



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 2. decembra 2021¹

Vec C-157/21

Poľská republika
proti
Európskemu parlamentu
a

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť – Článok 151 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora – Prekážka konania – Žiadosť o odstránenie dokumentu zo spisu – Právne stanoviská – Nariadenie (EÚ, Euratom) 2020/2092 – Všeobecný režim podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie – Ochrana rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v jednom z členských štátov – Právny základ nariadenia 2020/2092 – Údajné porušenie ustanovení Zmlúv – Zásada právnej istoty – Rovnosť členských štátov – Zásada proporcionality“

1. Prejednávanou žalobou², ktorá bola podaná na základe článku 263 ZFEÚ, Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor zrušil nariadenie (EÚ, Euratom) 2020/2092³.

2. V konaní o tejto žalobe, ktorá má nepochybne *ústavný* význam, sa rozoberá otázka, či nariadenie 2020/2092, ktorým sa zavádza mechanizmus na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu členskými štátmi, ktoré súvisia s plnením rozpočtu, bolo prijaté na vhodnom právnom základe a či je zlučiteľné s viacerými ustanoveniami primárneho práva, najmä s článkom 7 ZEÚ.

3. Súdny dvor rozhodol, že prejednávaná vec bude pridelená plénu ako rozhodovaciemu zloženiu, ktoré má rozhodovať o „výnimočne dôležit[ých]“ veciach (článok 16 Štatútu Súdneho dvora).

I. Právny rámec

4. Odkazujem na citáciu ustanovení Zmlúv a sekundárneho práva Únie, ktorú uvádzam v návrhoch vo veci C-156/21.

¹ Jazyk prednesu: španielčina.

² Vo veci C-156/21, Maďarsko/Parlament a Rada, Maďarsko uplatňuje rovnaký návrh. Návrhy v oboch veciach prednášam v tento istý deň.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433I, 2020, s. 1).

II. Konanie na Súdnom dvore

5. Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

- v celom rozsahu zrušil nariadenie 2020/2092,
- uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

6. Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor zamietol žalobu a uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

7. Dňa 12. mája 2021 Európsky parlament požiadal, aby sa vec prejedнала podľa článku 133 rokovacieho poriadku (skrátene konanie), s čím predseda Súdneho dvora 9. júna 2021 súhlasil.

8. Dňa 12. mája 2021 Rada v súlade s článkom 151 ods. 1 rokovacieho poriadku navrhla, aby Súdny dvor neprihliadal na určité časti návrhu Poľskej republiky, lebo sa v nich cituje nezverejnené stanovisko právneho servisu Rady alebo sa v nich naň odkazuje. Dňa 29. júna 2021 Súdny dvor v súlade s odsekom 5 uvedeného článku rozhodol, že o tejto prekážke konania sa rozhodne spolu s rozhodnutím o veci samej v rozsudku.

9. Na pojednávaní, ktoré sa konalo pred plénom Súdneho dvora 11. a 12. októbra 2021, sa zúčastnili Poľská republika, Európsky parlament a Rada, ako aj Európska komisia a vlády Belgického kráľovstva, Dánskeho kráľovstva, Spolkovej republiky Nemecko, Maďarska, Írska, Španielskeho kráľovstva, Francúzskej republiky, Luxemburského veľkovejvodstva, Holandského kráľovstva, Fínskej republiky a Švédskeho kráľovstva.

10. V týchto návrhoch sa budem riadiť tým istým poradím, aké som použil v návrhoch vo veci C-156/21. Najprv sa budem venovať prekážke konania, ktorú namieta Rada. Následne poukážem na právny rámec, v ktorom bolo vypracované a prijaté nariadenie 2020/2092. Napokon sa budem zaoberať jedenástimi žalobnými dôvodmi týkajúcimi sa zrušenia, na základe ktorých sa Poľská republika domáha zrušenia nariadenia 2020/2092.

11. Aby som sa vyhol opakovaniu, pokiaľ to bude možné, odkážem na návrhy vo veci C-156/21 (v ktorej bola žaloba podaná skôr než žaloba v prejednávanej veci). V týchto návrhoch sa preto budem zaoberať len otázkami, ktoré v uvedených návrhoch ešte neboli rozobraté.

III. Prekážka konania: žiadosť o odstránenie stanoviska právneho servisu Rady zo spisu

12. Rada žiada Súdny dvor, aby „neprihliadal na časti návrhu a jeho príloh, ktoré odkazujú na stanovisko právneho servisu Rady (dokument Rady 13593/18) z 25. októbra 2018, citujú obsah tohto stanoviska alebo vyjadrujú rozbor, ktorý je v ňom uskutočnený, a najmä na časti [uvedené v bodoch 53, 75, 126, 133 a 139]“.

13. Poľská vláda navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žiadosť Rady, lebo jej tvrdenia sú nedôvodné a nemožno ich prijať.

14. Vo svojich návrhoch vo veci C-156/21 uvádzam dôvody, na základe ktorých navrhujem zamietnuť incidenčný návrh Rady, ktorý sa zhoduje s jej návrhom v tejto veci, po preskúmaní: a) právnej úpravy týkajúcej sa prístupu k dokumentom inštitúcií v súdnom konaní a odvolávania sa na ne v súdnom konaní; b) judikatúry týkajúcej sa prístupu k stanoviskám právnych útvarov inštitúcií a odvolávania sa na ne v súdnom konaní a c) ich uplatnenia na uvedený spor.

15. Z tých istých dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor aj v tejto veci zamietol incidenčný návrh Rady.

IV. Nariadenie 2020/2092: predpis na polceste medzi finančnou podmienenosťou a zárukou právneho štátu

16. Odkazujem na argumenty uvedené v návrhoch vo veci C-156/21, ktoré sa týkajú legislatívneho postupu použitého pri prijímaní nariadenia 2020/2092 a mechanizmov finančnej podmienenosti, ktoré existujú v práve Únie.

V. Prvý žalobný dôvod: neexistencia platného právneho základu nariadenia 2020/2092

17. Poľská vláda tvrdí, že nariadenie prijaté na základe článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ nemôže vymedzovať pojem právny štát ani skutočnosti zakladajúce porušenia zásad právneho štátu. Podľa názoru poľskej vlády toto nariadenie tiež nemôže oprávňovať Komisiu a Radu, aby v rámci jeho uplatňovania určovali požiadavky spojené so zásadami právneho štátu. Napokon normotvorca nemohol oprávniť Radu, aby na základe konštatovaní Komisie týkajúcich sa porušenia uvedených zásad prijala opatrenia na ochranu rozpočtu Únie namierené proti členskému štátu.

