institucija može zbog svojeg sastava osigurati nadzor nad poštovanjem vrijednosti

vladavine prava koji je diskrecijske naravi i može ovisi o političkim razmatranjima. Jedina iznimka od te isključive ovlasti Europskog vijeća proistječe iz obveze država članica, koja proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a, da osiguraju djelotvoran sudski nadzor. Ta je isključiva ovlast potvrđena presudom od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhiđbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, t. 57. do 60.), kojom je Sud presudio da kada se sustavni nedostaci utvrde u pogledu neovisnosti pravosudnog tijela države članice, samo Vijeće može suspendirati mehanizam europskog uhiđbenog naloga primjenom članka 7. stavka 3. UEU-a.

- 192 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.
- 193 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.
- 194 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.
- 195 Iz obje prethodne točke proizlazi, suprotno onome što tvrdi Republika Poljska, koju Mađarska 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.
- 196 Što se osobito tiče vrijednosti vladavine prava, neki su njezini aspekti zaštićeni člankom 19. UEU-a, kao što to Republika Poljska 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.
- 197 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.).

- 198 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.).
- 199 Stoga iz razmatranja u točkama 195. do 198. ove presude proizlazi da treba odbiti argumentaciju Republike Poljske prema kojoj Unija može štiti vrijednost vladavine prava samo u okviru postupka predviđenog u članku 7. UEU-a.
- 200 Drugo, čak i pod pretpostavkom da se nadzor od strane predstavnika država članica unutar Europskog vijeća i Vijeća nad poštovanjem vrijednosti vladavine prava u okviru postupka na temelju članka 7. UEU-a može zasnovati na političkim razmatranjima, iz toga u svakom slučaju ipak ne proizlazi da bi svaka ocjena poštovanja te vrijednosti po osnovi druge odredbe prava Unije bila nužno iste naravi, a što Republika Poljska uostalom priznaje kada se poziva na članak 19. UEU-a.
- 201 Glede pobijane uredbe, kao što je to istaknuto u točkama 168., 169. i 179. ove presude, obveza poštovanja načela navedenih u njezinu članku 2. točki (a) čini obvezu rezultata za države članice koja, kao što je to navedeno u točkama 142. do 145. ove presude, izravno proizlazi iz njihove pripadnosti Uniji na temelju članka 2. UEU-a. Osim toga, u uvodnoj izjavi 3. pobijane uredbe podsjeća se na to da su ta načela bila predmet opsežne sudske prakse Suda, dok su u uvodnim izjavama 8. do 10. i 12. te uredbe navedeni glavni zahtjevi koji proizlaze iz njih i da su navedena načela još pojašnjena u članku 3. navedene uredbe izlaganjem slučajeva koji mogu upućivati na povrede tih načela kao i u članku 4. stavku 2. iste uredbe određivanjem situacija i postupaka tijela koji mogu dovesti do donošenja odgovarajućih mjera kada su ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 1. tog članka 4.
- 202 Usto, u točkama 166. i 167. ove presude istaknuto je da ocjene Komisije i Vijeća podliježu postupovnim zahtjevima određenim u članku 6. stavcima 1. do 9. pobijane uredbe.
- 203 U tim okolnostima Republika Poljska pogrešno navodi da su načela spomenuta u članku 2. točki (a) pobijane uredbe samo političke naravi i da nadzor nad njihovim poštovanjem ne može biti predmet strogo pravne ocjene.
- 204 Treće i suprotno onome što Republika Poljska tvrdi, u presudi od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), uopće nije utvrđena isključivost članka 7. UEU-a, nego se u njoj samo određuju slučajevi u kojima sustavni ili opći nedostaci u vezi s neovisnošću pravosudne vlasti u državi članici izdavateljici europskog uhidbenog naloga mogu opravdati da se taj nalog ne izvrši.

- 205 Kao drugo, glede okolnosti da se pobijanom uredbom navodno zaobilazi postupak predviđen u članku 7. UEU-a i ograničenje nadležnosti Suda predviđeno u članku 269. UFEU-a, Republika Poljska, koju podupire Mađarska, navodi, u biti, da se mehanizam uvjetovanosti uveden tom uredbom i postupak predviđen u članku 7. UEU-a podudaraju u pogledu ciljeva, načelâ i mjera do kojih njihova provedba može dovesti. Navedena uredba utvrđuje fleksibilnija postupovna pravila od onih predviđenih u članku 7. UEU-a i navedeni mehanizam uvjetovanosti ima širi doseg i može se brže provesti od postupka predviđenog u tom članku, tako da ona taj postupak lišava svakog korisnog učinka, dovodeći do očitog zaobilaženja istog. Samo članak 7. UEU-a ovlašćuje, naime, Europsko vijeće i Vijeće da nadziru poštovanje vladavine prava u područjima koja su u isključivoj nadležnosti država članica. Slijedom toga, Sud ne raspolaže dostatnim nadzornim modelima da mu omoguće da prilikom sudskog nadzora nad odlukom Vijeća, donesene po osnovi pobijane uredbe, ocijeni usklađenost djelovanja države članice s obvezama koje ima na temelju prava Unije. Definicija vladavine prava u članku 2. točki (a) te uredbe tako postaje općenito obvezujuća u okviru postupka pokrenutog na temelju članka 7. UEU-a, čiji je predmet povreda te vrijednosti ili ozbiljna opasnost od njezine povrede, i u okviru postupka sudskog nadzora koji Sud provodi nad odlukom o uvođenju odgovarajućih mjera na temelju navedene uredbe, kršeći time članak 269. UFEU-a.
- 206 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.
- 207 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 Taise 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.).
- 208 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 izmijeniti ili opozvati poduzete mjere, ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su te mjere uvedene.
- 209 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.
- 210 S druge strane, kao što to proizlazi iz točaka 124. do 137. 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.

- 211 Iz toga slijedi da postupak predviđen pobijanom uredbom ima svrhu različitu od svrhe članka 7. UEU-a.
- 212 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.
- 213 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.
- 214 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. UEU-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.
- 215 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 165. 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.
- 216 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 126. ove presude i sve su proračunske naravi.
- 217 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.

- 218 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.
- 219 Iz toga slijedi da se, suprotno onome što ističe Poljska Republika, koju Mađarska podupire, za pobijanu uredbu ne može smatrati da uvodi usporedni postupak kojim se zaobilazi članak 7. UEU-a.
- 220 Drugo, glede argumentacije prema kojoj samo članak 7. UEU-a dopušta o ovlašćuje Unije da nadziru poštovanje vladavine prava u područjima u isključivoj nadležnosti država članica, u točkama 162. i 163. 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 izvršenje proračuna Unije u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja ili za 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.
- 221 Budući da se takve situacije odnose na izvršenje proračuna Unije i spadaju stoga u područje primjene Unije, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ne može tvrditi da samo članak 7. UEU-a dopušta da ih institucije Unije ispituju.
- 222 Treće, glede argumentacije prema kojoj ne postoje dostatni nadzorni modeli koji Sudu omogućuju da prilikom sudskog nadzora koji se odnosi na odluku Vijeća, ocijeni usklađenost djelovanja države članice s obvezama koje ima na temelju prava Unije, tu argumentaciju treba odbiti iz razloga izloženih u točkama 201. i 203. ove presude.
- 223 Četvrto, budući da Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da pojam „vladavina prava”, kako je definiran u članku 2. točki (a) pobijane uredbe, postaje općenito obvezatan u okviru postupka pokrenutog na temelju članka 7. UFEU-a i prilikom sudskog nadzora koji Sud provodi nad odlukom o uvođenju odgovarajućih mjera po osnovi te uredbe, kršeći time članak 269. UFEU-a, iz točaka 144. i 154. ove presude proizlazi ponajprije da se, ne dirajući u pitanje ispunjava ili ta definicija zahtjeve načela pravne sigurnosti, što je predmet devetog tužbenog razloga, pod pojmom „vladavina prava” iz tog članka 2. točke (a) smatra vrijednost koju članak 2. UEU-a sadržava, da su načela koja su u njemu utvrđena sastavni dio same definicije te vrijednosti ili su usko povezana s društvom koje poštuje vladavinu prava i da su se svojim pristupanjem Uniji države članice obvezale poštovati i promicati vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, pri čemu je njihovo poštovanje uvjet za uživanje svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na države članice.

