



## Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 3. júna 2021 \*

„Žaloba o neplatnosť – Článok 7 ods. 1 ZEÚ – Uznesenie Európskeho parlamentu o návrhu, ktorým sa Rada Európskej únie vyzýva, aby rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená – Články 263 a 269 ZFEÚ – Právomoc Súdneho dvora – Prípustnosť žaloby – Napadnuteľný akt – Článok 354 ZFEÚ – Pravidlá počítania hlasov v Parlamente – Rokovací poriadok Parlamentu – Článok 178 ods. 3 – Pojem ‚odovzdané hlasy‘ – Hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania – Zásady právnej istoty, rovnosti zaobchádzania, demokracie a lojálnej spolupráce“

Vo veci C-650/18,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ podaná 17. októbra 2018,

**Maďarsko**, v zastúpení M. Z. Fehér, G. Tornyai a Zs. Wagner, neskôr M. Z. Fehér, splnomocnení zástupcovia,

žalobca,

ktoré v konaní podporuje:

**Poľská republika**, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

vedľajší účastník konania,

proti

**Európskemu parlamentu**, v zastúpení: F. Drexler, N. Görlitz a T. Lukácsi, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, L. Bay Larsen a A. Kumin, sudcovia T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, C. Lycourgos (spravodajca) a I. Jarukaitis,

generálny advokát: M. Bobek,

tajomníčka: R. Șereș, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 29. júna 2020,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 3. decembra 2020,

\* Jazyk konania: maďarčina.

vyhlásil tento

## Rozsudok

- 1 Svojou žalobou sa Maďarsko domáha zrušenia uznesenia Európskeho parlamentu z 12. septembra 2018 o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 [ZEÚ] rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska [2017/2131(INL)] (Ú. v. EÚ C 433, 2019, s. 66, ďalej len „napadnuté uznesenie“).

### Právny rámec

#### *Postup podľa článku 7 ZEÚ*

- 2 Článok 7 ZEÚ stanovuje:

„1. Na základe odôvodneného návrhu jednej tretiny členských štátov, Európskeho parlamentu alebo Európskej komisie môže Rada štvorpätinovou väčšinou svojich členov po získaní súhlasu Európskeho parlamentu rozhodnúť, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 niektorým členským štátom. Pred prijatím takéhoto rozhodnutia Rada vypočuje príslušný členský štát a v súlade s tým istým postupom mu môže adresovať vhodné odporúčania.

Rada pravidelne overuje, či dôvody, na základe ktorých prijala rozhodnutie, ešte stále trvajú.

2. Európska rada môže na návrh jednej tretiny členských štátov alebo na návrh Európskej komisie a po získaní súhlasu Európskeho parlamentu jednomyseľne rozhodnúť o existencii závažného alebo pretrvávajúceho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 niektorým členským štátom, a to po vyzvaní tohto členského štátu, aby predložil svoje stanovisko.

3. Ak je prijaté rozhodnutie podľa odseku 2, môže Rada kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o pozastavení určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv pre príslušný členský štát vrátane hlasovacieho práva zástupcu vlády tohto členského štátu na zasadnutiach Rady. Rada pritom zohľadní možné následky takéhoto pozastavenia na práva a povinnosti fyzických a právnických osôb.

Závazky príslušného členského štátu vyplývajúce zo zmlúv zostávajú pre tento štát v každom prípade aj naďalej záväzné.

4. Rada môže následne kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o zmene alebo odvolaní opatrení prijatých podľa odseku 3 v dôsledku zmeny situácie, ktorá viedla k ich zavedeniu.

5. Pravidlá hlasovania, ktoré sa na účely tohto článku vzťahujú na Európsky parlament, Európsku radu a Radu, sú ustanovené v článku 354 [ZFEÚ].“

- 3 Článok 354 ZFEÚ stanovuje:

„Na účely článku 7 [ZEÚ] o pozastavení niektorých práv vyplývajúcich z členstva v Únii sa člen Európskej rady alebo Rady zastupujúci daný členský štát nezúčastňuje hlasovania a daný členský štát sa neberie do úvahy pri výpočte jednej tretiny alebo štyroch pätín členských štátov ustanovených v odsekoch 1 a 2 uvedeného článku. Zdržanie sa hlasovania členov, ktorí sú osobne prítomní alebo ktorí sú zastúpení, nebráni prijatiu rozhodnutí uvedených v odseku 2 uvedeného článku.

Na prijatie rozhodnutí uvedených v článku 7 odsekoch 3 a 4 [ZEÚ] je kvalifikovaná väčšina vymedzená v súlade s článkom 238 ods. 3 písm. b) tejto zmluvy.

Ak sa v nadväznosti na rozhodnutie o pozastavení výkonu hlasovacích práv prijaté v súlade s článkom 7 ods. 3 [ZEÚ] Rada uznáva kvalifikovanou väčšinou na základe ustanovení zmlúv, táto kvalifikovaná väčšina je vymedzená v súlade s článkom 238 ods. 3 písm. b) tejto zmluvy alebo, ak sa Rada uznáva na návrh Komisie alebo vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, v súlade s článkom 238 ods. 3 písm. a).

Na účely článku 7 [ZEÚ] sa Európsky parlament uznáva dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov, ktoré predstavujú väčšinu všetkých jeho poslancov.“

### ***Súdne preskúmanie***

- 4 Podľa článku 263 prvého a šiesteho odseku ZFEÚ:

„Súdny dvor Európskej únie preskúmava zákonnosť legislatívnych aktov, aktov Rady, Komisie a Európskej centrálnej banky okrem odporúčaní a stanovísk a preskúmava aj zákonnosť aktov Európskeho parlamentu a Európskej rady, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám. Tiež preskúmava zákonnosť aktov orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie, ktoré zakladajú právne účinky voči tretím stranám.

...

Súdne konanie uvedené v tomto článku sa začne do dvoch mesiacov od zverejnenia daného opatrenia, alebo jeho oznámenia žalobcovi, alebo ak toto chýba, odo dňa, keď sa o ňom žalobca dozvedel.“

- 5 Podľa článku 269 ZFEÚ:

„Súdny dvor má právomoc rozhodovať o zákonnosti aktu prijatého Európskou radou alebo Radou podľa článku 7 [ZEÚ] výhradne na návrh členského štátu dotknutého rozhodnutím Európskej rady alebo Rady, a to výhradne o dodržaní procesných ustanovení uvedeného článku.

Taký návrh musí byť predložený do jedného mesiaca odo dňa takéhoto rozhodnutia. Súdny dvor rozhodne do jedného mesiaca odo dňa návrhu.“

### ***Protokol (č. 24)***

- 6 Jediný článok protokolu (č. 24) o azyle pre štátnych príslušníkov členských štátov Európskej únie [Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 305, ďalej len „protokol (č. 24)“] stanovuje:

„Berúc do úvahy úroveň ochrany základných práv a slobôd členskými štátmi Európskej únie, považujú sa členské štáty za bezpečné krajiny pôvodu vo vzájomných vzťahoch pri všetkých právnych a praktických dôvodoch týkajúcich sa záležitostí azylu. Podľa toho je možné brať do úvahy, resp. pokladať za prípustnú žiadosť o azyl podanú štátnym príslušníkom členského štátu iba v nasledovných prípadoch:

...