18. Poľská vláda uvádza, že nariadenie 2020/2092 oprávňuje ukladať *sankcie* členským štátom za neplnenie povinností, ktoré im vyplývajú zo Zmlúv. Nariadenie 2020/2092 teda podľa nej nespĺňa požiadavky, ktoré musí spĺňať mechanizmus finančnej podmienenosti. Preto jeho právnym základom nemôže byť článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, ktorý priznáva inštitúciám Únie výlučne rozpočtové úlohy.

19. Na základe rozboru týchto tvrdení v zodpovedajúcich bodoch návrhov vo veci C-156/21 navrhujem zamietnuť prvý žalobný dôvod.

VI. Druhý žalobný dôvod: nevhodnosť právneho základu nariadenia 2020/2092

A. Argumentácia účastníkov konania

20. Poľská vláda tvrdí, že ak by Súdny dvor uznal, že Únia má právomoc prijať nariadenie 2020/2092, jeho právnym základom by musel byť článok 311 tretí odsek ZFEÚ alebo prípadne článok 312 ods. 2 ZFEÚ, a nie článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.

21. Podľa názoru poľskej vlády sa nariadenie 2020/2092 týka nového rozpočtového cyklu, súboru finančných záväzkov dosiahnutých na účely viacročného finančného rámca (ďalej len „VFR“)⁴ a Nástroja Európskej únie na obnovu Next Generation EU⁵ a súvisí s nimi, o čom svedčí proces prípravy tohto nariadenia.

22. Poľská vláda sa domnieva, že článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ neposkytuje vhodný právny základ pre nariadenie 2020/2092, lebo dovoľuje prijať len akty týkajúce sa plnenia ročného rozpočtu Únie.

23. Použitie uvedeného právneho základu podľa jej názoru spôsobilo, že bol použitý nevhodný (riadny) legislatívny postup a nesprávny systém hlasovania (kvalifikovanou väčšinou). Tým boli porušené podstatné procesné požiadavky, lebo článok 311 tretí odsek a článok 312 ods. 2 ZFEÚ vyžadujú použitie mimoriadneho legislatívneho postupu a jednomyseľné prijatie rozhodnutia.

24. Parlament a Rada tieto tvrdenia spochybňujú.⁶

B. Posúdenie

25. Nariadením 2020/2092 sa zavádza *trvalý* mechanizmus finančnej podmienenosti, ktorý nie je viazaný na žiadny ročný rozpočet ani na určitý VFR.

26. Pravidlá týkajúce sa plnenia rozpočtu, ktoré článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ umožňuje prijať, sa uplatňujú tak na viacročné finančné rámce (a na nástroj Next Generation EU), ako aj na ročné rozpočty. Článok 310 ZFEÚ zakotvuje zásadu každoročného zostavovania rozpočtu, čo znamená, že príjmy a výdavky stanovené vo viacročných finančných rámcoch sa delia a plnia každý rok prostredníctvom každého rozpočtu.

27. Prvý z dvoch článkov, na ktoré sa odvoláva poľská vláda (článok 311 tretí odsek ZFEÚ), stanovuje, že „Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom jednomyseľne prijme rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov Únie. V tomto rámci možno zaviesť nové kategórie vlastných zdrojov alebo zrušiť existujúce kategórie. Toto rozhodnutie nenadobudne účinnosť, kým ho neschvália členské štáty v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami“.

28. Nariadením 2020/2092 sa pritom nevytvára nijaká nová kategória vlastných zdrojov, ani sa ním neruší žiadna z existujúcich kategórií, ani sa ním neupravujú pravidlá výberu vlastných zdrojov ani vzťah medzi nimi. Toto nariadenie je koncipované tak, aby sa uplatňovalo v zásade skôr na výdavky Únie než na jej príjmy. Preto článok 311 tretí odsek ZFEÚ nemôže byť vhodným právnym základom na jeho prijatie.

29. To isté možno povedať o druhom článku, ktorý bol údajne porušený (článok 312 ods. 2 ZFEÚ), podľa ktorého „Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom prijme nariadenie, ktorým sa určí viacročný finančný rámec. Rada sa uznáša jednomyseľne po udelení súhlasu Európskeho parlamentu, ktorý sa uznáša väčšinou svojich poslancov...“.

⁴ V súčasnosti platí nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093 zo 17. decembra 2020, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027 (Ú. v. EÚ L 433 I, 2020, s. 11).

⁵ Nariadenie Rady (EÚ) 2020/2094 zo 14. decembra 2020, ktorým sa zriaďuje Nástroj Európskej únie na obnovu s cieľom podporiť obnovu po kríze COVID-19 (Ú. v. EÚ L 433 I, 2020, s. 23; ďalej len „Next Generation EU“).

⁶ Aby som sa vyhol opakovaniu, v nasledujúcich bodoch týchto návrhov budem vychádzať z predpokladu, že štáty, ktoré sa zúčastnili na pojednávaní (logicky s výnimkou Maďarska a Poľskej republiky), ako aj Komisia súhlasia s tvrdeniami Parlamentu a Rady.

30. Viacročný finančný rámec sa schvaľuje najmenej na päť rokov, počas uvedeného obdobia má zabezpečiť systematické čerpanie výdavkov a na tento účel určuje výšky súm ročných stropov pre viazané rozpočtové prostriedky podľa kategórií výdavkov a ročný strop pre výdavkové rozpočtové prostriedky.

31. Naopak nariadenie 2020/2092 neobsahuje nijaký harmonogram záväzkov a platieb Únie počas určitého obdobia (kým nebude zrušené, bude stále platiť) a nemožno ho označiť za mechanizmus potrebný pre hladký priebeh ročného rozpočtového postupu v zmysle článku 312 ods. 3 ZFEÚ.

32. Pokiaľ ide o skutočnosť, že nariadenie 2020/2092 bolo prijaté súbežne s rokovaniami o VFR na roky 2021 až 2027 a o nástroji Next Generation EU (alebo že s nimi politicky súvisí), uvedený časový faktor nemá vplyv na výber jeho právneho základu ani na preskúmanie jeho zákonnosti.

33. Za uvedených podmienok treba druhý žalobný dôvod zamietnuť.

VII. Tretí žalobný dôvod: porušenie Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality pripojenému k ZEÚ a ZFEÚ

A. Argumentácia účastníkov konania

34. Poľská vláda subsidiárne (pre prípad, že Súdny dvor by uznal, že normotvorca Únie má právomoc prijať ho) tvrdí, že nariadenie 2020/2092 bolo prijaté v rozpore s Protokolom č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

35. Podľa poľskej vlády plnenie rozpočtu Únie nie je jednou z výlučných právomocí spomenutých v článku 3 ods. 1 ZFEÚ, ale jednou zo spoločných právomocí upravených článkom 4 ods. 1 ZFEÚ, aj keď sa nenachádza v zozname týchto spoločných právomocí.