- 224 Iz toga proizlazi da se poštovanje načelâ vladavine prava spomenutih u članku 2. točki (a) pobijane uredbe već nameće državama članicama, neovisno o navedenoj uredbi.
- 225 Potom se mora istaknuti da se članak 269. UFEU-a, prema svojem tekstu, odnosi samo na nadzor zakonitosti akta koji je donijelo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. UEU-a.
- 226 U tim okolnostima i s obzirom na utvrđenja izvedena u točkama 218. i 219. 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 269. i ne podliježe, dakle, posebnim pravilima predviđenima u tom članku.
- 227 Iz toga slijedi da pobijana uredba ne dodjeljuje Sudu nikakvu novu nadležnost.
- 228 Naposljetku, presude Suda kojima se odlučuje o tužbama podnesenim protiv odluka Vijeća donesenih na temelju članka 6. stavka 10. te uredbe mogu se uzeti u obzir u okviru postupka pokrenutog na temelju članka 7. UEU-a, a da takvo uzimanje u obzir ipak ne čini bilo kakvo zaobilaženje članka 269. UFEU-a.
- 229 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja odbiti kao neosnovane navode Republike Poljske, koju Mađarska podupire, koji se temelje na zaobilaženju članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a, tako da prvi, drugi, peti, šesti i jedanaesti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovane.

B. Treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi Protokola br. 2

1. Argumentacija stranaka

- 230 Podredno u odnosu na prvi tužbeni razlog, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da je pobijana uredba donesena kršenjem obveze savjetovanja koja proizlazi iz Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (u daljnjem tekstu: Protokol br. 2).
- 231 Načelo supsidijarnost, koje se primjenjuje u područjima koja ne spadaju u isključivu nadležnost Unije, zahtijeva da Unija intervenira samo i u mjeri kojoj se zadani ciljevi ne mogu dovoljno postići djelovanjem država članica. Prema Protokolu br. 2 nacionalni parlamenti osiguravaju poštovanje načela supsidijarnosti u skladu s postupkom predviđenom u navedenom protokolu.
- 232 Međutim, zaštita proračuna Unije nije u isključivoj nadležnosti Unije, nego u nadležnosti podijeljenoj s državama članicama. Naime, s jedne strane, ta zaštita nije spomenuta u članku 3. stavku 1. UFEU-a i, s druge strane, u članku 325. stavku 1. UFEU-a određena je zajednička obveza Unije i država članica da suzbijaju prijevare i nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije.
- 233 Stoga je Komisija pogrešno smatrala u svojem prijedlogu uredbe koji je doveo do pobijane uredbe da je zaštita proračuna Unije dio područja koja spadaju u njezinu isključivu nadležnost, tako da ta institucija nije ispunila obveze koje ima na temelju Protokola br. 2. Konkretno, navedena institucija nije nacionalnim parlamentima prosljedila taj prijedlog na svim službenim jezicima Unije, suprotno odredbama članka 6. prvog stavka tog protokola. Time je Komisija također prekršila članak 7. prvi stavak navedenog protokola u skladu s kojim ta institucija uzima u obzir obrazložena mišljenja koja su donijeli nacionalni parlamenti.

- 234 Republika Poljska, koju Mađarska podupire, smatra da se s takvim povredama mora postupati slično kao i s povredama prava Parlamenta u zakonodavnim postupcima. U tom pogledu Sud je naveo da je sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku izraz temeljnog demokratskog načela prema kojem građani sudjeluju u obnašanju vlasti posredstvom zastupničke skupštine, tako da je redovito savjetovanje s Parlamentom u slučajevima predviđenima Ugovorom o FEU-u bitan postupovni zahtjev čije nepoštovanje dovodi do ništavosti akta na koji se to odnosi. Budući da se Protokolom br. 2, prema njegovoj preambuli, nastoji osigurati da se odluke donose na razini što je moguće bližoj građanima, povreda obveze savjetovanja s nacionalnim parlamentima koji on predviđa treba, dakle, u ovom slučaju dovesti do poništenja pobijane uredbe.
- 235 To je poništenje također opravdano okolnošću da se Komisija nije u potpunosti oslobodila svoje obveze utvrđene u članku 4. prvom stavku Protokola br. 2, prema kojem ona mora prosljeđivati svoje nacрте zakonodavnih akata i njihove izmijenjene nacрте nacionalnim parlamentima. Doduše, ona je tim parlamentima prosljedila svoj prvotni prijedlog uredbe, ali je on znatno prerađen u kasnijim stadijima zakonodavnog postupka, a da navedenim parlamentima nije omogućeno da provedu novo ispitivanje. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je potrebno ponovno savjetovanje s Parlamentom kada konačno doneseni tekst kao cjelina u svojoj biti odstupa od teksta o kojem je već provedeno savjetovanje s Parlamentom, pri čemu to novo savjetovanje čini bitan postupovni zahtjev propisan pod prijetnjom ništavosti.
- 236 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.

2. Ocjena Suda

- 237 Iz članka 5. stavka 3. UEU-a proizlazi da se odredbe Protokola br. 2. o načelu supsidijarnosti primjenjuju samo „u područjima koja nisu u [...] isključivoj nadležnosti” Unije.
- 238 No, kao prvo i suprotno onome što tvrdi Republika Poljska, koju Mađarska podupire, članak 325. stavak 1. UFEU-a nije relevantan za utvrđivanje, spada li pobijana uredba u takvo područje.
- 239 Naime, iz točaka 112. do 189. ove presude proizlazi da je pobijana uredba pravilno zasnovana na drugoj pravnoj osnovi, to jest članku 322. stavku 1. točki (a) UFEU-a, jer se navedenom uredbom nastoji zaštititi proračun Unije od situacija ili postupaka koji se mogu pripisati tijelima država članica, proizlaze iz povreda načela vladavine prava i utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogli utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interese na dovoljno izravan način.
- 240 Kao drugo, prijedlog uredbe koji je doveo do donošenja pobijane uredbe pravilno određuje po naslovom „Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)” da „[f]inancijska pravila kojima se uređuje proračun Unije na temelju članka 322. UFEU-a nisu se mogli donijeti na razini država članica”.
- 241 U tom pogledu, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 40. i 45. svojeg mišljenja, uredba poput pobijane uredbe kojom se poblize određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna Unije u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, spada u izvršavanje nadležnosti Unije u vezi s njezinim funkcioniranjem koju po svojoj naravi jedino može sama Unija izvršavati. Stoga se načelo supsidijarnosti ne može primijeniti.

- 242 Slijedom navedenog, argumentacija Republike Poljske koja se temelji na tome da je Komisija povrijedila svoje postupovne obveze koje ima na temelju odredaba Protokola br. 2 nije osnovana, tako da treći tužbeni razlog treba odbiti.

C. Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 296. drugog stavka UFEU-a

1. Argumentacija stranaka

- 243 Republika Poljska, koju Mađarska podupire, navodi da obrazloženje pobijane uredbe, kako se nalazi u prijedlogu koji je doveo do te uredbe, ne poštuje zahtjeve predviđene u članku 296. drugom stavku UFEU-a koji nalaže da svi akti Unije sadržavaju obrazloženje koje je dovelo do njegova donošenja.
- 244 Naime, razlozi zbog kojih je bilo nužno donijeti pobijanu uredbe ne proizlaze iz razloga koji se nalaze u tom prijedlogu.
- 245 Usto, iako je u obrazloženju navedenog prijedloga naveden članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a kao pravna osnova za pobijanu uredbu, taj odabir nije bio niti „obrazložen niti opravdan” suprotno zahtjevima predviđenima u točki 25. prvom stavku Međuinstitucijskog sporazuma Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva (SL 2016., L 123, str. 1.). Prema tome, nije moguće provjeriti je li ta uredba donesene na temelju isključive nadležnosti Unije ili njezine nadležnosti podijeljene s državama članicama, što čini povredu bitnih postupovnih zahtjeva i opravdava poništenje navedene uredbe.
- 246 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.

2. Ocjena Suda

- 247 Republika Poljska potvrdila je na raspravi da se četvrti tužbeni razlog odnosi na obrazloženje prijedloga koji je doveo do donošenja pobijane uredbe, a ne na obrazloženje same te uredbe, kako se odražava u njezinim uvodnim izjavama.
- 248 Budući da se ovom tužbom ne traži poništenje tog prijedloga, nego pobijane uredbe, argumentacija iznesena u potporu tom tužbenom razlog je irelevantna, kao što su to Parlament i Vijeće s pravom naglasili te kako je to nezavisni odvjetnik to istaknuo u točki 58. svojeg mišljenja.
- 249 Naime, ustaljena sudska praksa Suda, prema kojoj obrazloženje Unijina akta koje se zahtijeva u skladu s člankom 296. drugim stavkom UFEU-a mora na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja je donijela dotični akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima poduzimanja mjere kao i Sudu izvršavanje njegove nadzorne ovlasti (presuda od 11. prosinca 2018., Weiss i dr., C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 31. i navedena sudska praksa), odnosi se na obrazloženje akta čija se zakonitost ispituje.

- 250 Iako se poštovanje obveze obrazlaganja mora, osim toga, ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje (presuda od 11. prosinca 2018., Weiss i dr., C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 33. i navedena sudska praksa), taj kontekst, u koji spada, među ostalim, prijedlog dotičnog akta, ne može sam za sebe i neovisno o obrazloženju u tom aktu opravdati poništenje ovog potonjeg.
- 251 U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se odnose na obrazloženje u pobijanoj uredbi, prigovori Republike Poljske, kako su sažeti u točkama 244. i 245. ove presude, morali bi se odbiti s obzirom na razmatranja izložena osobito u točkama 124., 130., 131., 134., 149., 159., 162., 163. i 165. ove presude.
- 252 Iz toga slijeda da četvrti tužbeni razlog treba odbiti kao bespredmetan.

D. Sedmi tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1., članka 4. stavka 2. druge rečenice i članka 5. stavka 2. UEU-a

1. Argumentacija stranaka

- 253 Republika Poljska, koju Mađarska podupire, smatra da niti jedna odredba Ugovorâ ne dodjeljuje zakonodavcu Unije nadležnosti za donošenje pobijane uredbe, tako da je on njezinim donošenjem prekršio načelo dodjeljivanja utvrđeno u članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 2. UEU-a. Time je on također povrijedio obvezu predviđenu u članku 4. stavku 2. drugoj rečenici UEU-a u vidu poštovanja temeljnih funkcija država članica.
- 254 Elementi na temelju kojih valja ocijeniti jesu li države članice povrijedile načela vladavine prava iz članka 3. i članka 4. stavka 2. pobijane uredbe tiču se područja koja su u isključivoj nadležnosti država članica i koja su ključna za obavljanje njihovih temeljnih funkcija, osobito onih čiji je predmet zaštita teritorijalne cjelovitosti, očuvanje javnog poretka i zaštita nacionalne sigurnosti. Naime, nije obuhvaćeno samo funkcioniranje državnih tijela, poput nacionalnih sudova, tijela zaduženih za dodjelu ugovora o javnoj nabavi i financijskih nadzor kao istražnih službi i službi državnog odvjetništva, nego i njihov ustroj, među kojima je i osiguravanje financijskih i ljudskih resursa nužnih za pravilno funkcioniranje tih tijela, te postupovna pravila koja se primjenjuju na njih.
- 255 Suprotno onome na što upućuje uvodna izjava 7. pobijane uredbe, nikakva nadležnost zakonodavca Unije u tom pogledu ne može se izvesti iz važnosti načelâ vladavine prava za pravni poredak Unije, osobito iz načela dobrog financijskog upravljanja koje je njime obuhvaćeno i utvrđeno u članku 317. UFEU-a.
- 256 Zakonodavac Unije je tako donio pobijanu uredbu u skladu s logikom učinka prelijevanja („*spillover effect*”), to jest postupkom na kraju kojeg djelovanje kojim se nastoji ostvariti konkretan cilj dovodi do situacije u kojem se prvotni cilj može ostvariti samo putem novih djelovanja. U konkretnom slučaju, taj učinak prelijevanja zahtijeva da se iz legitimnog cilja zaštite proračuna Unije izvede nužnost za priznanjem njezine nadležnosti u području procjene postupaka i financijskih potreba i potreba za ljudskim resursima istražnih službi i službi državnog odvjetništva država članica, iako takva nadležnost nema temelja u Ugovorima.

- 257 Nadležnost država članica za ustrojavanje svojih istražnih službi i službi državnog odvjetništva neodvojivo je povezana s temeljnim državnim funkcijama, poput očuvanja javnog poretka, koje Unija mora poštovati, i sa nacionalnom sigurnošću koja prema članku 4. stavku 2. UEU-a spada u isključivu odgovornost svake od država članica.
- 258 Pravna služba Vijeća je, osim toga, usvojila slično stajalište kada je u pravnom mišljenju br. 13593/18 navela, prije svega, da članak 2. UEU-a ne dodjeljuje materijalnu nadležnost Uniji, nego nabraja vrijednosti koje institucije Unije i njezine države članice moraju poštovati kada djeluju u granicama ovlasti dodijeljenih Uniji na temelju Ugovorâ, potom da se povreda vrijednosti Unije, uključujući vladavinu prava, može istaknuti u odnosu na državu članicu samo kada ona djeluje u području u kojem je Unija nadležna i, naposljetku, da poštovanje vladavine prava u državama članicama ne može, prema Ugovorima, biti predmet nikakvog djelovanja ili nadzora od strane institucija Unije, neovisno o postojanju posebne materijalne nadležnosti u koju to djelovanje ulazi, podložno samo postupku opisanom u članku 7. UEU-a.
- 259 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.