- b) ak bol iniciovaný postup uvedený v článku 7 ods. 1 [ZEÚ] a pokiaľ Rada prípadne Európska rada vo vzťahu k nemu prijme rozhodnutie s ohľadom na členský štát, ktorého je žiadateľ štátnym príslušníkom;

...“

### ***Rokovací poriadok Európskeho parlamentu***

- 7 Článok 178 ods. 3 Rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu v znení uplatniteľnom v čase prijatia napadnutého uznesenia (ďalej len „rokovací poriadok“) stanovuje:

„Pri sčítaní hlasov, či bol text prijatý alebo zamietnutý, sa započítavajú iba hlasy odovzdané za a proti okrem prípadov, pre ktoré je v zmluvách stanovená špecifická väčšina.“

- 8 Článok 226 ods. 1 rokovacieho poriadku stanovuje:

„Ak vzniknú pochybnosti o uplatňovaní alebo výklade tohto rokovacieho poriadku, predseda Parlamentu môže prideliť vec na preskúmanie príslušnému výboru.

Predsedia výborov tak môžu urobiť v prípade, že takéto pochybnosti vzniknú počas práce výboru a súvisia s ňou.“

- 9 Z prílohy V oddielu XVIII bodu 8 rokovacieho poriadku vyplýva, že právomoc vykladať tento rokovací poriadok má výbor Parlamentu pre ústavné veci.

### **Okolnosti predchádzajúce sporu**

- 10 Uznesením zo 17. mája 2017 o situácii v Maďarsku [2017/2656(RSP)] (Ú. v. EÚ C 307, 2018, s. 75) Parlament poveril svoj Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci, aby vypracoval osobitnú správu týkajúcu sa tohto členského štátu s cieľom usporiadať plenárne hlasovanie o odôvodnenom návrhu, ktorým sa vyzve Rada Európskej únie, aby konala v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ. Táto správa bola prijatá 25. júna 2018.
- 11 Listom z 10. septembra 2018 oznámil stály zástupca Maďarska pri Únii generálnemu tajomníkovi Parlamentu, že podľa stanoviska maďarskej vlády by sa v súlade s článkom 354 ZFEÚ a článkom 178 ods. 3 rokovacieho poriadku mali pri hlasovaní o napadnutom uznesení zohľadniť hlasy tých, ktorí sa zdržia hlasovania, pričom požiadal, aby o tejto skutočnosti boli informovaní členovia Parlamentu.
- 12 Dňa 10. septembra 2018 zástupca generálneho tajomníka Parlamentu informoval poslancov e-mailom, že pri výpočte odovzdaných hlasov budú zohľadnené len hlasy v prospech prijatia uznesenia a hlasy proti jeho prijatiu, s vylúčením hlasov tých, ktorí sa zdržali hlasovania.
- 13 Parlament uskutočnil hlasovanie o napadnutom uznesení 12. septembra 2018. Za toto uznesenie hlasovalo 448 poslancov, proti nemu ich hlasovalo 197 a hlasovania sa zdržalo 48 poslancov. Predseda rokovania po hlasovaní oznámil, že napadnuté uznesenie bolo prijaté.

### **Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore**

- 14 Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnuté uznesenie a
- uložil Parlamentu povinnosť nahradiť trovy konania.

- 15 Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu ako zjavne neprípustnú a subsidiárne ako nedôvodnú, a

– uložil Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania.

- 16 Podľa článku 16 tretieho odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie Maďarsko navrhlo, aby Súdny dvor rozhodol vo veci vo veľkej komore.
- 17 Uznesením zo 14. mája 2019, Maďarsko/Parlament (C-650/18, neuvverejnené, EU:C:2019:438), Súdny dvor nariadil, aby bolo stanovisko právneho servisu Parlamentu uvedené v prílohe 5 žaloby Maďarska vyňaté zo spisu a zamietol žiadosť tohto členského štátu o predloženie dokumentu.
- 18 Uznesením z 22. mája 2019 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu, aby Poľská republika vstúpila do konania ako vedľajší účastník konania na podporu návrhov Maďarska.

## O žalobe

### *O právomoci Súdneho dvora a prípustnosti žaloby*

#### *Argumentácia účastníkov konania*

- 19 Parlament tvrdí, že táto žaloba o neplatnosť je neprípustná z dôvodu, že z článku 269 ZFEÚ a subsidiárne z článku 263 ZFEÚ vyplýva, že napadnuté uznesenie nemôže byť predmetom takejto žaloby.
- 20 Pokiaľ ide v prvom rade o článok 269 ZFEÚ, Parlament sa domnieva, že z doslovného výkladu tohto ustanovenia vyplýva, že právomoc Súdneho dvora sa ním obmedzuje na konečné akty prijaté Radou alebo Európskou radou podľa článku 7 ZEÚ.
- 21 Tento výklad podľa neho podporuje proces vzniku článku 269 ZFEÚ. Z vývoja Zmlúv totiž podľa jeho názoru vyplýva, že postup upravený v článku 7 ZEÚ bol určitému preskúmaniu Súdneho dvora podrobený len postupne. Preto akty prijaté na základe tohto posledného uvedeného ustanovenia, ktoré nespádajú do vecnej pôsobnosti článku 269 ZFEÚ, podľa neho stále patria do „politickej oblasti“ Zmlúv, ktorá nepodlieha žiadnemu súdnemu preskúmaniu.
- 22 Okrem toho je podľa Parlamentu potrebné považovať článok 269 ZFEÚ za *lex specialis* vo vzťahu k článku 263 ZFEÚ a radiť ho medzi ustanovenia, ktoré rovnako ako články 271, 275 a 276 ZFEÚ stanovujú obmedzenú možnosť súdneho preskúmania vo vopred určených špecifických oblastiach.
- 23 Podľa neho by ani nebolo koherentné, aby boli rozhodnutia Rady a Európskej rady, ktoré sú výslovne uvedené v článku 269 ZFEÚ a môžu mať pre dotknutý členský štát závažné dôsledky, v prevažnej miere podľa článku 269 ZFEÚ vyňaté z akéhokoľvek súdneho preskúmania, a to s výnimkou ich procesných aspektov, zatiaľ čo jednoduchý návrh na začatie postupu podľa článku 7 ZEÚ by mohol byť predmetom úplného súdneho preskúmania.
- 24 V druhom rade sa Parlament domnieva, že žaloba je neprípustná aj za predpokladu, že by sa mala preskúmať z hľadiska článku 263 ZFEÚ, a to z dôvodu, že napadnuté uznesenie nemá vlastnosti „napadnuteľného aktu“ v zmysle prvého odseku tohto článku.
- 25 Toto uznesenie totiž podľa neho nijako nemení právnu situáciu Maďarska, pretože len spúšťa postup podľa článku 7 ZEÚ bez toho, aby zavazovalo Radu, pokiaľ ide o rozhodnutie, ktoré môže prijať. Navyše, aj keď by prijatie uvedeného uznesenia maďarským štátnym príslušníkom umožňovalo podať žiadosť o azyl v inom členskom štáte na základe jediného článku písm. b) protokolu (č. 24), takáto možnosť by nemala nepriaznivé dôsledky pre týchto štátnych príslušníkov ani pre žiadnych iných občanov Únie, a ani pre samotné Maďarsko.