36. Poľská vláda sa domnieva, že uvedené tvrdenie podporuje článok 325 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého „Únia a členské štáty zamedzia podvody a iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie prostredníctvom opatrení, ktoré sa prijímú v súlade s týmto článkom...“.

37. Poľská vláda – ktorá odkazuje na návrh Komisie týkajúci sa (budúceho) nariadenia 2020/2092⁷ – tvrdí, že vzhľadom na to, že tento návrh nebol postúpený národným parlamentom, aby overili jeho súlad so zásadou subsidiarity, došlo k porušeniu článku 4 prvého odseku, článku 6 prvého odseku a článku 7 ods. 1 protokolu č. 2.

38. Uvedené opomenutie je podľa poľskej vlády porušením podstatných procesných predpisov, v dôsledku ktorého treba nariadenie 2020/2092 zrušiť. Súdny dvor tak rozhodol v prípade nesplnenia povinnosti poradiť sa s Európskym parlamentom počas legislatívneho postupu.

39. Rada a Európsky parlament tieto tvrdenia spochybňujú.

⁷ Dokument COM(2018) 324 final z 2. mája 2018, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch.

B. Posúdenie

40. Rozpočet dovoľuje Únii vykonávať jej politiky a zabezpečovať fungovanie jej inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr. Nevzťahuje sa naň vertikálne rozdelenie právomocí medzi Úniou a jej členskými štátmi (články 3 až 6 ZFEÚ), lebo patrí do vnútornej právomoci týkajúcej sa fungovania Únie a jej inštitúcií, ktorá je podobná právomoci týchto inštitúcií prijímať vnútorné predpisy, rozhodovať o jazykovom režime alebo vydávať služobný poriadok svojich úradníkov a zamestnancov. Plnenie rozpočtu Únie preto nie je oblasťou, ktorá sa riadi zásadou prenesenia právomocí, ale ide o právomoc, ktorá patrí výlučne Únii.

41. Tieto konštatovania nie sú v rozpore s článkom 317 ZFEÚ, ktorý priznáva Komisii úlohu „v spolupráci s členskými štátmi pln[ie] rozpočet v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 322 [ZFEÚ] na vlastnú zodpovednosť“.

42. Členské štáty sa teda pod dohľadom Komisie môžu na základe splnomocnenia podieľať na riadení rozpočtu Únie. Svedčí o tom režim „zdieľaného riadenia“, ktorý nariadenie o rozpočtových pravidlách⁸ upravuje v článku 63⁹. Uvedené zdieľané riadenie zo strany Únie a jej členských štátov však neznamená, že členské štáty môžu prijímať predpisy, ktorými sa riadi rozpočet Únie.¹⁰ Plnenie rozpočtu Únie je výlučne jej úlohou, ktorou môže poveriť členské štáty, ak sa domnieva, že najlepším spôsobom plnenia tohto rozpočtu je zdieľané riadenie. Komisia pri zdieľanom riadení logicky stále dohliada nad činnosťou štátnych orgánov.

43. Článok 325 ZFEÚ, ktorý je súčasťou kapitoly upravujúcej „boj proti podvodom“, tiež nemôže slúžiť na priznanie právomoci členským štátom, pokiaľ ide o mechanizmus finančnej podmienenosti spojený s plnením rozpočtu Únie.

44. Bezprostredným cieľom nariadenia 2020/2092, ktorým sa zavádza uvedený mechanizmus, nie je boj proti podvodom. Okrem toho tento mechanizmus finančnej podmienenosti sa uplatňuje len vo vzťahu k členským štátom, ale nie voči súkromným subjektom, na ktoré sa zameriavajú článok 325 ZFEÚ a sekundárne právne predpisy prijaté na jeho vykonanie.

45. Vychádzajúc z tohto predpokladu, keďže zásada subsidiarity sa uplatňuje v oblastiach, ktoré patria do spoločnej právomoci členských štátov a Únie (článok 5 ods. 3 ZEÚ), nevzťahuje sa na plnenie rozpočtu Únie. Aj keby to však tak bolo a predpokladalo by sa, že uvedená zásada sa uplatní, domnievam sa, že nedošlo k porušeniu podstatných procesných predpisov, ktoré namieta poľská vláda.

46. Pokiaľ ide o údajné porušenie článku 4 prvého odseku, článku 6 prvého odseku a článku 7 ods. 1 protokolu č. 2, pripomínam, že ako sa uvádza v článku 288 prvom odseku ZFEÚ, nariadenia – tak ako ostatné normatívne akty – prijímajú inštitúcie Únie. Pokiaľ sa určitá

⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (Ú. v. EÚ L 193, 2018, s. 1) (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“).

⁹ Podľa odseku 1 tohto článku, „keď Komisia plní rozpočet v rámci zdieľaného riadenia, úlohy týkajúce sa plnenia rozpočtu sú delegované na členské štáty“.

¹⁰ Komisia vo svojom návrhu nariadenia v súvislosti so zásadou subsidiarity uviedla, že „finančné pravidlá, ktorými sa riadi rozpočet Únie na základe článku 322 Zmluvy o fungovaní EÚ, by nebolo možné prijať na úrovni členských štátov“ [dokument COM(2018) 324 final z 2. mája 2018, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch, bod 2 druhý odsek].

inštitúcia Únie nezúčastní na jeho prijímaní, ak to záväzne stanovuje ustanovenie Zmlúv, je logické, že uvedené porušenie procesných predpisov sa považuje za podstatné a spôsobuje neplatnosť nariadenia.¹¹

47. Úlohy národných parlamentov sú však obmedzené na úlohy uvedené v článku 12 ZEÚ, ktoré – v rozsahu relevantnom pre prejednávanú vec – spočívajú v tom, aby boli národné parlamenty informované o návrhoch legislatívnych aktov Únie, aby sa im tieto návrhy zasielali [písmeno a)] a aby dohliadali na dodržiavanie zásady subsidiarity v súlade s ustanoveniami protokolu č. 2 [písmeno b)]. Podľa článku 7 protokolu č. 2 ich účasť nebráni prijatiu normatívneho aktu, ale vyžaduje, aby Komisia opätovne preskúmala návrh a následne ho stiahla, zmenila alebo doplnila, alebo ponechala.

48. Poľská vláda sa domnieva, že Komisia sa dopustila porušenia procesných predpisov tým, že si nesplnila povinnosť postúpiť návrh legislatívneho aktu národným parlamentom, ako to vyžaduje článok 4 prvý odsek protokolu č. 2.