2. Ocjena Suda

- 260 U sklopu sedmog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da je time što je donio pobijanu uredbi i time uveo, na temelju načela dobrog financijskog upravljanja utvrđenog u članku 317. UFEU-a, nadzor nad poštovanjem načelâ vladavine prava u državama članicama u područjima suverenog djelovanja navedenih država članica, koja su u njihovoj isključivoj nadležnosti i ključna su da im omoguće preuzimanje njihovih temeljnih funkcija, zakonodavac Unije lišio korisnog učinka načelo dodjeljivanja utvrđeno u članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 2. UEU-a i obvezu predviđenu u članku 4. stavku 2. drugoj rečenici UEU-a u vidu poštovanja temeljnih funkcija država članica.
- 261 U tom pogledu, prvo, kao što je to utvrđeno u tokama 112. do 189. ove presude, zakonodavac Unije mogao je valjano zasnovati pobijanu uredbu na članku 322. stavku 1. točki (a) UFEU-a, tako da se ne može prihvatiti argumentacija Poljske, prema kojoj je time što je donio navedenu uredbu zakonodavac Unije pogrešno izveo njezinu nadležnost iz načela dobrog financijskog upravljanja utvrđenog u članku 317. UFEU-a.
- 262 Drugo, kao što je to pojašnjeno u točkama 124. do 138., 152. do 157. i 208. do 219. ove presude, iz svrhe i sadržaja pobijane uredbe proizlazi da, suprotno onome što Republika Poljska tvrdi, ona ne ovlašćuje Vijeće da donosi sankcije, nego samo mjere za zaštitu proračuna Unije i njezinih financijskih interesa.
- 263 Treće i kao što je to istaknuto u točkama 142. do 145., 168., 169. i 179. ove presude, obveza poštovanja načela spomenutih u članku 2. točki (a) pobijane uredbe čini obvezu rezultata za države članice koja proizlazi izravno iz obveza koje su one preuzele međusobno i spram Unije, i koja se tom uredbom samo provodi glede djelovanja nacionalnih tijela u vezi s izdacima koji su pokriveni proračunom Unije.

- 264 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 izloženo u točki 145. ove presude, sastavni dio samog identiteta Unije kao zajedničkog pravnog poretka, a koje su vrijednosti konkretizirane u načelima koja sadržavaju prisilne obveze država članica.
- 265 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.
- 266 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.
- 267 Četvrto, argumentacija Republike Poljske, koju Mađarska podupire, a prema kojoj se ocjena povrede načelâ vladavine prava u državama članicama mora odnositi na područja u isključivoj nadležnosti država članica, bila je već odbijena u točkama 162., 163., 220. i 221. ove presude, iz razloga što se na temelju te uredbe mogu ocijeniti samo situacije i postupci tijela koja se odnose na izvršenje proračuna Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa.
- 268 Doduše, nije isključeno da se takve situacije i postupci mogu pripisati tijelu za koje država članica smatra da sudjeluje u njezinu suverenom djelovanju u područjima ključnim za izvršavanje njezinih temeljnih funkcija. Ostaje činjenica da kada takva situacija ili postupak utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi na dovoljno izravan način mogli utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa, Uniji se ne može predbaciti da po osnovi zaštite svojeg identiteta, kojim su obuhvaćene vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava, primjenjuje sredstva nužna za zaštitu tog dobrog financijskog upravljanja ili tih financijskih interesa donošenjem odgovarajućih mjera koje se, u skladu s člankom 5. stavkom 1. pobijane uredbe odnose isključivo na izvršenje proračuna Unije.
- 269 Mora se podsjetiti u tom pogledu da prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako su države članice slobodne izvršavati svoje ovlasti u svim područjima koja su im pridržana, ostaje činjenica da su ih dužne izvršavati poštujući pravo Unije jer se ne mogu osloboditi obveza koje za njih proizlaze iz tog prava (vidjeti u tom smislu presude od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 69. i navedenu sudsku praksu, od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (Registracijska pristojba), C-552/15, EU:C:2017:698, t. 71. i 86., od 20. travnja 2021., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 48. i navedenu sudsku praksu, i od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), C-791/19, EU:C:2021:596, t. 56. i navedenu sudsku praksu).
- 270 Osim toga, time što od država članica zahtijeva da poštuju obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije, Unija ni na koji način ne nastoji sama izvršavati te nadležnosti niti ih prema tome nastoji prisvojiti (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 52.).
- 271 S obzirom na ta razmatranja, valja utvrditi da su potpuno neosnovani navodi Republike Poljske koji se temelje na povredi načela dodjeljivanja kao i obveze poštovanja temeljnih funkcija država članica.
- 272 Slijedom toga, sedmi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

E. Osmi tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela jednakosti država članica pred Ugovorima i nepoštovanju njihova nacionalnog identiteta predviđenog u članku 4. stavku 2. prvoj rečenici UEU-a

1. Argumentacija stranaka

- 273 Republika Poljska, koju Mađarska podupire, smatra da će iz primjene pobijane uredbe potjecati povrede članka 4. stavka 2. prve rečenice UEU-a prema kojoj Unija poštuje jednakost država članica pred Ugovorima, kao i njihove nacionalne identitete, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama.
- 274 Kao prvo, u skladu s uvodnom izjavom 16. pobijane uredbe, utvrđivanje povreda načelâ vladavine prava zahtijeva temeljitu kvalitativnu procjenu Komisije oslanjajući se na relevantne informacije iz dostupnih izvora i priznatih institucija, uključujući zaključke i preporuke Venecijanske komisije. U svojem izvješću o pravosudnim imenovanjima usvojenom na njezinoj 70. plenarnoj sjednici ova potonja je navela da treba napraviti razliku između država koje su dio „starih demokracija” od onih koji čine „nove demokracije”, pri čemu ta razlika može stvoriti ozbiljan rizik da Komisija različito postupi prema državama članicama prilikom primjene te uredbe.
- 275 Republika Poljska, koju Mađarska podupire, naglašava, osim toga, da je u svojem mišljenju br. 1/2018 o prijedlogu uredbe koji je doveo do pobijane uredbe Revizorski sud prigovorio činjenici da u tom prijedlogu nisu utvrđeni precizni kriteriji osobito za pretpostavke za pokretanje postupka te odabir i razmjera mjera koje treba donijeti, zbog čega se ne može osigurati dosljedna primjena relevantnih odredbi te uredbe i, shodno tome, zajamčiti jednakost država članica pred Ugovorima.
- 276 Kao drugo, Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da je okolnost da je u pobijanu uredbu uveden mehanizam sankcioniranja prisilila zakonodavca Unije da odabere postupak za donošenje mjera za zaštitu proračuna Unije koji izravno krši načelo jednakosti država članica pred Ugovorima. Naime, iz članka 6. stavaka 10. i 11. te uredbe proizlazi da odluke u vezi s tim mjerama donosi Vijeće kvalificiranom većinom određenom u članku 16. stavku 4. UEU-a, koja podrazumijeva sudjelovanje dotične države članice.
- 277 Donošenje takvih kaznenih mjera kvalificiranom većinom uz sudjelovanje dotične države članice dovelo bi do izravne diskriminacije malih i srednjih država članica jer ta većina zahtijeva glas barem petnaest država članica koje predstavljaju najmanje 65 % stanovništva Unije. Tako je velikim državama članicama, koje predstavljaju veći postotak stanovništva Unije, dana prednost prilikom glasovanja o donošenju mjera za zaštitu proračuna Unije, a osobito onih koje se izravno odnose na njih u odnosu na male i srednje države članice koje predstavljaju manji postotak stanovništva. Iako se takav odnos ne može osporavati glede donošenja normativnih akata koji proizvode učinke u svim državama članicama, situacija je različita glede mjera sankcioniranja čija je namjena proizvesti učinke u odnosu na samo jednu državu članicu, kao i onih koje se mogu donijeti na temelju pobijane uredbe.
- 278 Osim toga, odredbe Ugovorâ koje ovlašćuju institucije Unije, da odrede sankcije državama članicama, sustavno isključuju iz glasovanja državu članicu koje su obuhvaćene prijedlogom akta koji određuje sankcije. Konkretno, to je slučaj s člankom 126. UFEU-a o prekomjernom državnom deficitu kao i člankom 7. UEU-a i člankom 354. UFEU-a glede postupka u navedenom članku 7.