- 26 Okrem toho Súdny dvor vo svojom rozsudku z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), podľa Parlamentu rozhodol len v tom zmysle, že skutkové informácie uvedené v odôvodnenom návrhu prijatom v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ predstavujú osobitne relevantné skutočnosti, pokiaľ ide o abstraktné posúdenie toho, či v členskom štáte vydávajúcim európsky zatykač existuje reálne riziko porušenia základných práv. Tento rozsudok teda podľa jeho názoru neumožňuje dospieť k záveru, že takéto návrhy vyvolávajú záväzné právne účinky.
- 27 Okrem toho je podľa neho potrebné považovať napadnuté uznesenie za dočasný akt, keďže nestanovuje konečné stanovisko Parlamentu. Predmetom priameho súdneho preskúmania pritom podľa názoru Parlamentu môžu byť len tie dočasné opatrenia, ktoré majú bezprostredné, určité a dostatočne záväzné právne účinky, čo nie je prípad napadnutého uznesenia.
- 28 Maďarsko podporované Poľskou republikou sa domnieva, že žaloba je prípustná z dôvodu, že napadnuté uznesenie je napadnuteľným aktom v zmysle článku 263 ZFEÚ vzhľadom na účinky, ktoré vyvoláva, a to osobitne na základe jediného článku písm. b) protokolu (č. 24) a záverov vyplývajúcich z rozsudku z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586). Okrem toho sa podľa neho má článok 269 ZFEÚ vykladať reštriktívne a nezbavuje Súdny dvor jeho právomoci rozhodnúť o tejto žalobe.

#### *Posúdenie Súdnym dvorom*

- 29 V prvom rade je potrebné preskúmať, či ako tvrdí Parlament, Súdny dvor nemá na základe článku 269 ZFEÚ právomoc rozhodovať o tejto žalobe.
- 30 V tejto súvislosti je v prvom rade potrebné uviesť, že podľa tohto článku má Súdny dvor právomoc rozhodovať o zákonnosti aktu prijatého Európskou radou alebo Radou podľa článku 7 ZEÚ výhradne na návrh členského štátu dotknutého rozhodnutím Rady alebo Európskej rady, a to výhradne o dodržaní procesných pravidiel stanovených v uvedenom článku 7 ZEÚ. Okrem toho musí byť takýto návrh podaný do jedného mesiaca odo dňa tohto rozhodnutia.
- 31 Článok 269 ZFEÚ tým, že možnosť podať žalobu o neplatnosť proti aktom prijatým Európskou radou alebo Radou podľa článku 7 ZEÚ podriaďuje prísnejším podmienkam, než sú podmienky stanovené článkom 263 ZFEÚ, stanovuje obmedzenie všeobecnej právomoci na preskúvanie zákonnosti aktov inštitúcií Únie, ktorú tento článok 263 ZFEÚ priznáva Súdnemu dvoru Európskej únie, a preto sa má vykladať reštriktívne (pozri analogicky rozsudok z 19. júla 2016, H/Rada a i., C-455/14, EU:C:2016:569, bod 40, ako aj citovanú judikatúru).
- 32 V druhom rade je potrebné poznamenať, že článok 269 ZFEÚ sa týka len aktov Rady a Európskej rady prijatých v rámci postupu podľa článku 7 ZEÚ. Uznesenia Parlamentu prijaté na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ nie sú v tomto článku 269 ZFEÚ uvedené.
- 33 Zo znenia tohto posledného uvedeného článku preto možno vyvodiť, že autori Zmlúv nemali v úmysle vylúčiť akt, akým je napadnuté uznesenie, zo všeobecnej právomoci, ktorú Súdnemu dvoru Európskej únie priznáva článok 263 ZFEÚ na účely preskúmania zákonnosti aktov inštitúcií Únie.
- 34 Takýto výklad článku 269 ZFEÚ navyše prispieva k dodržiavaniu zásady, podľa ktorej je Európska únia úniou práva, ktorá vytvorila ucelený systém právnych prostriedkov a postupov zameraný na to, aby bolo Súdnemu dvoru Európskej únie zverené preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 23. apríla 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, bod 23; z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 66 a citovanú judikatúru, ako aj z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komerčbanka a i., C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54).