49. Z uvedeného počiatočného porušenia podľa poľskej vlády vyplýva porušenie článku 6 prvého odseku protokolu č. 2 (možnosť, aby národný parlament vydal odôvodnené stanovisko „s uvedením dôvodov, pre ktoré [je] presvedčen[ý], že daný návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity“) a porušenie článku 7 ods. 1 toho istého protokolu („ak návrh legislatívneho aktu pochádza od nich“, inštitúcie Únie „zohľadnia odôvodnené stanoviská vydané národnými parlamentmi“).

50. Netreba však zabúdať na to, že

- v preambule nariadenia 2020/2092 sa uvádza, že Parlament a Rada ho prijali „po postúpení návrhu legislatívneho aktu národným parlamentom“¹²,
- v návrhu Komisie je uvedené, že tento návrh bol zaslaný národným parlamentom,
- poľská vláda uznáva, že niektoré národné parlamenty, vrátane parlamentu Poľskej republiky, zaslali Komisii svoje stanoviská týkajúce sa súladu návrhu so zásadou subsidiarity.¹³

51. Hoci poľská vláda výslovne uznáva, že návrh Komisie bol postúpený národným parlamentom,¹⁴ tvrdí, že Komisia mala vykonať druhé oznámenie vzhľadom na to, že uvedený návrh v priebehu legislatívneho postupu prešiel významnými zmenami.

¹¹ Podľa ustálenej judikatúry riadne konzultácie s Európskym parlamentom v prípadoch stanovených Zmluvou predstavujú podstatnú formálnu náležitosť, ktorej nedodržanie má za následok neplatnosť dotknutého aktu. Skutočná účasť Parlamentu na legislatívnom procese podľa postupu upraveného Zmluvou je totiž podstatným prvkom inštitucionálnej rovnováhy, ktorú sa táto Zmluva snaží dosiahnuť. Táto právomoc je výrazom základnej demokratickej zásady, podľa ktorej sa občania zúčastňujú na výkone moci prostredníctvom zastupiteľského zhromaždenia [pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 11. novembra 1997, Eurotunnel a i. (C-408/95, EU:C:1997:532, bod 45); zo 7. marca 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, body 24 a 25), a zo 6. septembra 2017, Slovensko/Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 160)].

¹² Článok 3 protokolu č. 1 stanovuje: „Národné parlamenty môžu v súlade s postupom ustanoveným v Protokole o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality poslať predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko k tomu, či je návrh legislatívneho aktu v súlade so zásadou subsidiarity.“

¹³ Body 44 a 45 žaloby poľskej vlády.

¹⁴ Tamže, posledná veta bodu 49.

52. Poľská vláda na podporu svojho stanoviska poukazuje na judikatúru Súdneho dvora,¹⁵ podľa ktorej „z požiadavky konzultácie s [Európskym parlamentom] v prípadoch stanovených Zmluvou vyplýva, že nová konzultácia je potrebná vždy, keď sa konečné znenie textu vnímané ako celok podstatne odchyľuje od samotnej podstaty znenia, ku ktorému už bol Parlament vypočutý“.

53. Uvedená judikatúra sa však nevzťahuje na túto vec vzhľadom na to, že protokol č. 2 neupravuje druhé (alebo ďalšie) postúpenie návrhov legislatívnych aktov národným parlamentom, ak počas postupu jeho prijímania Radou a Parlamentom dôjde k zmene jeho obsahu. V prípade nariadenia 2020/2092 Komisia nezmenila svoj pôvodný návrh, ale Rada a Parlament ho zmenili do konečnej podoby, v ktorej bol prijatý.

54. Na základe vyššie uvedených úvah treba tretí žalobný dôvod zamietnuť.

VIII. Štvrtý žalobný dôvod: porušenie povinnosti odôvodnenia (článok 296 druhý odsek ZFEÚ)

A. Argumentácia účastníkov konania

55. Poľská vláda v podstate tvrdí, že odôvodnenie nariadenia, ktoré sa nachádzalo v návrhu Komisie, nebolo v súlade s povinnosťou, ktorá vyplýva z článku 296 druhého odseku ZFEÚ, ako ju vyložil Súdny dvor.

56. Ďalej uvádza, že v spomenutom návrhu najmä nebolo odôvodnené, že je potrebné prijať nariadenie 2020/2092, ani výber článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ ako právneho základu.

57. Parlament a Rada túto argumentáciu spochybňujú.

B. Posúdenie

58. V prvom rade je tento žalobný dôvod neúčinný, lebo sa týka len pôvodného návrhu Komisie, a nie konečného obsahu nariadenia 2020/2092. Prejednávaná žaloba smeruje proti tomuto legislatívnemu aktu, a nie proti uvedenému návrhu.

59. Hoci dokumenty zohľadnené počas legislatívneho procesu týkajúceho sa aktu Únie možno vziať do úvahy pri posudzovaní jeho odôvodnenia, rozhodujúce je jedine odôvodnenie, ktoré obsahuje normatívny akt v znení, v ktorom bol prijatý a zverejnený. Odôvodnením uvedeného aktu je logicky odôvodnenie nachádzajúce sa v jeho preambule.

¹⁵ Rozsudky z 13. novembra 1990, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 39), a zo 6. septembra 2017, *Slovensko/Rada* (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 161).

60. V druhom rade podľa Súdneho dvora odôvodnenie, ktoré vyžaduje článok 296 druhý odsek ZFEÚ,¹⁶ musí byť prispôsobené povahe právneho aktu a musí jasne a jednoznačne vyjadrovať úvahy orgánu, ktorý ho vydal, aby mohli dotknuté osoby porozumieť dôvodom prijatého opatrenia a aby mohol príslušný súd vykonať svoje preskúmanie.¹⁷

61. V tomto prípade pritom normotvorca Únie dostatočne odôvodnil prijatie nariadenia 2020/2092 v dvadsiatich deviatich odôvodneniach, ktoré sa nachádzajú v jeho preambule. V prvom z „odkazov“, ktoré obsahuje uvedená preambula, je osobitne uvedený článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.

62. V uvedených odôvodneniach sa nachádzajú dôvody, ktoré viedli k zavedeniu mechanizmu finančnej podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, ak členské štáty prípadne porušia zásady právneho štátu.

63. Vzťah „medzi dodržiavaním právneho štátu a efektívnym plnením rozpočtu Únie v súlade so zásadami správneho finančného riadenia“ ako kľúčový prvok nariadenia 2020/2092 je osobitne uvedený v odôvodnení 13 tohto nariadenia.

64. Štvrtý žalobný dôvod teda treba zamietnuť.