279 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.

2. Ocjena Suda

- 280 U sklopu osmog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, navodi da će iz primjene uredbe potjecati povrede načela jednakosti država članica pred Ugovorima i njihova identiteta, koje je Unija dužna poštovati na temelju članka 4. stavka 2. prve rečenice UEU-a. Te povrede proizlaze prvenstveno iz toga što Komisija uzima u obzir mišljenja i studije koje potječu od Venecijanske komisije, potom, od nejasnoće u kriterijima koji se odnose osobito na pretpostavke za pokretanje postupka predviđenog tom uredbom kao i odabir i razmjer mjera koje treba donijeti i, naposljetku, od pravila o glasovanju predviđenog u članku 6. stavku 11. navedene uredbe glede odluka koje Vijeće treba donijeti na temelju članka 6. stavka 10. iste uredbe.
- 281 U tom pogledu, kao prvo, glede okolnosti da Komisijina uzima u obzir relevantne informacije koje potječu od Venecijanske komisije, valja podsjetiti na to da se vrijednost vladavine prava, koja je u središtu mehanizma horizontalne uvjetovanosti uvedenog u članak 4. stavak 1. pobijane uredbe, odnosi na poštovanje načela spomenutih u članku 2. točki (a) te uredbe.
- 282 Kao što je to zadnje navedeno u točki 263. ove presude, ta obveza poštovanja tih načela čini obvezu rezultata za države članice koja proizlazi izravno iz njihove pripadnosti Uniji na temelju članka 2. UEU-a koju niti jedna država članica ne može zanemariti i koja se pobijanom uredbom samo provodi glede djelovanja nacionalnih tijela u vezi s izdacima koji su pokriveni proračunom Unije.
- 283 Iz točaka 265. i 266. ove presude proizlazi da iako 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 raspolaže radi osiguranja provedbe načela vladavine prava, taj zahtjev uopće nije nespojiv s primjenom ujednačenih kriterija za ocjenu.
- 284 Konkretno, budući da Unija poštuje nacionalni identitet država članica koji je neodvojivo povezan s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, njezine institucije moraju prilikom svoje provjere, ispunjavaju li države članice obveze rezultata koje proizlaze izravno iz njihove pripadnosti Uniji na temelju članka 2. UEU-a, uzeti u obzir značajke ustavnih i pravnih sustava tih država članica.
- 285 U tom pogledu Komisija mora osigurati relevantnost informacija koje upotrebljava i pouzdanost svojih izvora, podložno nadzoru suda Unije. Konkretno, članak 6. stavak 3. pobijane uredbe ne dodjeljuje posebnu ili apsolutnu dokaznu vrijednost i ne pridodaje određene pravne učinke izvorima informacijama koje spominje, niti onima koji su navedeni uvodnoj izjavi 16. te uredbe, tako da ta odredba ne oslobađa Komisiju njezine obveze da pažljivo ocijeni činjenice.
- 286 Usto, kao što je to navedeno u točkama 202. ove presude, 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, pri čemu poštovanje svih tih obveza podliježe cjelovitom sudskom nadzoru Suda.
- 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 vrijednosti 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 Kao drugo, glede navodne nejasnoće kriterija primjenjivih na pretpostavke za pokretanje postupka kao i na odabir i razmjer mjera koje treba donijeti, iz objedinjenog tumačenje članka 4. i članka 6. stavka 1. pobijane uredbe proizlazi, kao što je to istaknuto u točki 125. ove presude, da Komisija može pokrenuti taj postupak samo kada utvrdi da postoje opravdani razlozi smatrati da je u državi članici došlo do povrede barem jednog od načelâ vladavine prava spomenutih u članku 2. točki (a) te uredbe, da se ta povreda tiče barem jedne od situacija pripisivih tijelu države članice ili barem jednom od postupaka takvih tijela iz članka 4. stavka 2. navedene uredbe, pod uvjetom da su te situacije ili postupci relevantni za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu njezinih financijskih interesa, i da ta povreda utječe ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati na to dobro financijsko upravljanje ili na te financijske interese na dovoljno izravan način putem stvarne veze između tih povreda i tog utjecaja ili tog ozbiljnog rizika od utjecaja.
- 289 Glede tih načela, iz utvrđenja izvedenih u točki 169. ove presude proizlazi da Republika Poljska ne može tvrditi da nema konkretna i precizna saznanja o obvezama rezultata kojima je obvezana zbog svojeg pristupanja Uniji glede poštovanja vrijednosti vladavine prava.
- 290 U tom pogledu, 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).
- 291 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.
- 292 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.
- 293 Naposljetku, ocjene Komisije i Vijeća podliježu postupovnim zahtjevima navedenim u točki 286. ove presude.

- 294 Glede situacija i postupaka tijelâ iz članka 4. stavka 2. pobijane uredbe i njihove relevantnosti za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za njezine financijske interese, u točkama 171. do 177. ove presude istaknuto je da su oni dovoljni precizni kako bi Republika Poljska mogla dovoljno konkretno i predvidljivo odrediti situacije i postupke iz te odredbe.
- 295 Glede pojmova „dobro financijsko upravljanje” i „zaštita financijskih interesa Unije”, prvi je također spomenut, među ostalim, u članku 310. stavku 5. UFEU-a kao i 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 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.
- 296 U tom pogledu, 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.
- 297 Sud je, osim toga, presudio da pojam „financijski interesi” Unije u smislu članka 325. stavka 1. UFEU-a ne obuhvaća samo prihode koji su stavljeni 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.
- 298 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.
- 299 Štoviše, ta odredba zahtijeva da povrede načelâ vladavine prava koje su 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 286. ove presude.
- 300 Glede dovoljno izravne veze između utvrđene povrede načela vladavine prava i zaštite proračuna ili financijskih interesa Unije, dovoljno je uputiti na točke 178. do 180. ove presude.
- 301 Naposljetku, odabir i razmjer mjera koje se mogu donijeti na temelju pobijane uredbe ograničeni su, s obzirom da se, kako je to navedeno u točki 153. ove presude, u članku 5. stavku 1. pobijane uredbe taksativno navode različite zaštitne mjere koje se mogu donijeti.