- 35 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Parlament, tento záver nie je spochybnený kontextom, do ktorého patrí článok 269 ZFEÚ. Stačí totiž uviesť, že články 271, 275 a 276 ZFEÚ, ku ktorým Parlament prirovnáva tento článok 269, nezjavujú Súdny dvor akejkoľvek právomoci preskúmať podľa článku 263 ZFEÚ zákonnosť aktov Únie, ktoré sú v ňom uvedené, a v každom prípade sa týkajú oblastí, ktoré vôbec nesúvisia s postupom podľa článku 7 ZEÚ. Okrem toho tieto články 271, 275 a 276 ZFEÚ majú značne odlišné znenie od toho, ako je formulovaný článok 269 ZFEÚ, takže z nich nemožno vyvodit' nijaké užitočné poznatky na účely výkladu tohto článku.
- 36 Z toho vyplýva, že článok 269 ZFEÚ nemôže vylúčiť právomoc Súdneho dvora rozhodovať o tejto žalobe.
- 37 Pokiaľ ide v druhom rade o prípustnosť tejto žaloby, z ustálenej judikatúry vyplýva, že žalobu o neplatnosť upravenú v článku 263 ZFEÚ možno podať proti všetkým opatreniam prijatým inštitúciami, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky, bez ohľadu na ich formu (rozsudky z 26. marca 2019, Komisia/Taliansko, C-621/16 P, EU:C:2019:251, bod 44, ako aj z 9. júla 2020, Česká republika/Komisia, C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 46 a citovaná judikatúra).
- 38 Pri určení, či akt vyvoláva takéto účinky, a teda či môže byť napadnutý žalobou o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, je potrebné zamerať sa na podstatu tohto aktu a posúdiť uvedené účinky podľa objektívnych kritérií, akými je obsah tohto aktu, a prípadne zohľadniť kontext, v akom bol tento akt prijatý, ako aj právomoci inštitúcie, ktorá je jeho autorom (rozsudok z 9. júla 2020, Česká republika/Komisia, C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 47 a citovaná judikatúra).
- 39 V prejednávanej veci je potrebné uviesť, že prijatie napadnutého uznesenia spúšťa postup podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ. Podľa jediného článku písm. b) protokolu (č. 24) pritom len čo sa začne tento postup a pokiaľ Rada alebo Európska rada nevydala rozhodnutie vo vzťahu k dotknutému členskému štátu, môže členský štát prostredníctvom odchýlenia sa od všeobecného pravidla stanoveného týmto jediným článkom zohľadniť alebo vyhlásiť za prípustnú ktorúkoľvek žiadosť o azyl podanú štátnym príslušníkom členského štátu, ktorého sa týka tento postup.
- 40 Z toho vyplýva, že bezprostredným účinkom prijatia napadnutého uznesenia je zrušenie zákazu zohľadniť alebo vyhlásiť žiadosť o azyl podanú maďarským štátnym príslušníkom za prípustnú, ktorý v zásade zaväzuje členské štáty. Toto uznesenie teda vo vzťahoch medzi členskými štátmi mení situáciu Maďarska v oblasti azylového práva.
- 41 Napadnuté uznesenie má teda od svojho prijatia záväzné právne účinky, a to až dovtedy, pokiaľ Rada nerozhodne o opatreniach, ktoré je potrebné prijať.
- 42 Parlament však tvrdí, že napadnuté uznesenie je dočasným aktom vyjadrujúcim predbežné stanovisko, ktorý nemôže byť predmetom súdneho preskúmania podľa článku 263 ZFEÚ.
- 43 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že dočasné opatrenia, ktoré slúžia na prípravu konečného rozhodnutia, v zásade nie sú aktmi, ktoré môžu byť predmetom žaloby o neplatnosť (rozsudok z 15. marca 2017, Stichting Woonlinie a i./Komisia, C-414/15 P, EU:C:2017:215, bod 44 a citovaná judikatúra).
- 44 Takýmito dočasnými aktmi sú pritom predovšetkým akty, ktoré vyjadrujú predbežné stanovisko dotknutej inštitúcie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 50).
- 45 Uznesenie, akým je napadnuté uznesenie, ktorým Parlament vyzýva Radu, aby v súlade s článkom 7 ods. 1 ZEÚ rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ členským štátom, však nemožno považovať za vyjadrenie predbežného stanoviska Parlamentu, a to bez ohľadu na skutočnosť, že takéto neskoršie rozhodnutie Rady prípadne podlieha predchádzajúcemu

získaniu súhlasu Parlamentu podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ. K takémuto udeľovaniu súhlasu totiž dôjde len vtedy, ak Rada rozhodne, že takéto riziko existuje, a navyše sa bude týkať aktu, ktorý vyplynie zo špecifického posúdenia Rady, pokiaľ ide o existenciu tohto rizika, pričom toto posúdenie by sa mohlo líšiť od posúdenia uskutočneného Parlamentom pri prijímaní napadnutého uznesenia.

- 46 Okrem toho z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že dočasný akt, ktorý vyvoláva samostatné právne účinky, môže byť predmetom žaloby o neplatnosť, keď nezákonnosť spojená s týmto aktom nemôže byť napravená v rámci žaloby smerujúcej proti konečnému rozhodnutiu, ktorého prípravnú fázu predstavuje (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 30. júna 1992, Španielsko/Komisia, C-312/90, EU:C:1992:282, body 21 a 22; z 30. júna 1992, Taliansko/Komisia, C-47/91, EU:C:1992:284, body 27 a 28, ako aj z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, body 53, 54 a 60).
- 47 V prejednávanej veci by sa Maďarsko nepochybne mohlo, ako tvrdí Parlament, odvolávať na nezákonnosť napadnutého uznesenia na podporu svojej prípadnej žaloby o neplatnosť proti rozhodnutiu o tom, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt Únie, ktoré by Rada prijala na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ v nadväznosti na toto uznesenie.
- 48 Okrem toho, že ako uviedol generálny advokát v bode 100 svojich návrhov, Rada nie je povinná zaujať stanovisko k napadnutému uzneseniu, by však ani prípadný úspech žaloby o neplatnosť podanej proti rozhodnutiu Rady, ktoré by prijala na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ, v žiadnom prípade neumožňoval odstrániť všetky záväzné právne účinky vyvolané týmto uznesením, ktoré sú uvedené v bode 40 tohto rozsudku.
- 49 Za týchto podmienok je potrebné konštatovať, že napadnuté uznesenie je napadnuteľným aktom v zmysle článku 263 prvého odseku ZFEÚ.
- 50 Pokiaľ ide napokon o tvrdenie na podporu námietky neprípustnosti Parlamentu, podľa ktorej sa právne účinky napadnutého uznesenia priamo netýkajú Maďarska, je potrebné dodať k tomu, čo bolo uvedené v bode 40 tohto rozsudku, že podľa článku 263 druhého odseku ZFEÚ členský štát v žiadnom prípade nemusí preukazovať, že je priamo a osobne dotknutý aktom Únie, ktorého zrušenia sa domáha, ani že má záujem na konaní (pozri v poslednom uvedenom zmysle rozsudok z 5. septembra 2012, Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, bod 37 citovaných judikatúru).
- 51 S prihliadnutím na uvedené je v treťom rade potrebné uviesť, že všeobecná právomoc na preskúmavanie zákonnosti aktov inštitúcií Únie, ktorú článok 263 ZFEÚ priznáva Súdnemu dvoru Európskej únie, nemôže byť vykladaná spôsobom, ktorý by zbavoval potrebného účinku obmedzenie tejto všeobecnej právomoci stanovené v článku 269 ZFEÚ (pozri analogicky rozsudok z 1. júla 2010, Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, bod 78).
- 52 Z toho vyplýva, že pokiaľ článok 263 ZFEÚ predstavuje tak ako v prejednávanej veci základ žaloby o neplatnosť proti aktu prijatému inštitúciou Únie na základe článku 7 ZEÚ, tento článok 263 ZFEÚ nemožno uplatňovať nezávisle od článku 269 ZFEÚ, ale naopak, musí sa vykladať s prihliadnutím na tento posledný uvedený článok.
- 53 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že článok 269 ZFEÚ podriaďuje žaloby o neplatnosť proti aktom Rady a Európskej rady prijatým podľa článku 7 ZEÚ určitým osobitným podmienkam, ktoré majú zohľadniť osobitnú povahu postupu, ktorý zavádza toto posledné uvedené ustanovenie. Podmienky uvedené v článku 269 prvom odseku ZFEÚ tak vyhradzujú právo podať takúto žalobu len členskému štátu, ktorého sa týka tento postup, a obmedzujú žalobné dôvody, ktoré možno uviesť na podporu tejto žaloby, iba na výhrady založené na porušení procesných pravidiel uvedených v článku 7 ZEÚ.