IX. Piaty žalobný dôvod: porušenie článku 7 ZEÚ

65. Podľa názoru poľskej vlády sa nariadením 2020/2092 zavádza nový mechanizmus na kontrolu dodržiavania zásad právneho štátu členskými štátmi, ktorý nie je upravený v Zmluvách. Toto nariadenie má preto rovnaký účinok ako zmena Zmlúv, ktorú nemožno vykonať prostredníctvom samotného predpisu sekundárneho práva.

66. Okrem toho, keďže jeho cieľ sa zhoduje s cieľom postupu upraveného v článku 7 ZEÚ, nariadením 2020/2092 sa podľa poľskej vlády obchádza uplatňovanie tohto článku, ktorý stanovuje prísnejšie podmienky poskytujúce väčšie záruky členským štátom.

67. Na základe rozboru týchto tvrdení v zodpovedajúcich bodoch návrhov vo veci C-156/21 navrhujem zamietnuť piaty žalobný dôvod.

¹⁶ „V právnych aktoch sa uvedú odôvodnenia a odkazy na všetky návrhy, iniciatívy, odporúčania, žiadosti alebo stanoviská ustanovené v zmluvách.“

¹⁷ Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie uvádzalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti. Odôvodnenie sa musí posudzovať nielen vzhľadom na jeho slovné znenie, ale i na jeho celkový kontext, ako aj vzhľadom na všetky právne predpisy v danej oblasti. To platí o to viac v prípade, keď sa členské štáty úzko zapájali do procesu vypracovania sporného aktu, a teda poznajú dôvody, ktoré sú jeho základom. Pri právnych aktoch všeobecnej povahy sa odôvodnenie môže obmedziť na jednej strane na uvedenie celkovej situácie, ktorá viedla k ich prijatiu, a na druhej strane na uvedenie všeobecných cieľov, ktoré majú byť dosiahnuté. Je neprimerané vyžadovať zvláštne odôvodnenie pre rôznu voľbu použitých techník, keď z napadnutého aktu je zrejмый základný cieľ sledovaný inštitúciou. Pozri rozsudky z 30. apríla 2019, Taliansko/Rada (Kvóty výlovu stredomorského mečiaru veľkého) (C-611/17, EU:C:2019:332, body 4 až 42); z 22. novembra 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, bod 79), a zo 17. marca 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 58).

X. Šiesty žalobný dôvod: porušenie článku 269 prvého odseku ZFEÚ

68. Podľa poľskej vlády prijatie nariadenia 2020/2092 *de facto* spôsobuje porušenie článku 269 prvého odseku ZFEÚ, lebo sa ním rozširuje právomoc Súdneho dvora (ktorá je podľa uvedeného článku obmedzená na preskúvanie procesných predpisov) na akékoľvek porušenie zásad právneho štátu, ktorého rozsah – tiež bez akéhokoľvek základu – vymedzuje nariadenie 2020/2092.

69. Na základe rozboru týchto tvrdení v zodpovedajúcich bodoch návrhov vo veci C-156/21 navrhujem zamietnuť šiesty žalobný dôvod.

XI. Siedmy žalobný dôvod: porušenie článku 4 ods. 1, článku 4 ods. 2 druhej vety a článku 5 ods. 2 ZEÚ

A. Argumentácia účastníkov konania

70. Podľa poľskej vlády normotvorca Únie tým, že v nariadení 2020/2092 zaviedol mechanizmus podmienenosti viazaný na rešpektovanie zásad právneho štátu:

- porušil zásadu prenesenia právomocí stanovenú v článku 4 ods. 1 a v článku 5 ods. 2 ZEÚ,
- si nesplnil povinnosť rešpektovať základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti (článok 4 ods. 2 druhá veta ZEÚ).

71. Parlament a Rada tieto tvrdenia spochybňujú.

B. Posúdenie

72. Čo sa týka údajného porušenia zásady prenesenia právomocí (článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 2 ZEÚ), musím zopakovať, že k nemu nedošlo, lebo Únia môže použiť článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ ako právny základ na prijatie nariadenia 2020/2092. Odkazujem na rozbor vykonaný v návrhoch vo veci C-156/21.

73. Pokiaľ ide o článok 4 ods. 2 ZEÚ, poľská vláda nenamieta v rámci tohto žalobného dôvodu¹⁸ porušenie prvej vety uvedeného odseku (teda vety, ktorá sa týka národnej identity),¹⁹ ale výlučne druhej vety, v ktorej sa hovorí o rešpektovaní základných štátnych funkcií.²⁰

74. V rozpore s tým, čo tvrdí poľská vláda, nariadenie 2020/2092 nezavádza dohľad Komisie nad kľúčovými oblasťami zvrchovanosti členských štátov, ako je ich územná celistvosť, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti.

¹⁸ Namíeta to v rámci ôsmeho žalobného dôvodu.

¹⁹ Ustanovenie o rešpektovaní národnej identity, obsiahnutej v základných politických a ústavných systémoch členských štátov (ktoré sú autonómnymi pojmami práva Únie), sa nachádza v článku 4 ods. 2 prvej vete ZEÚ a jeho cieľom je obmedziť vplyv práva Únie na oblasti, ktoré sa považujú za kľúčové pre členské štáty. Uplatňuje sa v súvislosti s vertikálnym vymedzením právomocí medzi Úniou a jej členskými štátmi a navyše súvisí so zásadou lojálnej spolupráce, ktorá je tiež zakotvená v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

²⁰ „[Únia] rešpektuje... základné štátne funkcie [členských štátov], najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“

75. Je pravda, že mechanizmus zavedený nariadením 2020/2092 sa môže uplatniť v súvislosti s činnosťou niektorých vnútroštátnych orgánov (ako sú vnútroštátne orgány poverené finančnou kontrolou a zadávaním verejných zákaziek, vyšetrovacie zložky, prokuratúra a sudy), ale len v rozsahu, v akom ovplyvňuje plnenie rozpočtu Únie alebo sa dotýka jej finančných záujmov.

76. Článok 4 ods. 2 druhá veta ZEU neopravňuje členské štáty, aby sa zbavili povinností, ktoré im ukladá právo Únie v odvetviach patriacich do právomoci členských štátov, ktoré súvisia s vykonávaním základných štátnych funkcií.

77. Súdny dvor to potvrdil v súvislosti s takými citlivými oblasťami, ako je vnútorná a vonkajšia bezpečnosť,²¹ organizácia vnútroštátnych súdov²² a dokonca organizácia ozbrojených síl,²³ ak ide o otázky upravené právom Únie. Jeho „potrebné dodržiavanie“ má za následok, že konanie štátnych orgánov v uvedených oblastiach nie je vyňaté z pôsobnosti aktov inštitúcií Únie, ak tieto inštitúcie legitímne vykonávajú svoje právomoci.