- 302 U skladu s člankom 5. stavkom 3. te uredbe, takve mjere moraju biti proporcionalne i 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 i usmjerene su, koliko je to moguće, na djelovanja Unije pogođena tim povredama. Iz toga proizlazi da donesene mjere moraju biti strogo proporcionalne učinku utvrđenih povreda načelâ vladavine prava na proračun Unije ili na njezine financijske interese.
- 303 S obzirom na prethodna razmatranja kao i postupovne zahtjeve koji su posljednji put navedeni u točki 286. ove presude, potpuno je neosnovana argumentacija Republike Poljske, koju Mađarska podupire, a koja se temelji na nepreciznosti kriterija koji se odnose, među ostalim, na pretpostavke za pokretanje postupka kao i na odabir i razmjera mjera koje treba donijeti.
- 304 Kao treće i glede navoda koji se temelji na okolnosti da pravilo o glasovanju predviđeno u članku 6. stavku 11. pobijane uredbe radi donošenja odluka od strane Vijeća na temelju članka 6. stavka 10. te uredbe navodno nije u skladu s načelom jednakosti država članica pred Ugovorima, mora se istaknuti, s jedne strane, da taj navod počiva dijelom na argumentaciji prema kojoj mjere koje se mogu donijeti po osnovi tog članka 6. stavka 10. imaju narav sankcija glede čijeg donošenja Ugovori isključuju dotičnu državu članicu iz glasovanja.
- 305 Kao što je to pojašnjeno u točkama 112. do 229. ove presude, mjerama koje se mogu donijeti primjenom pobijane uredbe ne želi se sankcionirati državu članicu zbog povreda načelâ vladavine prava, nego isključivo zaštititi dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili njezine financijske interese.
- 306 Osim toga, država članica može se isključiti iz postupka glasovanja kvalificiranom većinom samo u slučajevima u kojima Ugovori to izrijeком predviđaju i u kojima je, prema tome, kvalificirana većina utvrđena u skladu s člankom 238. stavkom 3. UFEU-a.
- 307 S druge strane, iako je točno da zakonodavac Unije raspolaže mogućnošću donošenja odredbi za provedbu osnovnih uredbu prema postupku različitom od onog koji se slijedi radi donošenja osnovne uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 1996., Parlament/Vijeće, C-303/94, EU:C:1996:238, t. 23. i navedenu sudsku praksu), ostaje činjenica, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 96. svojeg mišljenja, da pravilo o glasovanju predviđeno u članku 6. stavku 11. pobijane uredbe, to jest pravilo o kvalificiranoj većini uz sudjelovanje svih država članica, jest ono čiju redovitu primjenu članak 16. stavak 3. UEU-a predviđa prilikom vijećanja Vijeća, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno.
- 308 Valja dodati da to pravilo o glasovanju nije samo predviđeno samim Ugovorima, nego i da ono ne krši načelo jednakosti država članica pred Ugovorima.
- 309 Konkretno, činjenica da se interesi država članica mogu razlikovati i da je, ovisno o tome sudjeluju li sve države članice ili samo neke od njih u glasovanju unutar Vijeća, blokirajuću manjinu više ili manje lako postići na kraju navedenog glasovanja u smislu članka 16. stavka 4. UEU-a, uopće nije specifična za postupak uveden pobijanom uredbom i u potpunosti je u skladu s odabirima koje su napravili tvorci Ugovorâ. Naime, u skladu s vrijednošću demokracije koju članak 2. UEU-a sadržava, tom se odredbom nastoji osigurati da se odluke Vijeća zasnivaju na dovoljnoj reprezentativnosti država članica i stanovništva Unije.
- 310 S obzirom na prethodna razmatranja, osmi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

F. Deveti tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti

1. Argumentacija stranaka

- 311 Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da odredbe pobijane uredbe ne poštuju zahtjeve jasnoće i preciznosti koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti, zato što se u toj uredbi jasno ne određuju zahtjevi koje države članice moraju poštovati kako bi mogle zaštititi financiranja iz proračuna Unije koja su im odobrena, i što ona Komisiji i Vijeću dodjeljuje preširoku diskrecijsku ovlast.
- 312 Po toj osnovi poteškoće predstavlja, prvo, pojam „vladavina prava”, kako je definiran u članku 2. točki (a) pobijane uredbe. Taj pojam ne može načelno biti predmet univerzalne definicije jer sadržava netaksativan niz načela čiji se smisao može razlikovati među državama, ovisno o njihovim ustavnim značajkama ili njihovim vlastitim pravnim tradicijama. Usto, ta definicija neopravdano proširuje doseg navedenog pojma kao vrijednosti Unije koja je samo jedna od vrijednosti koje članak 2. UEU-as sadržava, na druge vrijednosti koje ta odredba sadržava.
- 313 Drugo, elementi za ocjenu poštovanje načelâ vladavine prava, utvrđeni u člancima 3. i 4. pobijane uredbe, ne ispunjavaju zahtjeve jasnoće i preciznosti jer primjena tih načelâ pretpostavlja da su ona prethodno konkretizirana. Uslijed izostanka univerzalne definicije navedenih načela i s obzirom na vrlo ograničene nadležnosti Unije da ih konkretizira, ta načela nemaju konkretan materijalni sadržaj u pravu Unije. Iako je točno da su Sud i Europski sud za ljudska prava pojasnili određene aspekte vrijednosti vladavine prava, oni nisu, međutim, još pojasnili sadržaj drugih vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava niti njihov odnos s načelom poštovanja nacionalnog identiteta država članica u članku 4. stavku 2. UEU-a.
- 314 Doduše, u svojoj presudi od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32.), Sud je uputio na vrijednost vladavine prava koju članak 2. UEU-a sadržava, ali je pojasnio da je ta vrijednost konkretizirana u članku 19. UEU-a. Prema tome, kako bi postale primjenjive vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava morale bi se konkretizirati u drugim odredbama Ugovorâ. Međutim, budući da vrijednosti različite od vladavine prava, koje su pobijanom uredbom neopravdano uvrštene u ovaj potonji pojam, nisu jasno definirane, Sud je pozvan precizirati, među ostalim, pojmove „pluralizam”, „nediskriminacija”, „tolerancija”, „pravda” i „solidarnost”. Stoga se obvezujućim tumačenjem tih pojmova od strane Suda prilikom sudskog nadzora nad odlukama donesenim po osnovi te uredbe prekoračuju ovlasti dodijeljene Uniji.
- 315 Nepreciznost članka 3. i članka 4. stavka 2. pobijane uredbe, u dijelu u kojem se koriste izrazima poput „dobro funkcioniranje tijela” ili „službe” i „pravilno funkcioniranje djelotvornih i transparentnih sustava financijskog upravljanja i odgovornosti” kao i netaksativnost navođenja u tim odredbama omogućit će, dakle, Komisiji i Vijeću da ih pojasne prilikom primjene te uredbe, što će dovesti, u biti, do toga da se omogući retroaktivna primjena tako preciziranih normi.
- 316 Treće, među izvorima informacija koje je Komisija dužna upotrebljavati na temelju članka 6. stavka 3. pobijane uredbe prilikom utvrđenja povrede načelâ vladavine prava, nalaze se „zaključci i preporuke” institucija Unije, drugih relevantnih međunarodnih organizacija i drugih priznatih institucija, dok na temelju prava Unije ti izvori ne vezuju države članice. Oni, dakle, ne mogu postati obvezujući na temelju te uredbe. Čak i indikativni popis u uvodnoj izjavi 16. navedene uredbe ne precizira dovoljno „odluke, zaključke i preporuke” koji su njime obuhvaćeni.

317 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.

2. Ocjena Suda

318 U sklopu devetog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da pobijana uredba krši načelo pravne sigurnosti i daje preširoku marginu prosudbe Komisiji i Vijeću zbog nejasnoće, prvenstveno, pojma „vladavina prava”, kako je definiran u članku 2. točki (a) te uredbe, potom, kriterija utvrđenih u članku 3. i članku 4. stavku 2. navedene uredbe i, naposljetku, izvora informacija na kojima Komisija mora zasnovati svoje ocjene u skladu s člankom 6. stavkom 3. iste uredbe.

319 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).

320 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.).

321 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.).