- 54 Ak by sa pripustilo, že iný žalobca než členský štát, proti ktorému smeruje odôvodnený návrh Parlamentu prijatý na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ, môže na základe článku 263 ZFEÚ podať žalobu o neplatnosť proti tomuto návrhu a že na podporu takejto žaloby možno uviesť akýkoľvek žalobný dôvod uvedený v článku 263 druhom odseku ZFEÚ, osobitné podmienky uvedené v článku 269 ZFEÚ vzťahujúce sa na podanie žaloby o neplatnosť proti rozhodnutiu, ktoré môže prijať Rada podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ na základe takéhoto návrhu, by tým boli by do značnej miery zbavené ich potrebného účinku.
- 55 Ak by teda bol takýto odôvodnený návrh Parlamentu zrušený na žiadosť takéhoto žalobcu, Rada by nemohla rozhodnúť o existencii jasného rizika vážneho porušenia hodnôt Únie, hoci v súlade s článkom 269 prvým odsekom ZFEÚ sa takýto žalobca nemôže domáhať zrušenia takého rozhodnutia.
- 56 Rovnako platí, že ak by bol tento návrh zrušený na základe iného žalobného dôvodu, než sú žalobné dôvody uvedené v článku 269 ZFEÚ, Rada by rovnako nemohla rozhodnúť o existencii takéhoto rizika, hoci v súlade s týmto článkom 269 nemožno tento žalobný dôvod uvádzať s cieľom dosiahnuť zrušenie takéhoto rozhodnutia.
- 57 Na druhej strane možnosť členského štátu, ktorého sa týka odôvodnený návrh Parlamentu prijatý na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ, podať žalobu o neplatnosť proti tomuto návrhu v lehote dvoch mesiacov od jeho uverejnenia, ako to stanovuje článok 263 šiesty odsek ZFEÚ, nemôže narušiť potrebný účinok osobitných ustanovení, ktorým na základe článku 269 ZFEÚ podlieha žaloba o neplatnosť podaná proti rozhodnutiu Rady prijatému na základe článku 7 ods. 1 ZFEÚ.
- 58 Hoci v súlade s článkom 269 druhým odsekom ZFEÚ musí byť žaloba o zrušenie takéhoto rozhodnutia podaná v lehote jedného mesiaca od jeho prijatia, ak by sa vyžadovalo, aby sa na žalobu o neplatnosť proti odôvodnenému návrhu Parlamentu prijatému na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ vzťahovalo rovnaké skrátenie lehoty na jej podanie, išlo by to nad rámec toho, čo je nevyhnutné na zachovanie potrebného účinku tohto článku 269.
- 59 Z úvah uvedených v bodoch 54 až 58 tohto rozsudku vyplýva, že žalobu o neplatnosť podanú podľa článku 263 ZFEÚ proti odôvodnenému návrhu prijatému Parlamentom na základe článku 7 ZEÚ môže podať len členský štát, ktorého sa týka tento návrh, a to v lehote dvoch mesiacov od jeho prijatia. Okrem toho dôvody neplatnosti uvádzané na podporu takejto žaloby môžu byť založené len na porušení procesných pravidiel uvedených v článku 7 ZEÚ.
- 60 V prejednávanej veci je Maďarsko členským štátom, ktorého sa týka napadnuté uznesenie. Okrem toho bola žaloba tohto členského štátu podaná v lehote stanovenej v článku 263 druhom odseku ZFEÚ.
- 61 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že táto žaloba o neplatnosť je prípustná bez toho, aby bola dotknutá otázka, či Súdny dvor môže rozhodovať o každom zo žalobných dôvodov uvedených na podporu tejto žaloby.

### ***O žalobných dôvodoch***

- 62 Maďarsko na podporu svojej žaloby uvádza štyri žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení článku 354 štvrtého odseku ZFEÚ a článku 178 ods. 3 rokovacieho poriadku. Druhý žalobný dôvod je založený na porušení zásady právnej istoty. Maďarsko svojím tretím žalobným dôvodom vytýka Parlamentu, že porušil zásady demokracie a rovnosti zaobchádzania. Štvrtý žalobný dôvod je založený na porušení zásad lojálnej spolupráce, spolupráce medzi inštitúciami v dobrej viere, ochrany legitímnych očakávaní a právnej istoty.

63 Vzhľadom na ich vzájomnú súvislosť je v prvom rade potrebné spoločne preskúmať prvý a tretí žalobný dôvod.

*O prvom a treťom žalobnom dôvode založených na porušení článku 354 štvrtého odseku ZFEÚ, článku 178 ods. 3 rokovacieho poriadku, ako aj zásad demokracie a rovnosti zaobchádzania*

– Argumentácia účastníkov konania

64 Svojím prvým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že Parlament sa dopustil pochybenia, keď vylúčil hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, z výpočtu odovzdaných hlasov na účely prijatia napadnutého uznesenia.

65 Podľa tohto členského štátu požiadavka kvalifikovanej väčšiny stanovená v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ na to, aby Parlament prijal odôvodnený návrh podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ, svedčí o význame takého aktu. Výklad tohto ustanovenia Zmluvy o FEÚ v tom zmysle, že hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, by sa mali považovať za odovzdané hlasy, takže na prijatie tohto aktu by sa vyžadoval väčší počet hlasov za jeho prijatie, podľa jeho názoru umožňuje zohľadniť práve tento význam.

66 Podľa Maďarska svedčí v prospech takéhoto výkladu aj kontext, do ktorého patrí článok 354 ZFEÚ. Z prvého odseku tohto článku podľa neho vyplýva, že v rámci postupu podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ sa majú na účely zistenia, či je dosiahnutá väčšina štyroch pätín členov Rady, do výpočtu zahrnúť hlasy všetkých členských štátov okrem dotknutého členského štátu, a to či už ide o hlasovanie za prijatie, hlasovanie v neprospech prijatia alebo zdržanie sa hlasovania.

67 Okrem toho podľa jeho názoru článok 354 štvrtý odsek ZFEÚ stanovením požiadavky dvojtretinovej väčšiny odovzdaných hlasov predstavujúcich väčšinu členov Parlamentu stanovuje špecifickú väčšinu v zmysle poslednej časti vety článku 178 ods. 3 rokovacieho poriadku. Z posledného uvedeného ustanovenia pritom podľa Maďarska vyplýva, že ak zmluvy stanovujú špecifickú väčšinu, za odovzdané hlasy sa musia považovať tak hlasy za prijatie návrhu predloženého na hlasovanie a hlasy proti jeho prijatiu, ako aj hlasy tých, ktorí sa hlasovania zdržali.

68 Na druhej strane podľa Maďarska bráni samotné znenie tohto ustanovenia rokovacieho poriadku tomu, aby sa výnimka, ktorá sa v ňom zavádza pre prípad špecifickej väčšiny stanovenej Zmluvami, vykladala v tom zmysle, že sa uplatňuje len na výpočet väčšiny členov Parlamentu. Uvedené ustanovenie totiž podľa neho veľmi jasne odlišuje situáciu, v ktorej sa pri výpočte počtu odovzdaných hlasov musia zohľadniť iba hlasy v prospech a v neprospech dotknutého textu, od situácií, v ktorých môže byť tento text platne prijatý len špecifickou väčšinou stanovenou v Zmluvách.