78. Je pravda, že – ako tvrdí Poľská republika – úprava organizácie a fungovania štátnych inštitúcií, ktoré sú uvedené v nariadení 2020/2092 (okrem iného vyšetrovacie zložky, prokuratúra alebo sudy) patrí do právomoci členských štátov, ktorá je založená na článku 4 ods. 2 druhej vete ZEU.

79. Nariadenie 2020/2092 však neukladá členským štátom nijakú *novú* povinnosť, pokiaľ ide o organizáciu a fungovanie uvedených štátnych orgánov, ktorá by mohla ovplyvniť plnenie ich základných úloh. Povinnosť spomenutých – a akýchkoľvek iných – orgánov dodržiavať pri svojom konaní zásady právneho štátu ako hodnotu, ktorá je všetkým členským štátom spoločná, zjavne existovala ešte pred prijatím nariadenia 2020/2092 a vyplýva priamo zo Zmlúv.

80. Pokiaľ riadenie rozpočtu Únie a ochrana jej finančných záujmov môžu byť poškodené konaním uvedených orgánov, ktoré je v rozpore so zásadami právneho štátu, nápravné opatrenia, ktoré dovoľuje nariadenie 2020/2092, zodpovedajú výkonu právomoci samotnej Únie.

81. Poľská vláda v rámci tohto žalobného dôvodu v skutočnosti opakuje tvrdenia podobné tým, ktoré uviedla v iných konaniach (či už ide o priame žaloby, alebo o návrhy na začatie prejudiciálneho konania) v súvislosti s nemožnosťou odvolávať sa na článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEU a na článok 47 Charty s cieľom spochybniť predpisy Poľskej republiky týkajúce sa postavenia vnútroštátnych sudcov alebo poľských súdov. Súdny dvor odmietol uvedené tvrdenia, ktoré boli založené okrem iného na článku 4, článku 5 ods. 1 a 2 a článku 13 ods. 2 ZEU.²⁴

²¹ Rozsudky zo 6. októbra 2020, La Quadrature du Net a i. (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, bod 99), a z 2. apríla 2020, Komisia/Poľsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, body 143 a 170).

²² Podľa Súdneho dvora organizácia súdnictva v členských štátoch patrí do právomoci týchto štátov, ale pri výkone tejto právomoci sú členské štáty povinné dodržiavať povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Únie a najmä z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEU. Pozri rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52); z 5. novembra 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť všeobecných súdov) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 102); z 19. novembra 2019, A. K. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 75); z 2. marca 2021, A.B. a i. (Menovanie sudcov na Najvyššom súde) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 68), a z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 40).

²³ Rozsudok z 15. júla 2021, Ministerstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, bod 40): „... síce len členským štátom prináleží definovať ich základné bezpečnostné záujmy a prijať opatrenia vhodné na zabezpečenie ich vnútornej a vonkajšej bezpečnosti, vrátane rozhodnutí týkajúcich sa organizácie ich ozbrojených síl, samotná skutočnosť, že vnútroštátne opatrenie bolo prijaté na účely ochrany národnej bezpečnosti,... nemôže mať za následok neuplatniteľnosť práva Únie a oslobodiť členské štáty od potrebného dodržiavania tohto práva.... To isté musí platiť pre vnútroštátne opatrenia prijaté na účely ochrany územnej celistvosti členského štátu.“

²⁴ Pozri rozsudky uvedené v poznámke pod čiarou 22.

82. Na základe vyššie uvedených úvah treba siedmy žalobný dôvod zamietnuť.

XII. Ôsmy žalobný dôvod: porušenie zásady rovnosti zaobchádzania s členskými štátmi (článok 4 ods. 2 prvá veta ZEÚ)

A. Argumentácia účastníkov konania

83. Poľská vláda tvrdí, že nariadenie 2020/2092 nielenže porušuje zásadu rovnosti medzi členskými štátmi, ale tiež prispieva k pretrvávaniu prejavov jej porušenia.

84. Podľa jej názoru nariadenie 2020/2092 nezaručuje, aby konštatovaniu o porušení zásad právneho štátu predchádzalo „dôkladné kvalitatívne posúdenie“ Komisie, ktoré možno označiť za objektívne, nestranné a spravodlivé.

85. Poľská vláda navyše uvádza, že postup prijímania opatrení na ochranu rozpočtu Únie priamo a jednoznačne diskriminuje *malé a stredne veľké* členské štáty v porovnaní s *veľkými* členskými štátmi, lebo Rada prijíma rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou podľa systému započítavania, v ktorom majú hlasy veľkých členských štátov „neprimeranú váhu“.

86. Parlament a Rada tieto tvrdenia spochybňujú.

B. Posúdenie

87. V úvahách uvedených v rámci tohto žalobného dôvodu sa zmiešavajú odlišné otázky, pričom nie všetky z nich súvisia s tým, čo by malo byť teoreticky ich jediným predmetom (teda porušenie zásady rovnosti zaobchádzania).

88. Ak som správne pochopil argumentáciu poľskej vlády, tá v prvom rade tvrdí, že Komisia nemôže vykonať objektívne, nestranné a spravodlivé posúdenie, lebo jedným z faktorov, ktoré musí zväžiť, sú správy Benátskej komisie²⁵, ktorá je poradným orgánom, ktorý raz²⁶ pri hodnotení zlučiteľnosti menovania sudcov s požiadavkami právneho štátu odlíšil *staré* a *nové* demokracie.

89. Podľa odôvodnenia 16 nariadenia 2020/2092 musí Komisia zohľadniť „relevantné informácie z dostupných zdrojov a uznaných inštitúcií“. Medzi uvedenými zdrojmi a inštitúciami sa nachádzajú okrem iného orgány Rady Európy, ako sú Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO) a Benátska komisia.

90. V tom istom odôvodnení sa však uvádza, že Komisia musí vykonať dôkladné posúdenie, ktoré je „objektívne, nestranné a spravodlivé“. Komisia pri svojom posudzovaní nie je viazaná dokumentmi Benátskej komisie a nemusela by ich vziať do úvahy, ak by z nich vyplývalo rozdielne zaobchádzanie s členskými štátmi pri uplatňovaní nariadenia 2020/2092.²⁷

²⁵ Európska komisia Rady Európy pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia).

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

²⁷ Pokiaľ ide o hodnotu uvedených dokumentov, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a i. (C-83/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 170), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Hogan vo veci Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, bod 88).