322 S obzirom na ta razmatranja valja ocijeniti, kao prvo, argumentaciju koja se temelji na nepreciznosti i prevelikoj širini pojma „vladavina prava” definiranog u članku 2. točki (a) pobijane uredbe.

323 U tom pogledu, prvo, tom se odredbom ne želi 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.

324 Drugo i suprotno onome što ističe Republika Poljska, koju Mađarska 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 Republika Poljska sama priznaje da je dio tog pojma. Isto vrijedi za upućivanje na načela nediskriminacije i jednakosti. Naime, iako se u članku 2. UEU-a zasebno spominje vladavina pravo kao vrijednost zajednička državama članica te

načela jednakosti i 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.

- 325 Taj je zaključak potkrijepljen činjenicom da je u svojoj studiji br. 711/2013 od 18. ožujka 2016., koja utvrđuje „popis kriterija za vladavinu prava” na koji 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 precizno odražavaju u članku 2. točki (a) te uredbe.
- 326 Treće i s obzirom na ono što je izloženo u točkama 289. do 293. ove presude, mora se kao potpuno neosnovana odbiti argumentacija Republike Poljska, koju Mađarska podupire, a prema kojoj načela vladavine prava spomenuta u članku 2. točki (a) pobijane uredbe nemaju konkretan materijalni sadržaj u pravu Unije.
- 327 Četvrto, glede odnosa samih tih načela vladavine prava s načelom poštovanja nacionalnog identiteta država članica u članku 4. stavku 2. UEU-a, dovoljno je uputiti na točke 282. do 286. ove presude.
- 328 Peto, glede argumentacije prema kojoj se, kako bi postale primjenjive, vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava moraju konkretizirati u drugim odredbama Ugovorâ, s jedne strane, u točkama 192. do 199. ove presude istaknuto je da Ugovori sadržavaju brojne odredbe, često konkretizirane različitim aktima sekundarnog prava, koje institucijama Unije dodjeljuju 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. S druge strane, u točkama 112. do 189. ove presude utvrđeno je da članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a čini pravnu osnovu koja omogućuje zakonodavcu Unije može donijeti odredbe o utvrđivanju povreda vrijednosti vladavine prava i o pravnim posljedicama tih povreda, radi zaštite proračuna Unije i njezinih financijskih interesa kada takve povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na taj proračun i na te interese.
- 329 Šesto, pod pretpostavkom da u okviru tužbe za poništenje usmjerene protiv odluke donesene na temelju pobijane uredbe Sud mora protumačiti pojmove „pluralizam”, „nediskriminacija”, „tolerancija”, „pravda” ili „solidarnost”, koje članak 2. UEU-a sadržava, on bi time, suprotno onome što tvrdi Republika Poljska, koju Mađarska podupire, izvršavao samo nadležnosti koje su mu dodijeljene Ugovorima, a osobito člankom 263. UFEU-a.
- 330 Kao drugo, glede navodne nepreciznosti kriterija upotrijebljenih u članku 3. i članku 4. stavku 2. pobijane uredbe, prvo, iz točke 155. ove presude proizlazi da u tom članku 3. nisu utvrđene obveze za države članice, nego se u njemu samo navode slučajevi koji mogu upućivati na povrede načelâ vladavine prava te se tako njime nastoji olakšati primjena te uredbe, objašnjavajući zahtjeve svojstvene tim načelima.
- 331 Drugo, glede navodno nepreciznih pojmova u članku 4. stavku 2. navedene uredbe, valja podsjetiti ponajprije da je pojam „tijelo” bio ispitan u točkama 175. i 176. ove presude i da pojam „službe” obuhvaća samo „istražne službe i službe državnog odvjetništva”.

- 332 Potom, glede „dobrog 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.
- 333 Naposljetku, izraz „djelotvorni i transparentni sustavi financijskog upravljanja i odgovornosti”, upotrijebljen u članku 4. stavku 2. točki (b) pobijane uredbe, upućuje na pojam „financijsko upravljanje” koji potpada pod pojam „dobro financijsko upravljanje” koji se nalazi u samim Ugovorima, među ostalim u članku 310. stavku 5. i 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. Izraz „financijska odgovornost” odražava, među ostalim, obveze financijske kontrole, praćenja i revizija spomenute u navedenom članku 4. stavku 2. točki (b), dok izraz „djelotvorni i transparentni sustavi” podrazumijeva uspostavu uređenog skupa pravila kojima se učinkovito i transparentno osigurava navedeno financijsko upravljanje i odgovornost.
- 334 Treće, argumentacija zasnovana na netaksativnosti nabiranja situacija ili postupaka u članku 4. stavku 2. pobijane uredbe odbijena je u točkama 171. do 177. ove presude i, glede slučajeva koji mogu upućivati na povrede navedene u članku 3. te uredbe, u točki 171. ove presude istaknuto je da se posebna definicija pojma „povreda” uopće ne nameće za potrebe mehanizma horizontalne uvjetovanosti, poput onog uvedenog navedenom uredbom.
- 335 Četvrto, glede margine prosudbe koje su tim odredbama dodijeljene Komisiji i Vijeću, iz prethodnih razmatranja proizlazi da izrazi koje kritizira Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ispunjavaju kao takvi zahtjeve načela pravne sigurnosti navedene u točkama 319. do 321. ove presude. Usto, kako bi se opravdalo donošenje odgovarajućih mjera po osnovi pobijane uredbe, te institucije moraju konkretno utvrditi sve uvjete koji su zadnji put istaknuti u točkama 286. i 288. ove presude.
- 336 Kao treće, glede argumentacije prema kojoj članak 6. stavci 3. i 8. pobijane uredbe ne definiraju dovoljno precizno izvore informacija na koje se Komisija može osloniti, od kojih neki ne vezuju države članice i koji ne mogu postati obvezatni na temelju te uredbe, 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.
- 337 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.
- 338 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.
- 339 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.

- 340 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.
- 341 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.
- 342 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.
- 343 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.
- 344 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. Nadalje, suprotno onome što navodi Republika Poljska, koju Mađarska podupire, preporukama koje Komisija može uzeti u obzir u skladu s člankom 6. stavcima 3. i 8. te uredbe uopće nisu obvezatne.
- 345 S obzirom na sva prethodna razmatranja, deveti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

G. Deseti tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

1. Argumentacija stranaka

- 346 Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da je mehanizmom uvjetovanosti uvedenim pobijanom uredbom zakonodavac Unije povrijedio načelo proporcionalnosti, jer postoje druge odredbe prava Unije čija je namjena zaštititi proračun Unije. Ističe da prema članku 6. stavku 1. te uredbe, Komisija primjenjuje taj mehanizam osim ako smatra da joj drugi postupci predviđeni zakonodavstvom Unije omogućuju zaštitu proračuna Unije na djelotvorniji način. Dodaje da se u uvodnoj izjavi 17. navedene uredbe pojašnjava da se financijskim zakonodavstvom Unije već

predviđaju različite mogućnosti za zaštitu proračuna. No, zakonodavac Unije nije izložio razloge zbog kojih su te mogućnosti nedjelotvorne niti način na koji bi se istom uredbom nadoknadile navodne nedostatnosti.

- 347 Konkretno, ne proizlazi jasno razlog zbog kojeg zaštita proračuna Unije podliježe utvrđenju povreda načelâ vladavine prava i nije izravno povezana s poštovanjem načela dobrog financijskog upravljanja, pri čemu je ono već definirano u članku 2. točki 59. Financijske uredbe, pojašnjeno u poglavlju 7. te uredbe i utvrđeno u njezinu članku 56. stavku 2. kao obveza država članica. Zakonodavac Unije je stoga mogao u Financijskoj uredbi pojasniti obveze država članica u vezi s poštovanjem načela dobrog upravljanja sredstvima Unije.
- 348 Razvidno je, dakle, da razlog na kojemu se temelji pristup prihvaćen u pobijanoj uredbi jest volja Parlament, Vijeća i Komisije da zaobiđu ograničenja u Ugovorima u vezi sa svojom nadležnošću za ispitivanje poštovanja načela vladavine prava u državama članicama. Donošenjem te uredbe, zakonodavac Unije dodijelio je Vijeću i Komisiji neograničeno pravo da ocjenjuju s političkog aspekta poštovanje načelâ vladavine prava i da svaku utvrđenu povredu tih načela općenito povežu s načelom dobrog financijskog upravljanja sredstvima Unije.
- 349 Propustivši dokazati dodanu vrijednost mehanizma uvedenog pobijanom uredbom i njegovu vezu s drugim odredbama čija je namjena zaštititi proračun Unije, zakonodavac Unije je, dakle, povrijedio načelo proporcionalnosti.
- 350 Osim toga, utvrđenjem povreda načelâ vladavine prava na temelju političkih elemenata te uslijed nepostojanja posebnih odredbi onemogućilo bi se poštovanje zahtjeva proporcionalnosti mjera donesenih na temelju pobijane uredbe, koji je predviđen u njezinu članku 5. stavku 3. Isto vrijedi za ispitivanje naravi, trajanja i ozbiljnosti tih povreda. Načelo proporcionalnosti je tako nemoguće poštovati što je tim ozbiljnije s obzirom da su povrede načelâ vladavine prava koje treba shvatiti prema članku 3. i članku 4. stavku 2. te uredbe sustavne po svojoj naravi. Teško je naime prihvatiti u praksi da je „dobro funkcioniranje tijela” relevantno samo za izdatke po osnovi sredstava ili posebnog programa. Sustavnost utvrđenih povreda i nepostojanje bilo kakvog kriterija kojim se odabir vodi te razmjer mjera koje treba donijeti omogućavaju Komisiji i Vijeću da lako opravdaju donošenje opsežnih mjera uz teške financijske posljedice.
- 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.

2. Ocjena Suda

- 352 U sklopu desetog tužbenog razloga Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da je pobijanom uredbom povrijeđeno načelo proporcionalnosti ponajprije iz razloga što zakonodavac Unije nije, s obzirom na prethodno postojeća sredstva za zaštitu proračuna Unije, dokazao nužnost njezina donošenja, potom, što to donošenje otkriva volju tog zakonodavca da zaobiđe granice postavljene Ugovorima na nadležnosti institucija Unije za ispitivanje poštovanje načelâ vladavine prava u državama članicama i, naposljetku, zbog nepreciznosti kriterija koji se nalaze, među ostalim, u članku 3., članku 4. stavku 2. i u članku 5. stavku 3. te uredbe.
- 353 Najprije, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, načelo proporcionalnosti, 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).

- 354 Kao prvo, glede svrsishodnosti donošenja pobijane uredbe, Sud je priznao zakonodavcu Unije široku diskrecijsku ovlast koja se ne odnosi isključivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili socijalne prirode, i u kojima on mora izvršiti složene ocjene i procjene, već u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka, tako da se ne traži odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići (presude od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 77. i 78., i od 8. prosinca 2020., Poljska/Parlament i Vijeće, C-626/18, EU:C:2020:1000, t. 95. i 97.).
- 355 U konkretnom slučaju, kao što je to sama Republika Poljska istaknula u svojoj argumentaciji o četvrtom i jedanaestom tužbenom razlogu, u obrazloženju uz prijedlog koji je doveo do pobijane uredbe ističe se da je „nekoliko novijih događaja otkrilo [...] općenite slabosti sustava provjera i ravnoteže vlasti te se pokazalo da nepoštovanje vladavine prava može postati ozbiljan, zajednički problem [U]nije”, osobito za „institucije, primjerice [P]arlament”.
- 356 Usto, osobito iz uvodnih izjava 7., 8. i 17. pobijane uredbe proizlazi da je zakonodavac Unije smatrao da mogu postojati situacije koje proistječu iz povreda načelâ vladavine prava spomenutih u članku 2. točki (a) te uredbe koje se postojećim zakonodavstvom za zaštitu dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije ili njezinih financijskih interesa nije moglo riješiti na prikladan način.
- 357 No, Republika Poljska nije istaknula nikakav element kojim se može dokazati da je zakonodavac Unije prekoračio široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže u tom pogledu, kada je tako ocijenio nužnim da putem pobijane uredbe otkloni utjecaj ili ozbiljan rizik od utjecaja na to dobro upravljanje ili na zaštitu tih financijskih interesa koji mogu proizaći iz povreda načelâ vladavine prava.
- 358 Kao drugo, glede navodnog zaobilaženja nadležnosti institucija Unije za ispitivanje poštovanja načelâ vladavine prava u državama članicama, valja utvrditi da zakonodavac Unije uopće nije Vijeću i Komisiji dodijelio neograničeno pravo da, s obzirom na politička razmatranja, ocjenjuju poštovanje načelâ vladavine prava ili da bilo koju utvrđenu povredu tih načela općenito povežu s načelom dobrog financijskog upravljanja sredstvima Unije. Naime, on je pokretanje postupka podvrgnuo svim kriterijima izloženim u točki 288. ove presude, koji osiguravaju, kao što je to istaknuto u točkama 112. do 189. i 200. do 203. ove presude, da su ocjene tih institucija obuhvaćene područjem primjene prava Unije i da su one pravne, a ne političke naravi.
- 359 Kao treće, glede navodne nepreciznosti kriterija koji određuju odabir i razmjer mjera koje treba donijeti, a koji su predviđeni, među ostalim, u članku 5. stavku 3. pobijane uredbe, u točkama 301. do 303. ove presude istaknuto je da su ti kriteriji dovoljno precizni i da, osobito, iz prve do treće rečenice tog stavka proizlazi da donesene mjere moraju biti strogo proporcionalne učinku utvrđenih povreda načelâ vladavine prava na proračun Unije ili na njezine financijske interese.

- 360 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”.
- 361 Kao što je to nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona istaknuo u točkama 177. i 178. svojeg mišljenja u predmetu Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, EU:C:2021:974), iz redoslijeda tih rečenica kao i iz upotrijebljenih izraza 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 njezine financijske interese. Glede kriterija prirode, trajanja, ozbiljnosti i opsega 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.
- 362 Kao posljednje, budući da Republika Poljska, koju Mađarska podupire, ističe da utvrđene povrede načelâ vladavine prava mogu biti sustavne po svojoj naravi, tako da također utječu na područja različita od onih koja su relevantna za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili za zaštitu njezinih financijskih interesa, u točkama 267. do 270. ove presude istaknuto je da, kada takva povreda može također utjecati ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa, Uniji se ne može predbaciti da primjenjuje sredstva nužna za zaštitu tog dobrog financijskog upravljanja i tih financijskih interesa.
- 363 S obzirom na prethodna razmatranja, valja odbiti deseti tužbeni razlog i time tužbu u cijelosti.

VI. Troškovi

- 364 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 365 Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Republici Poljskoj naloži snošenje troškova i da potonja nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje tih troškova.
- 366 U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, 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. Republici Poljskoj nalaže se 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, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Potpisi