69 Napokon podľa Maďarska poslanci počas plenárneho zasadnutia Parlamentu vyjadrujú svoje hlasovanie tak, že si vyberajú z tlačidiel „za“, „proti“ alebo „zdržiavam sa“. Z toho podľa neho jasne vyplýva, že zdržanie sa hlasovania je jednou z foriem odovzdania hlasu.

70 Poľská republika tvrdí, že článok 354 štvrtý odsek ZFEÚ je vzhľadom na prvý odsek tohto ustanovenia potrebné chápať ako povinnosť zohľadniť hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, ako odovzdané hlasy. To, že sa v článku 354 prvom odseku poslednej vety ZFEÚ nachádza zmienka o tom, že v rámci Európskej rady sa nemá prihliadať na zdržanie sa hlasovania, totiž podľa neho predstavuje výnimku z pravidla, takže neuvedenie takejto zmienky v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ podľa neho *a contrario* preukazuje, že pri rozhodovaní Parlamentu na účely článku 7 ZEÚ sa hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, musia zohľadniť.

71 Okrem toho ak by sa vychádzalo z toho, že posledná časť článku 178 ods. 3 rokovacieho poriadku bola zavedená s cieľom zohľadniť skutočnosť, že v prípadoch, keď Zmluvy stanovujú špecifickú väčšinu, nestačí na prijatie rozhodnutia jednoduchá väčšina, podľa tohto členského štátu by to bolo nelogické

vzhľadom na znenie článku 83 ods. 3 uvedeného rokovacieho poriadku, ktorý výslovne odkazuje na väčšinu stanovenú v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ. Uvedený členský štát napokon zdôrazňuje, že článok 180 rokovacieho poriadku formálne stanovuje možnosť zdržať sa hlasovania.

- 72 Parlament sa domnieva, že hoci článok 354 ZFEÚ nespresňuje, či sa majú hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, zohľadniť pri výpočte odovzdaných hlasov, toto ustanovenie mu umožňuje upraviť túto otázku vo svojom rokovacom poriadku. Z článku 178 ods. 3 tohto rokovacieho poriadku pritom podľa neho vyplýva, že v prejednávanej veci sa hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, nemali zohľadniť, keďže výnimka uvedená na konci tohto ustanovenia má len stanoviť odchýlku od zásady zakotvenej v článku 231 prvom odseku ZFEÚ v zmysle ktorej je väčšina dosiahnutá vtedy, ak je viac hlasov za prijatie, než hlasov proti nemu, pričom sa má vykladať v tom zmysle, že počet hlasov za prijatie dotknutého textu musí dosiahnuť aj väčšinu členov Parlamentu.
- 73 Maďarsko svojím tretím žalobným dôvodom jednak tvrdí, že článok 354 ZFEÚ a článok 178 ods. 3 rokovacieho poriadku sa mali vykladať s prihliadnutím na zásadu demokracie zakotvenú v článku 2 ZEÚ a mala z nich vyplývať povinnosť zohľadniť pri výpočte odovzdaných hlasov hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, pričom takéto zohľadnenie umožňuje najlepšie zabezpečiť demokratické hodnoty Únie prostredníctvom zabezpečenia plného zastúpenia verejnosti.
- 74 Spôsob, akým Parlament v prejednávanej veci spočítal odovzdané hlasy, podľa jeho názoru naopak viedol k tomu, že zdržanie sa hlasovania ako možnosť pri hlasovaní bolo zbavené zmyslu. Členovia Parlamentu podľa Maďarska nemali k dispozícii všetky možnosti vyplývajúce z výkonu svojich funkcií bez toho, aby bolo toto obmedzenie založené na legitímnom ciele.
- 75 Navyše výklad článku 354 štvrtého odseku ZFEÚ a rokovacieho poriadku, ktorý si zvolil Parlament, podľa Maďarska vedie k nerovnosti zaobchádzania medzi tými poslancami Parlamentu, ktorí sa zdržali hlasovania o napadnutom uznesení, a poslancami Parlamentu, ktorí o ňom hlasovali, pričom túto nerovnosť zaobchádzania nemožno odôvodniť žiadnym legitímnym cieľom.
- 76 Parlament sa domnieva, že Maďarsko vo svojej replike zmenilo zmysel svojho tretieho žalobného dôvodu tvrdením, že Parlament porušil článok 354 štvrtý odsek ZFEÚ a článok 178 ods. 3 rokovacieho poriadku. Toto tvrdenie podľa neho nie je zrozumiteľné a v dôsledku toho je neprípustné. Tretí žalobný dôvod Maďarska v každom prípade podľa Parlamentu nie je dôvodný.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

- 77 Na úvod je po prvé potrebné uviesť, že Súdny dvor nemôže rozhodovať o prvom žalobnom dôvode v rozsahu, v akom ním Maďarsko vytýka Parlamentu, že na účely prijatia napadnutého uznesenia porušil článok 178 ods. 3 rokovacieho poriadku. Toto ustanovenie totiž nemožno považovať za procesné pravidlo stanovené v článku 7 ZEÚ v zmysle článku 269 ZFEÚ, a to na rozdiel od pravidiel uvedených v článku 354 ZFEÚ, ktorý je výslovne uvedený v článku 7 ods. 5 ZEÚ.
- 78 Pokiaľ ide v druhom rade o námietku neprípustnosti, ktorú vzniesol Parlament vo vzťahu k tretiemu žalobnému dôvodu, je potrebné pripomenúť, že v zmysle článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a súvisiacej judikatúry musí každá žaloba obsahovať predmet konania, dôvody a tvrdenia, na ktorých je žaloba založená, ako aj stručné zhrnutie týchto dôvodov. Tieto údaje musia byť dostatočne jasné a presné, aby umožnili žalovanému pripraviť si obhajobu a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Z toho vyplýva, že podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia vyplynúť koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotnej žaloby a žalobné návrhy musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode (rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 9 a citovaná judikatúra).