91. Okrem toho v odôvodnení 26 nariadenia 2020/2092 sa uvádza, že „postup... by mal rešpektovať zásady objektivity, nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi a mal by sa vykonávať na základe nestranného prístupu založeného na dôkazoch“.

92. Zdá sa mi logické, že na uvedené účely môže Komisia získať informácie zo všetkých dostupných zdrojov, ako sa uvádza v článku 6 ods. 3 nariadenia 2020/2092. Ak sa porušujúci štát domnieva, že uvedené informácie nie sú presné, predtým, než Komisia navrhne opatrenia Rade, môže tento štát využiť dve kolá porád na ich spochybnenie pred Komisiou.

93. V druhom rade v tvrdeniach poľskej vlády týkajúcich sa porušenia zásady rovnosti členských štátov sa presne neuvádza, prečo nariadenie 2020/2092 podľa nej diskriminuje niektoré členské štáty v porovnaní s inými členskými štátmi. Článok 6 ods. 6 a 9 uvedeného nariadenia poskytuje všetkým členským štátom bez rozdielu možnosť predložiť Komisii pripomienky týkajúce sa posúdenia, ktoré vykonáva, ako aj opatrení, ktoré navrhne Rade.

94. Poľská vláda zrejme poukazuje na diskriminačný faktor spočívajúci v tom, že *malé* a *stredne veľké* členské štáty nemajú v rámci Rady „váhu na prijatie alebo odmietnutie rozhodnutí“, ktorú majú podľa systému započítavania na účely dosiahnutia kvalifikovanej väčšiny *veľké* štáty.²⁸

95. Uvedená výhrada sa logicky nemôže týkať systému hlasovania ako takého, ktorý je upravený v Zmluvách a ktorý Súdny dvor nemôže vyhlásiť za neplatný. Ak správne chápem stanovisko poľskej vlády, jej výhrada sa týka použitia uvedeného systému hlasovania na schvaľovanie rozhodnutí Rady, ktorými sa vykonáva nariadenie 2020/2092, kvalifikovanou väčšinou (článok 6 ods. 10 a 11).

96. Ako však pripomína Rada, podľa článku 16 ods. 3 ZEÚ „Rada sa uznáva kvalifikovanou väčšinou s výnimkou prípadov, keď zmluvy ustanovujú inak“. Nie je mi známe nijaké ustanovenie primárneho práva Únie, z ktorého by v tomto prípade vyplýval odlišný záver.

97. Okrem toho, pokiaľ poľská vláda v rámci tohto žalobného dôvodu opakuje tvrdenia týkajúce sa sankčného charakteru opatrení podľa nariadenia 2020/2092, ktoré podľa jej názoru nie sú zamerané na ochranu rozpočtu Únie, ale priamo na ochranu právneho štátu, odkazujem na návrhy vo veci C-156/21, v ktorých vysvetľujem, prečo s uvedenými tvrdeniami nesúhlasím.

98. Na základe vyššie uvedených úvah treba ôsmy žalobný dôvod zamietnuť.

XIII. Deviaty žalobný dôvod: porušenie zásady právnej istoty

99. Poľská vláda tvrdí, že nariadenie 2020/2092, najmä článok 3 a článok 4 ods. 2 tohto nariadenia, nespĺňa požiadavky jednoznačnosti a presnosti, ktoré sú spojené so zásadou právnej istoty.

100. Na základe rozboru tohto tvrdenia v príslušných bodoch návrhov vo veci C-156/21 navrhujem zamietnuť aj tento žalobný dôvod.

²⁸ Pravidlá, ktorými sa spravuje hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, sú stanovené v článku 16 ods. 4 ZEÚ a na základe odkazu, ktorý sa v ňom nachádza, v článku 238 ods. 2 ZFEÚ.

XIV. Desiaty žalobný dôvod: porušenie zásady proporcionality (článok 5 ods. 4 ZEÚ)

A. Argumentácia účastníkov konania

101. Podľa poľskej vlády nariadenie 2020/2092 porušuje zásadu proporcionality zakotvenú v článku 5 ods. 4 ZEÚ, keďže neodôvodňuje súvislosť medzi ochranou rozpočtu Únie a porušeniami zásad právneho štátu.

102. Poľská vláda uvádza, že normotvorca nepreukázal pridanú hodnotu mechanizmu zavedeného nariadením 2020/2092 v porovnaní s finančnými predpismi Únie, ktoré už existujú.

103. Podľa poľskej vlády „bude prakticky nemožné“ dodržať proporcionality opatrení stanovených v nariadení 2020/2092 vzhľadom na faktory, na základe ktorých sa spomenuté opatrenia majú prijať, uvedené v tomto nariadení.

104. Parlament a Rada tieto tvrdenia spochybňujú.

B. Posúdenie

105. Podľa článku 5 ods. 4 ZEÚ „obsah a forma činnosti Únie [neprekračuje] rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv“.

106. V súlade s tým, čo uvádzajú Parlament a Rada, zastávam názor, že nariadenie 2020/2092 neporušuje uvedené ustanovenie, teda nie je v rozpore so zásadou proporcionality.²⁹ K tomuto názoru som dospel z niekoľkých dôvodov.

107. V prvom rade normotvorca disponuje pri výkone svojich právomocí širokou mierou voľnej úvahy³⁰ a nemyslím si, že nariadenie 2020/2092 je predpisom, ktorý je zjavne nevhodný na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje, teda na vytvorenie mechanizmu finančnej podmienenosti na riešenie porušení zásad právneho štátu, ktoré priamo súvisia s plnením rozpočtu Únie.

108. V druhom rade normotvorca Únie podľa môjho názoru dostatočne odôvodnil nevyhnutnosť nariadenia 2020/2092, ako aj jeho pridanú hodnotu v porovnaní s finančnými predpismi Únie, ktoré už existujú. Vychádzam z predpokladu, že bola preukázaná súvislosť medzi ochranou rozpočtu Únie a porušeniami zásad právneho štátu, ako to uvádzam v iných častiach týchto návrhov a v návrhoch vo veci C-156/21.

²⁹ Podľa ustálenej judikatúry zásada proporcionality vyžaduje, „aby prostriedky stanovené v ustanovení práva Únie boli primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie“. Pozri rozsudky z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 111); z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 76), a zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 67).

³⁰ „Súdny dvor priznal normotvorcovi Únie v rámci výkonu právomocí, ktorými disponuje, širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, kde si jeho konanie vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy, a kde má povinnosť vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie. Nejde teda o to, či prijaté opatrenie v tejto oblasti bolo jedinou alebo najlepšou možnosťou, pretože zákonnosť tohto opatrenia môže ovplyvniť len jeho zjavne neprimeraná povaha vo vzťahu k cieľu, ktorý príslušné inštitúcie sledujú“ [rozsudky z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 112), a z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 77 a citovaná judikatúra)].