- 79 V prejednávanej veci zo žaloby vyplýva, že Maďarsko svojím tretím žalobným dôvodom v podstate spochybňuje súlad napadnutého uznesenia osobitne s článkom 354 štvrtým odsekom ZFEÚ v spojení so zásadou demokracie a zásadou rovnosti zaobchádzania, a to z dôvodu, že pri výpočte odovzdaných hlasov neboli zohľadnené hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania.
- 80 Keďže táto výhrada bola uvedená v žalobe a nebola nejednoznačná, námietku neprípustnosti vznesenú Parlamentom je potrebné zamietnuť.
- 81 Okrem toho, keďže ako bolo uvedené v bode 79 tohto rozsudku, Maďarsko sa v tomto treťom žalobnom dôvode neodvoláva izolovane na porušenie zásad demokracie a rovnosti zaobchádzania, ale snaží sa preukázať, že prijatie napadnutého uznesenia porušilo osobitne procesné pravidlo uvedené v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ v spojení s týmito zásadami, ako vyplýva z bodu 59 tohto rozsudku, Súdny dvor môže preskúmať tento tretí žalobný dôvod.
- 82 Pokiaľ ide o vec samu, v prvom rade je potrebné zdôrazniť, že podľa článku 354 štvrtého odseku ZFEÚ ak má Parlament prijať rozhodnutie na základe článku 7 ZEÚ, uznáša sa dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov, ktoré predstavujú väčšinu všetkých jeho členov.
- 83 Keďže Zmluvy nedefinujú, čo majú znamenať „odovzdané hlasy“, tento samostatný pojem práva Únie sa má vykladať v súlade s jeho obvyklým významom v bežnom jazyku, pričom sa zohľadní kontext, v ktorom sa používa, a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (pozri analogicky rozsudok z 23. apríla 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, bod 32 a citovanú judikatúru).
- 84 Ako pritom uviedol generálny advokát v bodoch 128 až 130 svojich návrhov, pojem „odovzdané hlasy“ vo svojom obvyklom význame zahŕňa len prejav kladného alebo záporného hlasovania o danom návrhu. Keďže zdržanie sa hlasovania je v jeho obvyklom význame potrebné chápať ako odmietnutie vyjadriť sa k danému návrhu, nemožno ho považovať za „odovzdaný hlas“.
- 85 Vzhľadom na to je potrebné pripomenúť, že pravidlo väčšiny stanovené v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ obsahuje dve požiadavky. Akty prijaté Parlamentom na základe článku 7 ZEÚ totiž musia jednak získať súhlas dvoch tretín odovzdaných hlasov a jednak súhlas väčšiny členov Parlamentu.
- 86 Tým, že autori Zmluvy o FEÚ stanovili, že akty prijaté Parlamentom podľa článku 7 ZEÚ musia získať túto dvojitú väčšinu, zdôraznili význam takýchto aktov tak z politického, ako aj ústavného hľadiska.
- 87 Hoci z dôvodov uvedených v bode 84 tohto rozsudku hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, nemožno zohľadniť na účely určenia, či je dosiahnutá väčšina dvoch tretín odovzdaných hlasov v prospech prijatia takého aktu, takéto zdržanie sa hlasovania je naopak potrebné vziať do úvahy na účely overenia, či v súlade s tým, čo vyžaduje článok 354 štvrtý odsek ZFEÚ, hlasy za prijatie predstavujú väčšinu všetkých poslancov Parlamentu. V súlade s týmto pravidlom väčšiny totiž odôvodnený návrh Parlamentu podľa článku 7 ZEÚ nemožno prijať, ak počet poslancov, ktorí hlasovali za jeho prijatie, nepresahuje počet zostávajúcich poslancov Parlamentu, ktorí hlasovali proti tomuto návrhu, zdržali sa hlasovania alebo neboli prítomní pri hlasovaní.
- 88 Z úvah uvedených v bodoch 84 až 87 tohto rozsudku vyplýva, že článok 354 štvrtý odsek ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že na účely článku 7 ZEÚ sa hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, nemajú zohľadniť pri výpočte dvojtretinovej väčšiny odovzdaných hlasov.
- 89 Skutočnosť, že ako uviedlo Maďarsko, pri výpočte väčšiny štyroch pätín členov Rady uvedenej v článku 7 ods. 1 ZEÚ sa zohľadnia aj hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, je v tejto súvislosti irelevantná. Ako totiž vyplýva z bodu 87 tohto rozsudku, z pravidla hlasovania vyžadujúceho

dosiahnutie väčšiny členov inštitúcie vyplýva, že na účely overenia, či je táto väčšina členov dosiahnutá, budú zohľadnení aj tí, ktorí sa zdržia vyjadrenia svojho hlasovania, a to na rozdiel od pravidla hlasovania vyžadujúceho dosiahnutie väčšiny odovzdaných hlasov.

- 90 Prijat' nemožno ani tvrdenie Poľskej republiky založené na poslednej vete článku 354 prvého odseku ZFEÚ. Hoci je pravda, že toto ustanovenie stanovuje, že zdržanie sa hlasovania členov, ktorí sú osobne prítomní alebo ktorí sú zastúpení v rámci Európskej rady, nebráni tomu, aby posledná uvedená na základe článku 7 ods. 2 ZEÚ jednomyselne rozhodla o tom, že v prípade niektorého členského štátu existuje závažné alebo pretrvávajúce porušenie hodnôt, na ktorých je založená Únia, nevyplýva z toho, že pri neexistencii takéhoto spresnenia v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ by sa mali hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, zohľadniť pri výpočte dvoch tretín odovzdaných hlasov v rámci Parlamentu.
- 91 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že spresnenie týkajúce sa zdržania sa hlasovania výslovne uvedené v článku 354 prvom odseku ZFEÚ umožňuje odstrániť akúkoľvek neistotu, pokiaľ ide o význam hlasovania tých členských štátov prítomných alebo zastúpených v rámci Európskej rady, ktoré sa zdržali hlasovania, na účely uplatnenia článku 7 ods. 2 ZEÚ.
- 92 Úmyslom autorov Zmluvy o FEÚ, ktorí v článku 354 prvom odseku poslednej vete ZFEÚ stanovili, že zdržanie sa hlasovania nebráni tomu, aby táto inštitúcia prijala rozhodnutie uvedené v článku 7 ods. 2 ZEÚ, bolo výslovne tým vylúčiť, aby mohlo zdržanie sa hlasovania zo strany jediného z členských štátov prítomných alebo zastúpených v Európskej rade, s výnimkou dotknutého členského štátu, uvedenej inštitúcii zabrániť rozhodnúť o existencii závažného a pretrvávajúceho porušenia hodnôt, na ktorých je založená Únia, týmto členským štátom.
- 93 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, nebolo potrebné poskytnúť takéto spresnenie v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ, pretože ako vyplýva z bodu 84 tohto rozsudku, pojem „odovzdané hlasy“ vo svojom obvyklom význame znamená, že hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, nebudú do takéhoto výpočtu zahrnuté. Preto aj bez takého spresnenia, aké je obsiahnuté v článku 354 prvom odseku ZFEÚ, sa pravidlo, ktoré tak ako článok 354 štvrtý odsek ZFEÚ stanovuje hlasovanie väčšinou odovzdaných hlasov, má chápať tak, že vylučuje zohľadnenie hlasov tých, ktorí sa zdržali hlasovania.
- 94 Pokiaľ ide v druhom rade o údajné porušenie článku 354 štvrtého odseku ZFEÚ v spojení so zásadou demokracie a zásadou rovnosti zaobchádzania, je potrebné zdôrazniť, že tieto dve zásady predstavujú v súlade s článkom 2 ZEÚ hodnoty, na ktorých je Únia založená. Okrem toho podľa článku 10 ZEÚ je fungovanie Únie založené na zastupiteľskej demokracii a článok 20 Charty základných práv Európskej únie zakotvuje zásadu rovnosti zaobchádzania.
- 95 Pokiaľ ide jednak o zásadu demokracie, je potrebné pripomenúť, že politický a ústavný význam takého odôvodneného návrhu podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ, akým je napadnuté uznesenie, je premietnutý v požiadavke dvojitej väčšiny vyžadovanej pre jeho prijatie v článku 354 štvrtom odseku ZFEÚ.
- 96 Okrem toho na rozdiel od toho, čo tvrdí Maďarsko, poslanci Parlamentu, ktorí mali v úmysle uplatniť svoje právomoci tým, že sa zdržia hlasovania o napadnutom uznesení, neboli tejto možnosti zbavení, keďže hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, boli ako také zohľadnené na účely overenia, či svoje hlasy v prospech prijatia návrhu vyjadrila väčšina poslancov Parlamentu. Navyše členovia Parlamentu, ktorí sa počas tohto hlasovania rozhodli zdržať hlasovania, konali so znalosťou veci, pretože je nesporné, že boli vopred informovaní o tom, že hlasy tých, ktorí sa zdržia hlasovania, nebudú započítané medzi odovzdané hlasy.
- 97 Z toho vyplýva, že vylúčenie hlasov tých, ktorí sa zdržali hlasovania, z výpočtu odovzdaných hlasov v zmysle článku 354 ZFEÚ nie je v rozpore so zásadou demokracie.