109. Vysvetlenie uvedenej pridanej hodnoty sa nachádza v odôvodnení 17 nariadenia 2020/2092, v ktorom sa uvádza, že opatrenia podľa tohto nariadenia „sú potrebné najmä v prípadoch, keď by iné postupy stanovené v právnych predpisoch Únie neumožnili účinnejšiu ochranu rozpočtu Únie“.

110. Postup upravený v nariadení 2020/2092, ktorý sa uplatní v prípade porušenia zásad právneho štátu, ktoré majú vplyv na plnenie rozpočtu, teda existuje popri predchádzajúcich finančných predpisoch Únie, ktoré upravujú mechanizmy podmienenosti spojené s povinnosťami zakotvenými v programoch prevodu finančných prostriedkov na členské štáty.

111. Novinkou oproti predchádzajúcim predpisom, ktorú prináša nariadenie 2020/2092 a jeho horizontálny charakter, je, že toto nariadenie umožňuje zohľadniť porušenia zásad právneho štátu, ktoré majú dostatočne priamy dopad na plnenie rozpočtu Únie, ak tento dopad vyplýva z konania vnútroštátnych orgánov.

112. Pokiaľ uvedené konanie, ktoré je v rozpore so zásadami právneho štátu, môže ovplyvniť správne riadenie rozpočtu Únie, predchádzajúce finančné predpisy osobitne nestanovovali reakčné mechanizmy s podobnou intenzitou ako nariadenie 2020/2092.

113. Nariadenie 2020/2092 je teda v súlade so zásadou proporcionality, keďže podľa normotvorcu možno mechanizmus podmienenosti, ktorý toto nariadenie zavádza, použiť, „pokiaľ... [by] iné postupy... [neu]možnili účinnejšie chrániť rozpočet Únie“ (článok 6 ods. 1).

114. V treťom rade nič nebráni tomu, aby budúce nápravné opatrenia na ochranu rozpočtu Únie, ako ich upravuje nariadenie 2020/2092, spĺňali požiadavky zásady proporcionality. Na základe ustanovení článku 5 ods. 3 a odôvodnenia 18 tohto nariadenia ich dokonca musia spĺňať.

115. Na základe vyššie uvedených úvah treba desiaty žalobný dôvod zamietnuť.

XV. Jedenásty žalobný dôvod: zneužitie právomoci

A. Argumentácia účastníkov konania

116. Podľa poľskej vlády sa normotvorca Únie prijatím nariadenia 2020/2092 dopustil zneužitia právomoci. Poľská vláda formuluje uvedenú výhradu z dvoch hľadísk:

- *deklarovaný* cieľ nariadenia 2020/2092 je odlišný od jeho *skutočného* cieľa. Poľská vláda tvrdí, že skutočným cieľom nie je ochrana rozpočtu Únie, aj keď sa to uvádza v názve tohto nariadenia, ale ochrana právneho štátu,
- mechanizmom zavedeným nariadením 2020/2092 sa má obísť postup na sankcionovanie porušenia zásad právneho štátu upravený v článku 7 ZEÚ, ktorý stanovuje prísnejšie požiadavky.

117. Parlament a Rada tieto tvrdenia spochybňujú.

B. Posúdenie

118. Poľská vláda formuluje tento žalobný dôvod v súlade s úvahami, ktoré už boli uvedené v jej predchádzajúcich tvrdeniach. Ako sama uznáva, otázkami týkajúcimi sa účelu nariadenia 2020/2092 sa konkrétne zaoberá v rámci prvého žalobného dôvodu.³¹

119. Súčasťou tejto argumentácie v skutočnosti nie je nič, čo by nebolo uvedené v prvom, druhom, siedmom, ôsmom a deviatom žalobnom dôvode, ktoré už boli preskúmané. Nie je to tak len v prípade účelu nariadenia 2020/2092, ale aj v prípade postupu, ktorý sa zavádza týmto nariadením, v súvislosti s článkom 7 ZEÚ.

120. Podľa Súdneho dvora „akt je postihnutý vadami vyplývajúcimi zo zneužitia právomoci iba vtedy, ak z objektívnych, relevantných a zhodujúcich sa dôkazov vyplýva, že bol prijatý s iným výlučným alebo prinajmenšom rozhodujúcim cieľom, ako sú ciele, na ktorých dosiahnutie bola priznaná predmetná právomoc, alebo na vyhnutie sa postupu osobitne stanovenému Zmluvou o FEÚ na riešenie okolností daného prípadu“³².

121. Ako som už viackrát uviedol, účelom nariadenia 2020/2092 je vytvoriť mechanizmus finančnej podmienenosti, ktorý umožní prijať opatrenia na ochranu rozpočtu Únie, ak dôjde k porušeniam zásad právneho štátu, ktoré priamo súvisia s plnením uvedeného rozpočtu.

122. Článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ priznáva normotvorcovi Únie právomoci na zavedenie tohto typu mechanizmov podmienenosti, ktorých príkladom je nariadenie 2020/2092, s cieľom chrániť rozpočet Únie.

123. Nariadením 2020/2092 sa nezavádza obdobný postup (aj keď s menšími obmedzeniami), než je postup na sankcionovanie porušení zásad právneho štátu, ktorý je upravený v článku 7 ZEÚ. Zdôrazňujem, že ide o odlišné právne nástroje.

124. Za uvedených podmienok treba jedenásty žalobný dôvod zamietnuť.

XVI. O trovách

125. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Parlament a Rada navrhli uložiť Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a jej návrhy treba zamietnuť, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

126. V súlade s článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku Európska komisia, Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Maďarsko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovevodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

³¹ Bod 123 jej žaloby, ktorý odkazuje na body 28 až 33.

³² Rozsudky z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 82); z 5. mája 2015, Španielsko/Parlament a Rada (C-146/13, EU:C:2015:298, bod 56), a z 13. novembra 1990, Fedesa a i. (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 24).

XVII. Návrh

127. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Incidenčný návrh Rady, aby sa neprihliadalo na časti návrhu Poľskej republiky a jeho príloh, ktoré odkazujú na stanovisko právneho servisu Rady (dokument Rady 13593/18) z 25. októbra 2018, citujú jeho obsah alebo vyjadrujú rozbor, ktorý je v ňom uskutočnený, sa zamietajú.
2. Žaloba o neplatnosť, ktorú podala Poľská republika proti nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, sa zamietajú.
3. Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskemu parlamentu a Rade.
4. Európska komisia, Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Maďarsko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovevodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.