- 98 Pokiaľ ide jednak o zásadu rovnosti zaobchádzania, ktorej porušenia sa Maďarsko tiež dovoľáva, je potrebné pripomenúť, že táto zásada vyžaduje, aby sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. septembra 2010, Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, bod 64, ako aj z 8. septembra 2020, Komisia a Rada/Carreras Sequeros a i., C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, bod 137).
- 99 V prejednávanej veci je potrebné konštatovať, že všetci poslanci Parlamentu mali pri hlasovaní o napadnutom uznesení rovnaké možnosti, a to odovzdať hlas za prijatie alebo proti prijatiu tohto uznesenia, alebo sa pri tomto hlasovaní zdržať hlasovania, pričom si boli v čase tohto hlasovania plne vedomí dôsledkov voľby, ktorú v tejto súvislosti uskutočnia, a konkrétnejšie toho, že hlasy tých, ktorí sa zdržia hlasovania, na rozdiel od hlasov za alebo proti uvedenému uzneseniu, nebudú zohľadnené pri výpočte odovzdaných hlasov. Preto vzhľadom na to, čo bolo uvedené v bode 84 tohto rozsudku, poslancov, ktorí sa pri tejto príležitosti rozhodli zdržať hlasovania, nemožno na účely výpočtu odovzdaných hlasov v zmysle článku 354 štvrtého odseku ZFEÚ považovať za poslancov v objektívne porovnateľnej situácii s poslancami, ktorí odovzdali svoje hlasy v prospech alebo neprospech tohto prijatia.
- 100 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné konštatovať, že Parlament neporušil článok 354 štvrtý odsek ZFEÚ v spojení so zásadami demokracie a rovnosti zaobchádzania, keď pri prijímaní napadnutého uznesenia nezohľadnil hlasy tých, ktorí sa zdržali hlasovania, ako odovzdané hlasy.
- 101 Prvý a tretí žalobný dôvod sa teda musia zamietnuť.

*O druhom a štvrtom žalobnom dôvode založených na porušení článku 4 ods. 3 ZEÚ, ako aj zásad spolupráce medzi inštitúciami Únie v dobrej viere, ochrany legitímnych očakávaní a právnej istoty*

*– Argumentácia účastníkov konania*

- 102 Svojím druhým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že napadnuté uznesenie porušuje zásadu právnej istoty z dôvodu, že bolo prijaté bez toho, aby Parlament predtým objasnil neistotu, pokiaľ ide o výklad článku 178 ods. 3 rokovacieho poriadku, a to položením otázky Výboru pre ústavné veci.
- 103 Aj keď článok 226 rokovacieho poriadku ponecháva predsedovi Parlamentu právomoc rozhodnúť o tom, že sa obráti na tento výbor, podľa Maďarska to nič nemení na skutočnosti, že sa nesmie dopustiť, aby boli uvedenému výboru upreté jeho právomoci tým, že by sa umožnilo prijatie opatrenia na základe pravidla, ktorého výklad by bol sporný.
- 104 Okrem toho podľa jeho názoru nemožno vylúčiť, že Výbor pre ústavné veci v budúcnosti vyloží rokovací poriadok inak a *a posteriori* tým spochybní výsledok uskutočneného hlasovania o napadnutom uznesení, čo by viedlo k neistej situácii.
- 105 Parlament považuje tento žalobný dôvod za zjavne neprípustný a v každom prípade za nedôvodný.
- 106 Svojím štvrtým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že napadnuté uznesenie porušuje článok 4 ods. 3 ZEÚ, ako aj zásady spolupráce medzi inštitúciami Únie v dobrej viere, ochranu legitímnych očakávaní a právnej istoty. Tento členský štát v tejto súvislosti tvrdí, že Parlament sa dopustil pochybenia, keď na účely prijatia tohto uznesenia vychádzal z konaní o porušení práva Únie, ktoré Komisia už ukončila alebo v súvislosti s ktorými uvedený členský štát a Komisia začali proces dialógu. Maďarsko okrem toho uvádza, že napriek existencii takýchto konaní Komisia nedospela k záveru, že je dôvod na začatie postupu podľa článku 7 ZEÚ, čo podľa neho vylučuje, aby tieto konania o porušení mohli odôvodniť napadnuté uznesenie.

107 Parlament spochybňuje prípustnosť tohto žalobného dôvodu a domnieva sa, že je v každom prípade nedôvodný.

– *Posúdenie Súdny dvorom*

108 Z bodu 59 tohto rozsudku vyplýva, že Súdny dvor môže rozhodnúť o zákonnosti napadnutého uznesenia, len pokiaľ ide o dodržanie procesných pravidiel stanovených v článku 7 ZEÚ.

109 Maďarsko sa však vo svojom druhom a štvrtom žalobnom dôvode neodvoláva na porušenie žiadneho z týchto procesných pravidiel.

110 Z toho vyplýva, že druhý a štvrtý žalobný dôvod je potrebné odmietnuť.

111 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy sa musí žaloba zamietnuť v celom rozsahu.

### **O trovách**

112 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora sa účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, uloží povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Parlament navrhol, aby bola Maďarsku uložená povinnosť nahradiť trovy konania a tento štát nemal úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania.

113 V súlade s článkom 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku Poľská republika ako vedľajší účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

**1. Žaloba sa zamietla.**

**2. Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania Európskeho parlamentu.**

**3. Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy