



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prednesené 2. decembra 2021<sup>1</sup>

**Vec C-156/21**

**Maďarsko  
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 – Stanovisko právneho servisu Rady – 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 – Článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ – Porušenie článkov 7 ZEÚ a 269 ZFEÚ – Porušenie článku 4 ods. 1 ZEÚ, článku 5 ods. 2 ZEÚ a článku 13 ods. 2 ZEÚ – Zásada právnej istoty – Zásada rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi – Zásada proporcionality“

1. Prejednávanou žalobou<sup>2</sup>, ktorá bola podaná na základe článku 263 ZFEÚ, Maďarsko v prvom rade navrhuje, aby Súdny dvor zrušil nariadenie (EÚ, Euratom) 2020/2092<sup>3</sup>, a subsidiárne navrhuje, aby zrušil niektoré z jeho článkov.
2. V konaní o tejto žalobe, ktorá má nepochybne *ústavný* význam, musí Súdny dvor určiť, 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 dôležitých“ veciach (článok 16 Štatútu Súdneho dvora).

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: španielčina.

<sup>2</sup> Vo veci C-157/21, Poľsko/Parlament a Rada, Poľská republika uplatňuje rovnaký návrh. Návrhy v oboch veciach prednášam v tento istý deň.

<sup>3</sup> 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).

## I. Právny rámec

### A. Primárne právo

4. 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 [závažného a pretrvávajúceho – *neoficiálny preklad*] 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].“

5. V súlade s článkom 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.“

6. Podľa článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ:

„Európsky parlament a Rada prijímú v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Dvorom audítorov prostredníctvom nariadení:

a) rozpočtové pravidlá upravujúce najmä postup zostavovania a plnenia rozpočtu a predkladania a auditu účtov“.

### **B. Nariadenie 2020/2092**

7. V súlade s článkom 1 („Predmet úpravy“):

„Týmto nariadením sa stanovujú pravidlá nevyhnutné na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členských štátoch.“

8. V zmysle článku 2 („Vymedzenie pojmov“):

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

a) ‚právny štát‘ odkazuje na hodnotu Únie zakotvenú v článku 2 [ZEÚ]. Zahŕňa zásady, ktorými sú zásada zákonnosti implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický zákonodarný proces; zásada právnej istoty; zásada zákazu svojvoľnosti výkonných právomocí; zásada účinnej súdnej ochrany zo strany nezávislých a nestranných súdov vrátane prístupu k spravodlivosti, a to aj pokiaľ ide o základné práva; zásada oddelenia právomocí; a zásada nediskriminácie a rovnosti pred zákonom. Právny štát sa chápe so zreteľom na ostatné hodnoty a zásady Únie zakotvené v článku 2 [ZEÚ];

...“

9. Článok 3 („Porušenia zásad právneho štátu“) stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia môžu nasledujúce skutočnosti naznačovať porušenia zásad právneho štátu:

a) ohrozovanie nezávislosti súdnictva;

b) nezabránenie svojvoľným alebo nezákonným rozhodnutiam orgánov verejnej moci vrátane orgánov presadzovania práva, nenapravenie alebo nepotrebanie takýchto rozhodnutí, neposkytnutie finančných a ľudských zdrojov ovplyvňujúce riadne fungovanie uvedených orgánov, alebo nezabezpečenie toho, aby nedochádzalo ku konfliktom záujmov;

c) obmedzovanie dostupnosti a účinnosti právnych prostriedkov nápravy, a to aj reštriktívnymi procesnými pravidlami, a nedostatočné vykonávanie rozsudkov alebo obmedzovanie účinného vyšetrovania, stíhania alebo trestania porušenia zákona.“

10. V článku 4 („Podmienky prijímania opatrení“) sa uvádza:

„1. Vhodné opatrenia sa prijímú vtedy, ak sa podľa článku 6 preukáže, že porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje

[ovplyvňujú – *neoficiálny preklad*] správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, alebo že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.

2. Na účely tohto nariadenia sa porušenia zásad právneho štátu týkajú jednej alebo viacerých z týchto oblastí:

- a) riadne fungovanie orgánov, ktoré plnia rozpočet Únie, vrátane úverov a iných nástrojov zaručených rozpočtom Únie, najmä v kontexte postupov verejného obstarávania alebo udeľovania grantov;
- b) riadne fungovanie orgánov vykonávajúcich finančnú kontrolu, monitorovanie a audit a riadne fungovanie účinných a transparentných systémov finančného riadenia a zodpovednosti;
- c) riadne fungovanie vyšetrovacích zložiek a prokuratúry vo vzťahu k vyšetrovaniu a stíhaniu podvodov vrátane daňových podvodov, korupcie alebo iných porušení práva Únie v súvislosti s plnením rozpočtu Únie alebo ochranou finančných záujmov Únie;
- d) účinné súdne preskúmanie konania alebo nekonania orgánov uvedených v písmenách a), b) a c) nezávislými súdmi;
- e) predchádzanie podvodom vrátane daňových podvodov, korupcii alebo iným porušeniam práva Únie v súvislosti s plnením rozpočtu Únie alebo ochranou finančných záujmov Únie a ich trestanie, ako aj ukládanie účinných a odrádzajúcich sankcií príjmom finančných prostriedkov vnútroštátnymi súdmi alebo správnymi orgánmi;
- f) spätné získanie neoprávnene vyplatených prostriedkov;
- g) účinná a včasná spolupráca s OLAF-om a, za predpokladu účasti dotknutého členského štátu, s Európskou prokuratúrou pri ich vyšetrovaniach alebo stíhaniach podľa uplatniteľných aktov Únie v súlade so zásadou lojálnej spolupráce;
- h) iné situácie alebo konanie orgánov, ktoré sú relevantné z hľadiska správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo ochrany finančných záujmov Únie.“

11. V článku 5 („Opatrenia na ochranu rozpočtu Únie“) je uvedené:

„1. Za predpokladu, že sú splnené podmienky stanovené v článku 4 tohto nariadenia, možno v súlade s postupom stanoveným v článku 6 tohto nariadenia prijať jedno alebo viaceré z týchto vhodných opatrení:

...

- b) ak Komisia plní rozpočet Únie v rámci zdieľaného riadenia s členskými štátmi podľa článku 62 ods. 1 písm. b) nariadenia o rozpočtových pravidlách:
  - i) pozastavenie schvaľovania jedného alebo viacerých programov alebo zmena takého pozastavenia;
  - ii) pozastavenie záväzkov;

- iii) zníženie záväzkov, a to aj prostredníctvom finančných opráv alebo transferov v prospech iných výdavkových programov;
- iv) zníženie predbežného financovania;
- v) prerušenie platobných termínov;
- vi) pozastavenie platieb.

2. Pokiaľ sa v rozhodnutí, ktorým sa prijímajú opatrenia, nestanovuje inak, uloženie vhodných opatrení nemá vplyv na povinnosti subjektov verejnej správy uvedených v odseku 1 písm. a) alebo členských štátov uvedených v odseku 1 písm. b) implementovať program alebo fond, ktorých sa dané opatrenie týka, a najmä nemá vplyv na povinnosti, ktoré majú voči konečným príjemcom finančných prostriedkov alebo prijímateľom vrátane povinnosti uskutočňovať platby podľa tohto nariadenia a uplatniteľných pravidiel pre jednotlivé sektory alebo rozpočtových pravidiel. Pri implementácii fondov Únie v rámci zdieľaného riadenia členské štáty, ktorých sa týkajú opatrenia prijaté podľa tohto nariadenia, podávajú Komisii každé tri mesiace od prijatia uvedených opatrení správu o ich plnení týchto povinností.

Komisia overí, či sa dodržali uplatniteľné právne predpisy, a v prípade potreby prijme všetky vhodné opatrenia na ochranu rozpočtu Únie v súlade s pravidlami pre jednotlivé sektory a rozpočtovými pravidlami.

3. Prijaté opatrenia musia byť proporcionálne. Určia sa na základe skutočného alebo potenciálneho vplyvu porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na finančné záujmy Únie. Náležite sa zohľadní povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušení zásad právneho štátu. Opatrenia sa v čo najväčšej možnej miere zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami.

4. Komisia poskytuje prostredníctvom webového sídla alebo internetového portálu informácie a usmernenia v prospech konečných príjemcov finančných prostriedkov alebo prijímateľov, pokiaľ ide o povinnosti členských štátov uvedené v odseku 2. Komisia na tom istom webovom sídle alebo internetovom portáli poskytne aj vhodné nástroje pre konečných príjemcov finančných prostriedkov alebo prijímateľov, aby ju mohli informovať o akomkoľvek porušení týchto povinností, ktoré ich podľa ich názoru priamo ovplyvňuje. ...

5. Na základe informácií, ktoré poskytnú koneční príjemcovia finančných prostriedkov alebo prijímatelia v súlade s odsekom 4 tohto článku, Komisia vyvinie maximálne úsilie na zabezpečenie toho, aby sa akákoľvek suma splatná subjektmi verejnej správy alebo členskými štátmi uvedenými v odseku 2 tohto článku skutočne vyplatila konečným príjemcom finančných prostriedkov alebo prijímateľom...“.

12. Článok 6 („Postup“) stanovuje:

„1. Ak Komisia zistí, že má opodstatnené dôvody domnievať sa, že sú splnené podmienky stanovené v článku 4, a pokiaľ sa nedomnieva, že iné postupy stanovené v právnych predpisoch Únie by jej umožnili účinnejšie chrániť rozpočet Únie, zašle dotknutému členskému štátu písomné oznámenie, v ktorom uvedie skutkové okolnosti a konkrétne dôvody, na ktorých založila svoje zistenia. Komisia bezodkladne informuje Európsky parlament a Radu o takomto oznámení a jeho obsahu.

...

9. Ak sa Komisia domnieva, že sú splnené podmienky stanovené v článku 4, a že sa nápravnými opatreniami, ktoré prípadne členský štát navrhne podľa odseku 5, primerane neriešia zistenia uvedené v oznámení Komisie, predloží návrh vykonávacieho rozhodnutia o vhodných opatreniach Rade do jedného mesiaca od doručenia pripomienok členského štátu alebo v prípade, že neboli vznesené žiadne pripomienky, bez zbytočného odkladu a v každom prípade do jedného mesiaca od uplynutia lehoty stanovenej v odseku 7. V návrhu Komisia uvedie konkrétne dôvody a dôkazy, na ktorých sa zakladajú jej zistenia.

10. Rada prijme vykonávacie rozhodnutie uvedené v odseku 9 tohto článku do jedného mesiaca od doručenia návrhu Komisie. V prípade výnimočných okolností sa lehota na prijatie uvedeného vykonávacieho rozhodnutia môže predĺžiť najviac o dva mesiace. S cieľom zabezpečiť včasné rozhodnutie Komisia využije svoje práva podľa článku 237 ZFEÚ, ak to považuje za vhodné.

11. Rada, konajúc kvalifikovanou väčšinou, môže návrh Komisie zmeniť a zmenené znenie prijať prostredníctvom vykonávacieho rozhodnutia.“

### *C. Nariadenie (ES) č. 1049/2001<sup>4</sup>*

13. Článok 4 („Výnimky“) znie:

„...“

2. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

...

– súdneho konania a právneho poradenstva,

...

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

3. Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porad v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

...“

<sup>4</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

## II. Konanie na Súdnom dvore

14. Maďarsko vo svojom návrhu navrhuje, aby Súdny dvor:<sup>5</sup>

- zrušil nariadenie 2020/2092 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie,
- subsidiárne zrušil nasledujúce ustanovenia nariadenia 2020/2092: článok 4 ods. 1, článok 4 ods. 2 písm. h), článok 5 ods. 2, článok 5 ods. 3 predposledná a posledná veta, ako aj článok 6 ods. 3 a 8,
- uložil Európskemu Parlamentu a Rade Európskej únie povinnosť nahradiť trovy konania.

15. Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor zamietol žalobu a uložil Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania.

16. Dňa 12. mája 2021 Parlament požiadal, aby sa vec prejedнала podľa článku 133 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora (skrátene konanie), s čím predseda Súdneho dvora 9. júna 2021 súhlasil.

17. Dňa 12. mája 2021 Rada v súlade s článkom 151 ods. 1 rokovacieho poriadku navrhla, aby Súdny dvor neprihliadal na určité časti návrhu Maďarska ani jeho prílohy A.3, 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.

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

19. Vo svojich návrhoch sa najprv budem venovať prekážke konania, ktorú namieta Rada. Následne opíšem právny rámec, v ktorom bolo vypracované a prijaté nariadenie 2020/2092. Napokon sa budem zaoberať deviatimi žalobnými dôvodmi týkajúcimi sa zrušenia, ktoré uvádza Maďarsko.

## III. Prekážka konania

20. Rada žiada Súdny dvor, aby „neprihliadal na časti návrhu a jeho príloh, najmä na prílohu A.3, ktoré odkazujú na stanovisko právneho servisu Rady (dokument Rady 13593/18) [ďalej len ‚stanovisko‘] z 25. októbra 2018, citujú obsah tohto stanoviska alebo vyjadrujú rozbor, ktorý je v ňom uskutočnený, a najmä na časti [uvedené v bodoch 21, 22, 164 a 166]“.

21. Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žiadosť Rady, a subsidiárne navrhuje, aby Súdny dvor uložil Rade povinnosť predložiť stanovisko.

<sup>5</sup> Na základe článku 16 tretieho odseku Štatútu Súdneho dvora Maďarsko požiadalo, aby sa vec pridělila veľkej komore.

22. Na úvod musím spresniť, že Rada nežiada o *odstránenie* stanoviska, ktoré Maďarsko jednoducho nezahrnulo ako také do svojho návrhu, zo spisu. Nemožno teda hovoriť o odstránení dokumentu, ktorý nebol založený do spisu. Žiadosť Rady je obmedzená – ako to vyplýva zo znenia jej žiadosti podanej na základe článku 151 rokovacieho poriadku – na to, aby sa *neprihliadalo* na časti návrhu a jeho príloh, v ktorých je citované uvedené stanovisko alebo ktoré naň odkazujú.

23. Všetky členské štáty Únie, ako aj Komisia majú toto stanovisko k dispozícii ako členovia Rady alebo účastníci legislatívneho postupu, ktorý viedol k prijatiu nariadenia 2020/2092.

24. Existencia stanoviska bola navyše odhalená v tlači<sup>6</sup> a jeho obsah je dostupný na internete. Rada sa však rozhodla zachovať jeho dôvernú povahu a zamietla niektoré žiadosti o prístup predložené na základe nariadenia č. 1049/2001, pričom zverejnila len body 1 až 8 tohto stanoviska.<sup>7</sup>

25. Vzniká teda paradoxná situácia, v ktorej všetci účastníci tohto konania mali oprávnený prístup k tomuto dokumentu a len Súdny dvor o ňom oficiálne nevie. Za týchto okolností je žiadosť Rady dosť prekvapujúca<sup>8</sup> a nezodpovedá *klasickým* prípadom odstránenia dokumentov zo spisu, ktoré boli predložené Súdnemu dvoru, ktoré sú spomenuté v jeho judikatúre.

26. V návrhu Maďarska a v jeho prílohách sa nachádzajú:

- citácia časti stanoviska v odseku 4 dokumentu uvedeného v prílohe 3, ktorý je nazvaný *Non-paper from Hungary* a ktorý sa týka návrhu Komisie z 9. novembra 2018, na základe ktorého bolo prijaté nariadenie 2020/2092,
- odkazy na stanovisko, v ktorých je zrejme citovaný jeho obsah, ale v prípade ktorých nedokážem určiť, či ide o doslovnú citáciu jeho obsahu, alebo o jeho preformulovanie zo strany Maďarska (body 22 a 164 návrhu, ako aj odseky 2 až 7 a 9 prílohy 3), a
- jednoduché odkazy na stanovisko v rámci konkrétnych tvrdení Maďarska (body 21 a 166 návrhu).

27. Skôr než sa budem zaoberať prekážkou konania z vecného hľadiska, považujem za vhodné uviesť predpisy a príslušnú judikatúru Súdneho dvora, ktoré sa týkajú prístupu k dokumentom inštitúcií Únie, najmä k stanoviskám ich právnych útvarov, ich zverejňovania a odvolávania sa na ne v súdnom konaní.

<sup>6</sup> Článok v *Político* z 29. októbra 2018.

<sup>7</sup> Dokument označený Radou číslom ST 13593 2018 INIT. Body 1 až 8 obsahujú úvod a opis právneho rámca a skutkových okolností, ale nie je v nich uvedený právny rozbor. Sú verejné od 18. decembra 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/es/pdf>. Pozri v tejto súvislosti rozsudok Všeobecného súdu z 21. apríla 2021, Pech/Rada (T-252/19, EU:T:2021:203, body 2 až 4).

<sup>8</sup> Podobnú žiadosť posudzoval Všeobecný súd. Pozri jeho uznesenie z 20. mája 2020, Nord Stream 2/Parlament a Rada (T-526/19, EU:T:2020:210), ktoré bolo napadnuté odvolaním, ktoré prejednáva Súdny dvor a v súvislosti s ktorým generálny advokát Bobek predniesol 6. októbra 2021 návrhy vo veci Nord Stream 2/Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2021:831).



### ***A. Predpisy týkajúce sa prístupu k dokumentom inštitúcií Únie a odvolávaní sa na ne v súdnom konaní***

28. Prístup fyzických a právnických osôb k dokumentom inštitúcií Únie je upravený v nariadení č. 1049/2001. Jeho cieľom je zaistiť čo najširší prístup k dokumentom, a preto je v článku 2 ods. 1 tohto nariadenia zakotvená všeobecná zásada, podľa ktorej má každý právo na prístup ku všetkým dokumentom Únie, aj keď toto právo podlieha určitým podmienkam a obmedzeniam.<sup>9</sup>

29. Článok 4 nariadenia č. 1049/2001, ktorý bol citovaný vyššie, stanovuje režim výnimiek, ktoré sa vzťahujú na právo na prístup k dokumentom, založený na dôvodoch verejného alebo súkromného záujmu. Medzi týmito výnimkami je spomenuté odmietnutie prístupu k dokumentu:

- ktorého zverejnením by sa porušila ochrana „súdneho konania a právneho poradenstva,... pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení“,
- ktorý „orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol,... v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení“.

30. Nariadenie č. 1049/2001 sa uplatní len na žiadosti o prístup k dokumentom podané fyzickými a právnickými osobami, ale nie členskými štátmi. Ak ide o legislatívne akty Rady, členské štáty logicky majú k dispozícii dokumenty vytvorené touto inštitúciou.

31. Pokiaľ však ide o sprístupnenie alebo zverejnenie dokumentov s obmedzeným prístupom, členské štáty musia požiadať o povolenie, ktoré je v prípade Rady upravené v jej rokovacom poriadku.<sup>10</sup> Príloha II tohto rokovacieho poriadku obsahuje osobitné pravidlá Rady týkajúce sa prístupu verejnosti k jej dokumentom, ktoré odkazujú na nariadenie č. 1049/2001.<sup>11</sup>

32. Odkaz na ustanovenia nariadenia č. 1049/2001 dopĺňajú usmernenia o manipulácii s internými dokumentmi Rady.<sup>12</sup> V bode 5 týchto usmernení sa uvádza, že dokumenty s označením „LIMITE“ sa považujú za dokumenty, na ktoré sa vzťahuje povinnosť zachovávať služobné tajomstvo v súlade s článkom 339 ZFEÚ a článkom 6 ods. 1 rokovacieho poriadku Rady, pričom okrem toho sa pri ich manipulácii musia dodržiavať príslušné právne predpisy EÚ, najmä nariadenie č. 1049/2001.

<sup>9</sup> „Každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte má právo na prístup k dokumentom orgánov v súlade s pravidlami, podmienkami a obmedzeniami určenými v tomto nariadení.“

<sup>10</sup> Rozhodnutie Rady 2009/937/EÚ z 1. decembra 2009, ktorým sa prijíma rokovací poriadok Rady (Ú. v. EÚ L 325, 2009, s. 35). Podľa článku 6 ods. 2 tohto rokovacieho poriadku „Rada alebo Coreper môže povoliť, aby sa na účely súdneho konania poskytli kópie alebo úryvky z dokumentov Rady, ktoré ešte neboli zverejnené v súlade s ustanoveniami o prístupe verejnosti k dokumentom“.

<sup>11</sup> Článok 5: „Žiadosť, ktorú podá členský štát Rade, sa vybavuje v súlade s článkami 7 a 8 nariadenia (ES) č. 1049/2001 a v súlade s príslušnými ustanoveniami tejto prílohy. V prípade úplného alebo čiastočného zamietnutia prístupu sa žiadateľ informuje o tom, že každá opakovaná žiadosť musí byť adresovaná priamo Rade.“

<sup>12</sup> Poznámka Rady z 10. apríla 2018 o manipulácii s internými dokumentmi Rady, dostupná na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/es/pdf>.

33. Pokiaľ ide o prístup k dokumentom „LIMITE“, podľa bodov 20 až 22 usmernení Rady je ich zverejnenie podmienené predchádzajúcim povolením Rady.<sup>13</sup>

### ***B. Judikatúra týkajúca sa najmä prístupu k stanoviskám právnych útvarov inštitúcií a odvolávania sa na ne v súdnom konaní***

34. Judikatúra Súdneho dvora sa formovala väčšinou v kontexte prípadov, v ktorých fyzické a právnické osoby žiadali o prístup k dokumentom inštitúcií, a inštitúcie ho zamietli.

35. V rámci uvedenej judikatúry Súdny dvor uplatnil a vyložil nariadenie č. 1049/2001, osobitne pokiaľ ide o žiadosti o prístup k právnym stanoviskám inštitúcií Únie. Uvedené nariadenie má „určitú orientačnú hodnotu na účely zvažovania záujmov potrebných na rozhodnutie“ o žiadostiach o vyňatie dokumentov zo spisu v konaní vedenom na Súdnom dvore.<sup>14</sup>

36. Podľa Súdneho dvora „by... bolo v rozpore s verejným záujmom [vyjadreným v článku 4 nariadenia č. 1049/2001], ktorý vyžaduje, aby orgány mohli využívať stanoviská ich právnych servisov vydaných celkom nezávisle, pripustiť, že takéto interné dokumenty môžu byť predložené v rámci sporu prejednávaneho pred Súdnym dvorom bez toho, aby s ich predložením daný orgán súhlasil alebo aby to nariadil Súdny dvor...“<sup>15</sup>.

37. V tomto zmysle má výnimka týkajúca sa právnych stanoviská stanovená v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001 za cieľ „chrániť záujem inštitúcie požiadať o právne stanoviská a dostať stanoviská, ktoré sú úprimné, objektívne a kompletne“<sup>16</sup>.

38. Preskúmanie, ktoré má vykonať Rada pri uplatňovaní uvedenej výnimky, ktorá sa musí vykladať striktné<sup>17</sup>, sa uskutočňuje v troch fázach, ktorých priebeh je podrobne vysvetlený v rozsudku Švédsko a Turco/Rada (body 37 až 47):

- „V prvom rade sa Rada musí uistiť, že dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, skutočne obsahuje právne stanovisko“;
- „V druhom rade musí Rada preskúmať, či by sa zverejnením častí predmetného dokumentu identifikovaných ako týkajúcich sa právnych stanoviská ‚porušila [ich] ochrana‘. ... Nebezpečenstvo ohrozenia chráneného záujmu musí byť na to, aby sa naň dalo odvolávať, primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické“;

<sup>13</sup> Bod 20: „Dokumenty ‚LIMITE‘ sa nesmú zverejňovať, pokiaľ na tento účel nálezite oprávnení úradníci Rady, štátna správa členského štátu (pozri bod 21) alebo prípadne Rada neprijmú rozhodnutie v súlade s nariadením (ES) č. 1049/2001 a rokovacím poriadkom Rady.“  
Bod 21: „Členovia personálu iných inštitúcií alebo orgánov EÚ ako Rada nesmú samostatne rozhodnúť o zverejnení dokumentov ‚LIMITE‘ bez predchádzajúcej konzultácie s Generálnym sekretariátom rady (GSR). V súlade s článkom 5 nariadenia (ES) č. 1049/2001 sa zamestnanci štátnej správy členského štátu pred prijatím takéhoto rozhodnutia poradia s GSR, pokiaľ nie je jasné, že sa dokument môže zverejniť.“

Bod 22: „Obsah dokumentov ‚LIMITE‘ sa môže uverejniť len na zabezpečených internetových stránkach alebo platformách, ktoré schválila Rada alebo ktoré majú chránený prístup (napr. Portál delegátov).“

<sup>14</sup> Rozsudok z 31. januára 2020, Slovinsko/Chorvátsko (C-457/18, EU:C:2020:65; ďalej len „rozsudok Slovinsko/Chorvátsko“, bod 67), a uznesenie zo 14. mája 2019, Maďarsko/Parlament (C-650/18, neuverejnené, EU:C:2019:438; ďalej len „uznesenie Maďarsko/Parlament“, body 9, 12 a 13).

<sup>15</sup> Rozsudok Slovinsko/Chorvátsko, bod 66, ktorý odkazuje na uznesenie Maďarsko/Parlament, body 8 a 9.

<sup>16</sup> Rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374; ďalej len „rozsudok Švédsko a Turco/Rada“, bod 42).

<sup>17</sup> Tamže, bod 36.

- „Napokon v treťom rade, ak sa Rada domnieva, že zverejnenie dokumentu by ohrozilo ochranu právnych stanovísk, ako bola práve definovaná, je povinná overiť, či neexistuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci toto zverejnenie bez ohľadu na dosah, ktorý by to malo na jej spôsobilosť požiadať o právne stanoviská a dostať úprimné, objektívne a kompletne stanoviská“.<sup>18</sup>

39. Počas celého tohto procesu je potrebné zohľadniť principiálne konštatovania, ktoré Súdny dvor uviedol v rozsudku ClientEarth/Komisia<sup>19</sup>:

- „nariadenie č. 1049/2001 je... súčasťou vôle, vyjadrenej v článku 1 druhom odseku ZEÚ, vytvoriť nové štádium v procese vytvárania stále užšieho zväzku medzi národmi Európy, v ktorom sa rozhodnutia prijímajú čo najotvorenejším spôsobom a čo najbližšie k občanom“;
- „tento základný cieľ Únie sa tiež odzrkadľuje jednak v článku 15 ods. 1 ZFEÚ, ktorý najmä stanovuje, že inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie dodržiavajú v čo najväčšej možnej miere zásadu otvorenosti, pričom táto zásada je taktiež potvrdená v článku 10 ods. 3 ZEÚ a v článku 298 ods. 1 ZFEÚ, a jednak v zakotvení práva na prístup k dokumentom v článku 42 Charty základných práv Európskej únie“;
- „z odôvodnenia 2 nariadenia č. 1049/2001 vyplýva, že transparentnosť umožňuje to, aby boli inštitúcie Únie vo vzťahu k občanom v demokratickom systéme legitímnejšie, efektívnejšie a zodpovednejšie. Tým, že umožňuje, aby sa o rozdieloch medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutovalo, prispieva okrem iného k zvýšeniu dôvery týchto občanov“.

40. Požiadavka „otvorenosti“ (transparentnosti) však nemusí postačovať na odôvodnenie ponechania stanoviska inštitúcie, ktoré bolo predložené ako príloha k žalobe, v spise, ak existujú určité riziká. Jedným z nich je nútenie inštitúcie „verejne sa vyjadriť k právnomu stanovisku, ktoré bolo celkom zjavne určené na interné použitie[, čo by malo] negatívne dôsledky na záujem dotknutej inštitúcie požiadať o právne stanoviská a na jej schopnosť dostať od jej právneho servisu stanoviská, ktoré sú nezávislé, objektívne a kompletne“.<sup>20</sup>

41. Okrem toho, ak by sa povolilo ponechať v spise dokument, hoci inštitúcia nepovolila jeho zverejnenie, umožnilo by to obísť postup týkajúci sa žiadosti o prístup stanovený v nariadení č. 1049/2001.<sup>21</sup>

42. Čo sa týka stanovísk inštitúcií *vydaných v rámci legislatívnych postupov*, v judikatúre Súdneho dvora bolo stanovené oveľa širšie právo na prístup a rozsiahlejšia povinnosť zverejnenia, ktorá zodpovedá tomuto právu.

43. Súdny dvor to zdôraznil v rozsudku Švédsko a Turco/Rada, v ktorom odmietol „odôvodnenia“, ktoré uvádzala Rada s cieľom vyňať zo spisu stanovisko jej právneho servisu týkajúce sa legislatívneho návrhu. Rada tvrdila, že zverejnenie uvedeného stanoviska „môže vytvoriť priestor pre pochybnosti v súvislosti so zákonnosťou dotknutého právneho aktu“ a že týmto zverejnením bude „spochybnená nezávislosť tohto servisu“.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok Švédsko a Turco/Rada, body 38 až 44; rozsudok z 3. júla 2014, Rada/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 96), a uznesenie Maďarsko/Parlament, bod 11.

<sup>19</sup> Rozsudok zo 4. septembra 2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660, body 73 až 75), a uznesenie Maďarsko/Parlament, bod 13.

<sup>20</sup> Rozsudok Slovinsko/Chorvátsko, bod 70.

<sup>21</sup> Uznesenie Maďarsko/Parlament, bod 14, a rozsudok Slovinsko/Chorvátsko, bod 68.

<sup>22</sup> Rozsudok Švédsko a Turco/Rada, bod 54.

44. V odpovediach na spomenuté tvrdenia Súdny dvor uviedol:

- pokiaľ ide o prvé tvrdenie, „v tomto ohľade ide konkrétne o transparentnosť, ktorá tým, že umožňuje, aby sa o rozdieloch medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutovalo, prispieva k väčšej legitimite inštitúcií v očiach európskych občanov a zvyšuje ich dôveru. Pochybnosti u občanov, nielen pokiaľ ide o zákonnosť aktu, ale aj pokiaľ ide o zákonnosť celého rozhodovacieho procesu, vyvoláva skôr nedostatok informácií a debát“;<sup>23</sup>
- pokiaľ ide o druhé tvrdenie, uvádzané riziko (spochybnenie nezávislosti právneho servisu) nemôže byť čisto hypotetické, a ani si ho nemožno zamieňať so záujmom na zabránení možnému nátlaku smerujúcemu k ovplyvneniu znenia stanovísk vydaných uvedeným servisom.<sup>24</sup>

45. Z vyššie uvedeného „vyplýva, že nariadenie č. 1049/2001 v zásade ukladá povinnosť zverejniť stanoviská právneho servisu Rady týkajúce sa zákonodarného procesu“. Uvedená skutočnosť nebráni tomu, aby „zverejnenie určitého právneho stanoviska vydaného v rámci zákonodarného procesu, ktoré je však osobitne citlivé alebo jeho rozsah je taký široký, že prekračuje rámec daného zákonodarného procesu“, mohlo byť zamietnuté.<sup>25</sup>

### C. Analýza žiadosti Rady

46. V žiadosti Rady treba odlíšiť dve časti.

47. Prvá sa týka žiadosti o odstránenie prílohy 3 návrhu, ktorá obsahuje dokument nazvaný *Non-paper from Hungary* týkajúci sa návrhu Komisie, na základe ktorého bolo prijaté nariadenie 2020/2092. V uvedenom dokumente sa nachádza doslovná citácia časti stanoviska právneho servisu, ako aj odkazy na uvedené stanovisko, v ktorých je *zrejme* citovaný jeho obsah.

48. Keďže *Non-paper from Hungary* je dokument, ktorý vypracovalo a predložilo Maďarsko počas legislatívneho postupu, ktorý viedol k prijatiu nariadenia 2020/2092, neuplatnia sa naň pravidlá týkajúce sa prístupu k dokumentom inštitúcií Únie.

49. Nič teda nebráni Maďarsku ako štátu, ktorý je autorom tohto dokumentu, aby ho predložil v konaní na Súdnom dvore, aj keď sú jeho súčasťou priame alebo nepriame citácie stanoviska právneho servisu Rady.

50. V rámci druhej časti svojej žiadosti Rada žiada Súdny dvor, aby neprihliadal na časti návrhu Maďarska, ktoré odkazujú na stanovisko, citujú jeho obsah alebo vyjadrujú rozbor, ktorý je v ňom uskutočnený.

51. Uvedenej žiadosti by bolo možné teoreticky vyhovieť len v rozsahu, v akom sa týka citácie obsahu stanoviska, a nie v rozsahu, v akom sa týka tých častí návrhu, ktoré sa len zhodujú so stanoviskom. Štát, ktorý napáda platnosť legislatívneho aktu Únie, je v plnom rozsahu oprávnený obhajovať svoje názory bez ohľadu na to, či sa zhodujú s obsahom dokumentov vypracovaných počas postupu, ktorý viedol k prijatiu uvedeného aktu.

<sup>23</sup> Tamže, bod 59.

<sup>24</sup> Tamže, body 62 až 66.

<sup>25</sup> Tamže, body 68 a 69.

52. Ak by Maďarsko adresovalo Rade žiadosť o sprístupnenie stanoviska, v zásade by sa na ňu mohol uplatniť rokovací poriadok Rady, ktorý v článku 6 ods. 2 stanovuje, že Rada môže *povoliť*, „aby sa na účely súdneho konania poskytli kópie alebo úryvky z dokumentov Rady, ktoré ešte neboli zverejnené v súlade s ustanoveniami o prístupe verejnosti k dokumentom“.

53. Pokiaľ ide o dokumenty Rady s označením „LIMITE“, tak ako v tomto prípade, v bode 5 usmernení o manipulácii s internými dokumentmi Rady, ktoré som spomenul vyššie, sa uvádza, že tieto dokumenty sa považujú za dokumenty, na ktoré sa vzťahuje povinnosť zachovávať služobné tajomstvo v súlade s článkom 339 ZFEÚ a článkom 6 ods. 1 rokovacieho poriadku Rady, pričom okrem toho sa pri ich manipulácii musia dodržiavať príslušné právne predpisy EÚ, najmä nariadenie č. 1049/2001. Čo sa týka prístupu k uvedeným dokumentom „LIMITE“, podľa bodov 20 a 21 usmernení Rady je ich zverejnenie podmienené predchádzajúcim povolením Rady.

54. Maďarsko by potrebovalo to isté predchádzajúce povolenie Rady na začlenenie sporného stanoviska ako prílohy do svojho návrhu, lebo ide o dokument s označením „LIMITE“, ktorý Rada zverejnila vo veľmi obmedzenom rozsahu a v súvislosti s ktorým odmietla viaceré žiadosti jednotlivcov o prístup.<sup>26</sup> Ako som už uviedol, ak by sa povolilo bez rozlišovania založiť do spisu dokument, ktorého zverejnenie Rada nepovolila, postup týkajúci sa žiadosti o prístup, ktorý stanovuje nariadenie č. 1049/2001, by sa dal ľahko obísť.<sup>27</sup>

55. V konečnom dôsledku má pre rozhodnutie o tejto prekážke konania tak či onak podstatný význam zohľadnenie judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa zahrnutia právnych stanovísk vypracovaných v rámci legislatívnych postupov, ktoré vyžaduje trojfázové preskúmanie, ktoré som už spomenul.<sup>28</sup>

56. Pokiaľ ide o prvú fázu uvedeného preskúmania, je nepochybné, že v tomto prípade ide o *právne stanovisko* (právneho servisu Rady), čo je okolnosť, ktorá medzi účastníkmi konania nie je sporná.

57. V druhej fáze uvedeného preskúmania bude potrebné posúdiť, či zverejnenie tohto konkrétneho stanoviska *spôsobuje primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické nebezpečenstvo porušenia ochrany právnych stanovísk Rady*.

58. Pri posudzovaní existencie uvedeného nebezpečenstva v tejto veci budem vychádzať z predpokladu, že Maďarsko by potrebovalo povolenie Rady na *predloženie* stanoviska v konaní na Súdnom dvore.

59. Podľa môjho názoru by to isté povolenie bolo potrebné, ak by Maďarsko chcelo *začleniť* do svojho návrhu časti dokumentu s označením „LIMITE“, ktorý Rada uchováva v režime obmedzeného prístupu, ako je to v tomto prípade, pokiaľ by sa zverejnením uvedených častí prakticky zverejnil celý obsah tohto dokumentu alebo jeho podstatná časť.

<sup>26</sup> Jedným z týchto zamietavých rozhodnutí je rozhodnutie, ktoré Všeobecný súd zrušil rozsudkom z 21. apríla 2021, Pech/Rada (T-252/19, EÚ:T:2021:203).

<sup>27</sup> Uznesenie Maďarsko/Parlament, bod 14, a rozsudok Slovinsko/Chorvátsko, bod 68. Ako som tiež vysvetlil, rokovací poriadok Rady a jej všeobecné usmernenia o prístupe k jej dokumentom odkazujú na nariadenie č. 1049/2001.

<sup>28</sup> Bod 38 vyššie.

60. Ak tento členský štát nemá predchádzajúce povolenie Rady, mohol by obísť túto požiadavku týkajúcu sa zverejnenia dôverných dokumentov tejto inštitúcie a ich predloženia v súdnom konaní: stačilo by, ak by ich nepredložil ako listinné dôkazy pripojené k svojmu návrhu, ale začlenil do neho obsah týchto dokumentov.

61. Na základe uvedených úvah môžu byť dôležité tieto okolnosti:

- stanovisko je (s výnimkou jeho prvých ôsmich bodov, ktoré sú len opisné a nie analytické a ktoré boli zverejnené) interným dokumentom s označením „LIMITE“, ktorý podlieha služobnému tajomstvu;
- Maďarsko ako členský štát legálne disponuje znením stanoviska. Získalo ho teda bez toho, aby obišlo postup upravený v rokovacom poriadku Rady, ktorý v článku 5 prílohy II skutočne stanovuje, že členské štáty musia požiadať uvedenú inštitúciu o prístup k dokumentom, ale táto požiadavka sa týka len dokumentov, ktorými členské štáty nedisponujú;
- Rada nebola povinná verejne zaujať postoj k stanovisku svojho právneho servisu, keďže bola schopná odpovedať na návrh Maďarska bez toho, aby sa výslovne musela vyjadriť k tomuto stanovisku;<sup>29</sup>
- pod „poskytnutím na účely súdneho konania“ nemožno rozumieť samotné nepriame odkazy na časti stanoviska, ktoré sa nachádzajú v návrhu. Len v prípade, ak by tieto odkazy vzhľadom na svoj rozsah boli rovnocenné nepovolenému zverejneniu samotného stanoviska, by sa dalo tvrdiť, že ide o pokus obísť potrebné povolenie Rady;
- ako som už uviedol, Maďarsko je v plnom rozsahu oprávnené uviesť svoje právne argumenty, aj keď sa zhodujú s právnymi argumentmi právneho servisu Rady, ktoré tento členský štát pozná, keďže sa podieľa na postupe prípravy nariadenia 2020/2092.

62. Nemyslím si teda, že existuje primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické nebezpečenstvo porušenia ochrany právnych stanovísk Rady. Ak by to však bolo tak a boli by splnené podmienky, ktoré sú predmetom druhej fázy preskúmania, v treťom rade by ešte bolo potrebné posúdiť, či existuje *prevažujúci verejný záujem*, ktorý odôvodňuje ponechanie priamych a nepriamych odkazov na časti stanoviska právneho servisu Rady v spise.

63. Z dôvodov, ktoré uvediem nižšie, tento prevažujúci verejný záujem v tomto prípade existuje bez ohľadu na to, či má Maďarsko vlastný záujem na zamietnutí žiadosti Rady a na ponechaní odkazov na stanovisko, ktoré podporujú jeho tvrdenia týkajúce sa (údajnej) neplatnosti nariadenia 2020/2092, v spise.

64. Prevažujúcim záujmom, ktorý by v tejto veci odôvodnil predloženie častí stanoviska právneho servisu Rady v súdnom konaní a ich zverejnenie, je transparentnosť legislatívneho postupu.

65. Pripomínam, že keď Rada vykonáva zákonodarnú funkciu, prístup k jej dokumentom zvyšuje transparentnosť a otvorenosť zákonodarného procesu a prispieva k posilneniu demokracie tým, že občanom umožňuje kontrolovať všetky informácie, na základe ktorých bol vydaný právny akt.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Na pojednávaní sa Rada nemusela vyjadriť k stanovisku svojho právneho servisu.

<sup>30</sup> Rozsudok Švédsko a Turco/Rada, bod 67.

66. Okrem toho v rámci transparentného zákonodarného procesu treba uvítať všetky odôvodnené právne stanoviská v prospech alebo v neprospech určitého návrhu, ktoré poskytujú spolunormotvorcom (ktorí sú v konečnom dôsledku zodpovední za rozhodnutie) a občanom vo všeobecnosti informácie potrebné na posúdenie tohto návrhu.

67. To je možné len v prípade, ak sa vyjadrené právne stanoviská zverejnia, a to práve s cieľom „umož[niť], aby sa o rozdieloch medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutovalo, [čo] prispieva k väčšej legitimite inštitúcií v očiach európskych občanov a zvyšuje ich dôveru“.<sup>31</sup>

68. Na základe týchto úvah, s ktorými v celom rozsahu súhlasím, Súdny dvor rozhodol, že v zásade existuje *povinnosť* zverejniť právne stanoviská týkajúce sa zákonodarného procesu.<sup>32</sup> Z tejto povinnosti a *contrario* vyplýva neexistencia „všeobecn[ej] potreb[y] dôverného zaobchádzania“ s uvedenými stanoviskami.<sup>33</sup>

69. Uvedená povinnosť však nie je absolútna. Konkrétne „nebráni tomu, aby bolo zverejnenie určitého právneho stanoviska vydaného v rámci zákonodarného procesu, ktoré je však osobitne citlivé alebo jeho rozsah je taký široký, že prekračuje rámec daného zákonodarného procesu, zamietnuté z dôvodu ochrany právnych stanovísk“.<sup>34</sup>

70. Stanovisko, o ktoré ide v tomto prípade, bolo vypracované v rámci legislatívneho postupu, ktorý viedol k prijatiu nariadenia 2020/2092. Rada podľa môjho názoru neodôvodnila, že je to „osobitne citlivé“ stanovisko, aj keď uvedené nariadenie má nesporný význam pre Úniu a pre jej členské štáty.

71. Práve obsah právneho stanoviska musí byť osobitne citlivý. Z tohto hľadiska, aj keď sa stanovisko týka dôležitého legislatívneho opatrenia, možno ho považovať za *citlivé* len v prípade, ak obsahuje mimoriadne citlivé informácie (napríklad o vyhradených alebo utajovaných záležitostiach), ale nie v prípade, ak obsahuje len posúdenie výkladových aspektov Zmlúv, ako sú aspekty týkajúce sa právnych základov uvedeného opatrenia.

72. Rada podľa môjho názoru tiež neodôvodnila, že rozsah stanoviska je „taký široký, že prekračuje rámec daného zákonodarného procesu“.

73. Aj keď uvedené slovné spojenie použité v rozsudku Švédsko a Turco/Rada nie je príliš jasné (keďže právne stanoviská týkajúce sa legislatívneho návrhu sú v zásade obmedzené na preskúmanie jeho platnosti alebo jeho nedostatkov a neprekračujú tento rámec), zastávam názor, že sa vzťahuje na stanoviská, ktoré z dôvodu, že prekračujú obsah predpisu, ktorý prípadne bude napadnutý žalobou, nie sú dôležité pre súdne konanie, v ktorom sa majú predložiť.

74. Transparentnosť legislatívneho postupu teda v tomto prípade musí byť dôležitejšia než hypotetické nebezpečenstvo (ktoré v tomto prípade nebolo preukázané), že právne stanoviská Rady nebudú náležite chránené, alebo že sa jej právnomu servisu sťažuje vydávanie stanovísk, ktoré budú „úprimné, objektívne a kompletne“,<sup>35</sup> čo sú vlastnosti ktoré navyše zaručuje profesionálnosť zamestnancov uvedeného servisu a ktoré Rada musí chrániť.

<sup>31</sup> Tamže, bod 59. V tom istom bode sa uvádza: „Pochybnosti u občanov, nielen pokiaľ ide o zákonnosť aktu, ale aj pokiaľ ide o zákonnosť celého rozhodovacieho procesu, vyvoláva skôr nedostatok informácií a debát.“

<sup>32</sup> Rozsudok Švédsko a Turco/Rada, body 68 a 71.

<sup>33</sup> Tamže, bod 57.

<sup>34</sup> Tamže, bod 69.

<sup>35</sup> Tamže, bod 64.

75. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor zamietol incidenčný návrh Rady.

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

76. Pre lepšie pochopenie mechanizmu podmienenosti stanoveného v nariadení 2020/2092 je potrebné venovať pozornosť: a) legislatívnemu postupu použitému pri jeho prijímaní a b) obdobným mechanizmom, ktoré sú už stanovené v práve Únie a ku ktorým sa teraz pridáva mechanizmus zavedený uvedeným nariadením.

##### **A. Legislatívny postup použitý pri prijímaní nariadenia 2020/2092**

77. Príprava nariadenia 2020/2092 bola mimoriadne zložitá a použitý legislatívny postup pomáha správne vykladať toto nariadenie.<sup>36</sup>

78. Pôvod tohto nariadenia treba hľadať v úsilí Únie zlepšiť jej nástroje zamerané na zaručenie dodržiavania zásad právneho štátu zo strany členských štátov. Táto hodnota Únie, ktorá je zakotvená v článku 2 ZEÚ, bola ohrozená nedávnymi postupmi niektorých členských štátov Únie, na čo opakovane poukázali Parlament a Komisia. Niektoré z týchto štátov sú veľkými príjemcami finančných prostriedkov z rozpočtu Únie.<sup>37</sup>

79. Na účely riešenia porušení právneho štátu má Únia k dispozícii obmedzenú škálu právnych nástrojov:

- mechanizmus upravený v článku 7 ZEÚ smeruje k rozhodnutiu, že „existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 niektorým členským štátom“, alebo k rozhodnutiu „o existencii závažného [a] pretrvávajúceho porušenia“ tých istých hodnôt s následkami, ktoré sú spojené s prvým alebo druhým uvedeným rozhodnutím. V druhom z týchto prípadov je uplatnenie tohto mechanizmu *sťažené* tým, že je potrebné jednomyseľné rozhodnutie Európskej rady;
- žaloby o nesplnenie povinnosti podané Komisiou (článok 258 ZFEÚ) alebo iným členským štátom (článok 259 ZFEÚ) umožňujú určiť, či si členský štát nesplnil jednu z povinností, ktoré mu vyplývajú zo Zmlúv.

80. V roku 2014 Komisia prijala „nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu“, ktorého cieľom je „zabezpečiť účinnú a jednotnú ochranu právneho štátu vo všetkých členských štátoch. Je to rámec na riešenie a vyriešenie situácie, v rámci ktorej existuje systémové riziko pre právny štát“.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Pozri LOUIS, J.-V.: Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union. In: *Cahiers de droit européen*, 2020, č. 1, s. 3 až 20, a BARAGGIA, A., BONELLI, M.: Linking Money to Values: the New Rule of Law Regulation and its Constitutional Challenges. In: *German Law Journal*, v tlači.

<sup>37</sup> Podľa údajov Komisie dostupných na adrese <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU> je Maďarsko so sumou 25 424 713 942 eur vo VFR 2014 až 2020 (2 532 eur na obyvateľa) jedným z najväčších príjemcov finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov Únie na obyvateľa, pričom vysoký percentuálny podiel verejných financií v tejto krajine spolufinancuje Únia. Podľa údajov Komisie dostupných na adrese <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL> je Poľská republika jedným z najväčších príjemcov finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov Únie, keďže vo VFR 2014 až 2020 získala 89 990 274 817 eur (2 262 eur na obyvateľa).

<sup>38</sup> Dokument COM(2014) 158 final z 11. marca 2014, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade: Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu.



81. Nový rámec sa snažil „vyriešiť budúce ohrozenia právneho štátu v členských štátoch pred tým, než by boli splnené podmienky pre aktiváciu mechanizmov podľa článku 7 ZEÚ. Jeho cieľom je preto vytvoriť chýbajúce články. Nie je alternatívou mechanizmov vyplývajúcich z článku 7 ZEÚ, ale im skôr predchádza a dopĺňa ich“.<sup>39</sup>

82. V roku 2019 Komisia aktualizovala svoju stratégiu a vytvorila Európsky mechanizmus právneho štátu.<sup>40</sup> Tento mechanizmus, ktorý bol založený na úzkom dialógu s vnútroštátnymi orgánmi a zainteresovanými stranami, zabezpečuje transparentnosť a objektívne a nestranné pokrýva všetky členské štáty. Komisia na základe uvedených údajov zostavuje výročnú správu, ktorej súčasťou je posúdenie každého členského štátu.<sup>41</sup>

83. V tejto súvislosti Komisia v máji 2018 predložila návrh nariadenia o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch.<sup>42</sup>

84. Tento návrh zrejme vyvolal určitú zdržanlivosť právneho servisu Rady. Dvor audítorov poskytol určité odporúčania na zdokonalenie jeho obsahu<sup>43</sup>, pričom predtým poukázal na to, že tento návrh má sporný právny základ, má nejasné kritériá, priznáva Komisii veľmi širokú mieru voľnej úvahy a obchádza postup podľa článku 7 ZEÚ.

85. Po zložitom legislatívnom procese Európska rada na zasadnutí v júli 2020<sup>44</sup> dospela k dohode o schválení viacročného finančného rámca (ďalej len „VFR“) na roky 2021 až 2027 a plánu obnovy pre Európu Next Generation EU (ďalej len „nástroj Next Generation EU“). V tejto dohode bolo uvedené, že „sa zavedie režim podmienenosti s cieľom chrániť rozpočet a nástroj Next Generation EU“.

86. Napriek tejto dohode mali obaja spolunormotvorcovia odlišný názor na to, akú podobu bude mať napokon nariadenie 2020/2092:

- Parlament chcel chrániť právny štát prostredníctvom rozpočtu, zatiaľ čo Rada chcela chrániť rozpočet Únie prostredníctvom dodržiavania požiadaviek právneho štátu,

<sup>39</sup> V stanovisku právneho servisu Rady č. 10296/14 z 27. mája 2014 sa kritizuje uvedené oznámenie Komisie, pričom sa v ňom uvádza, že dodržiavanie zásad právneho štátu môže byť predmetom činnosti inštitúcií len v rámci postupu podľa článku 7 ZEÚ alebo ak existuje iná osobitná vecná právomoc.

<sup>40</sup> Dokument COM(2019) 163 final z 3. apríla 2019, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade: Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii. Súčasný stav a možné nasledujúce kroky a dokument COM(2019) 343 final zo 17. júla 2019, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Posilnenie právneho štátu v Únii. Koncepcia pre prijatie opatrení.

<sup>41</sup> Pokiaľ ide o roky 2020 a 2021, pozri dokument COM(2020) 580 final z 30. septembra 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Správa o právnom štáte 2020. Situácia v oblasti právneho štátu v Európskej únii, ako aj dokument COM(2021) 700 final z 20. júla 2021, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Správa o právnom štáte 2021. Situácia v oblasti právneho štátu v Európskej únii.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Pozri stanovisko Dvora audítorov č. 1/2018 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady z 2. mája 2018 o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch (Ú. v. EÚ C 291, 2018, s. 1).

<sup>44</sup> Dokument EUCO 10/20, príloha, body 22 a 23, závery Európskej rady z 21. júla 2020.

- Parlament presadzoval široké uplatňovanie nariadenia, zatiaľ čo Rada chcela obmedziť jeho uplatňovanie a požadovala priamu súvislosť medzi porušeniami právneho štátu a konkrétnymi nepriaznivými účinkami na rozpočet Únie.<sup>45</sup>

87. Obaja spolunormotvorcovia dospeli 5. novembra 2020 ku konsenzu týkajúcemu sa znenia, ktoré bolo s drobnými úpravami prijaté ako nariadenie 2020/2092, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2021.

88. Maďarsko a Poľská republika vyjadrili nesúhlas so znením, na ktorom sa dohodli spolunormotvorcovia, a hoci nemohli vetovať jeho prijatie, lebo jeho právnym základom je článok 322 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého je potrebná kvalifikovaná väčšina, hrozili, že zablokujú prijatie VFR na roky 2021 až 2027 a nástroj Next Generation EU, na prijatie ktorých sa vyžadoval jednomyselný súhlas členských štátov.

89. Situácia sa odblokovala na zasadnutí Európskej rady v decembri 2020, ktorého závery obsahovali „kompromis“ týkajúci sa dosahu a uplatňovania nariadenia 2020/2092.<sup>46</sup>

90. Hoci Európska rada nemá legislatívne právomoci v tejto oblasti, jej závery potvrdzujú procesné a hmotnoprávne záruky stanovené v nariadení 2020/2092 v prospech členských štátov a poskytujú výklad (ktorý by bolo možné na základe toho, kto ho podáva, označiť za autoritatívny, ale nie za záväzný) významu a dosahu niektorých jeho prvkov. V každom prípade musím pripomenúť, že Súdnuemu dvoru prináleží podávať výklad nariadenia 2020/2092.

91. Podľa záverov Európskej rady sa konkrétne nové nariadenie „má uplatňovať pri plnom rešpektovaní článku 4 ods. 2 ZEÚ, najmä národnej identity členských štátov obsiahnutej v ich základných politických a ústavných systémoch, zásady prenesenia právomocí, ako aj zásad objektivity, nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi“.

92. Prvkami kompromisu, ktoré uvádza Európska rada, sú okrem iného tieto prvky:<sup>47</sup>

- cieľom nariadenia je chrániť rozpočet Únie vrátane nástroja Next Generation EU, jeho správne finančné riadenie a finančné záujmy Únie;<sup>48</sup>
- uplatňovanie mechanizmu podmienenosti podľa uvedeného nariadenia bude objektívne, spravodlivé, nestranné a založené na faktoch, pričom sa zabezpečí riadny proces, nediskriminácia a rovnaké zaobchádzanie s členskými štátmi;
- s cieľom zabezpečiť, aby sa tieto zásady dodržiavali, má Komisia v úmysle vypracovať a prijať usmernenia týkajúce sa spôsobu, akým bude nariadenie uplatňovať, vrátane metodiky na

<sup>45</sup> Pozri RUBIO, E.: *Rule of Law Conditionality – What Could an Acceptable Compromise Look Like?* Institut Jacques Delors Policy Brief, október 2020, a DIMITROVS, A., DROSTE, H.: *Conditionality Mechanism: What's In It?*. In: *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

<sup>46</sup> Dokument EUCO 22/20, bod 2, závery Európskej rady z 11. decembra 2020. Pozri kritiku týchto záverov od BERAMDANE, A.: *Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?* In: *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, č. 1, s. 155; SCHEPPELE, K. L., PECH, L., PLATON, S.: *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*. In: *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>, a ALEMANNI, A., CHAMON, M.: *To Save the Rule of Law You Must Apparently Break It*. In: *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, podľa ktorých Európska rada konala *ultra vires*.

<sup>47</sup> Pozri podrobný rozbor v Editorial Comments, *Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law*. In: *Common Market Law Review*, 2021, č. 2, s. 267 až 284.

<sup>48</sup> Toto konštatovanie je v súlade s chápaním nariadenia ako nástroja rozpočtovej podmienenosti, ktorý sa odlišuje od mechanizmu na ochranu právneho štátu.

vykonávanie jeho posúdenia. Tieto usmernenia sa vypracujú v úzkej spolupráci s členskými štátmi. Ak by sa v súvislosti s nariadením podala žaloba o neplatnosť, usmernenia sa sfinalizujú po rozsudku Súdneho dvora tak, aby zahŕňali všetky relevantné prvky vyplývajúce z takéhoto rozsudku;<sup>49</sup>

- opatrenia v rámci mechanizmu budú musieť byť primerané vplyvu porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na finančné záujmy Únie. Príčinná súvislosť medzi týmito porušeniami a negatívnymi dôsledkami pre finančné záujmy Únie bude musieť byť dostatočne priama a riadne preukázaná;
- faktory aktivácie mechanizmu stanovené v nariadení sa majú chápať a uplatňovať ako uzavretý zoznam homogénnych prvkov a nemajú byť otvorené faktorom alebo udalostiam inej povahy. Nariadenie sa netýka všeobecných nedostatkov;<sup>50</sup>
- uplatňovanie mechanizmu bude mať subsidiárny charakter vo vzťahu k ostatným postupom stanoveným v práve Únie a uplatní sa, ak tieto postupy neumožnia účinnejšiu ochranu rozpočtu Únie.

93. Na základe tohto „kompromisu“ Európskej rady Maďarsko a Poľská republika neuplatnili svoje veto týkajúce sa VFR a nástroja Next Generation EU a nariadenie 2020/2092 napokon bolo prijaté Radou 14. decembra a Parlamentom 16. decembra 2020.<sup>51</sup>

94. Zúženie pôsobnosti nariadenia 2020/2092 prostredníctvom požiadavky týkajúcej sa „dostatočne priamej“ súvislosti medzi plnením rozpočtu a porušeniami zásad právneho štátu bolo do určitej miery „kompenzované“ uplatnením tohto mechanizmu finančnej podmienenosti na finančné prostriedky, ktoré Únia poskytla členským štátom prostredníctvom nástroja Next Generation EU, ktorý bol zavedený v súlade s nariadením (EÚ) 2020/2094.<sup>52</sup> Nariadenie 2020/2092 sa navyše uplatní tak na „rozšírené“, ako aj na „jednotlivé“ porušenia zásad právneho štátu.<sup>53</sup>

95. Uplatňovanie, resp. neuplatňovanie nariadenia 2020/2092 však naďalej vyvoláva inštitucionálne stretы medzi Komisiou a Parlamentom.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Parlament vyjadril nesúhlas s týmto kompromisom a kritizoval Komisiu za to, že uznala potrebu vypracovať usmernenia na uplatňovanie nariadenia 2020/2092 a ich prijatie podmienila rozsudkom Súdneho dvora týkajúcim sa prípadných žalôb o neplatnosť podaných proti tomuto nariadeniu. Pozri uznesenie Európskeho parlamentu z 8. júla 2021 o vytvorení usmernení pre uplatňovanie všeobecného režimu podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (2021/2071(INI)). V decembri 2021 tieto usmernenia ešte neboli prijaté, a preto je uplatňovanie nariadenia *de facto* pozastavené.

<sup>50</sup> Pokiaľ ide o toto posledné uvedené konštatovanie, pozri poznámku pod čiarou 53 nižšie.

<sup>51</sup> Uznesenie Európskeho parlamentu zo 17. decembra 2020 o viacročnom finančnom rámci na roky 2021 – 2027, medziinštitucionálnej dohode, Európskom nástroji obnovy a nariadení o právnom štáte [2020/2923(RSP)], najmä bod 4.

<sup>52</sup> Odôvodnenie 7 nariadenia Rady 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). Pozri tiež článok 8 nariadenia 2021/241.

<sup>53</sup> Podľa odôvodnenia 15 nariadenia 2020/2092 „porušenia zásad právneho štátu, najmä tie, ktoré majú vplyv na riadne fungovanie orgánov verejnej moci a účinné súdne preskúmanie, môžu vážne poškodiť finančné záujmy Únie. Týka sa to jednotlivých porušení zásad právneho štátu a ešte viac porušení, ktoré sú rozšírené, alebo sú dôsledkom opakujúcich sa praktík alebo opomenutí zo strany orgánov verejnej moci, alebo dôsledkom všeobecných opatrení prijatých takýmito orgánmi“. Treba poukázať na to, že v záveroch Európskej rady z 11. decembra 2020 sa naopak uvádza, že „nariadenie sa netýka všeobecných nedostatkov“. Toto konštatovanie nie je v súlade so znením uvedeného odôvodnenia, a preto nemôže mať vplyv na výklad nariadenia 2020/2092.

<sup>54</sup> Dňa 20. októbra 2021 predseda Európskeho parlamentu požiadal právny servis tejto inštitúcie, aby pripravil žalobu proti Európskej komisii z dôvodu neuplatňovania nariadenia 2020/2092. Na základe tejto žiadosti bola podaná žaloba o nečinnosť vo veci C-657/21, Európsky parlament/Komisia, ktorú prejednáva Súdny dvor.

## **B. Mechanizmy finančnej podmienenosti v práve Únie**

96. Únia má rozpočet, ktorý jej poskytuje prostriedky potrebné na dosiahnutie jej cieľov a uskutočňovanie jej politik. Tento rozpočet je – bez toho, aby boli dotknuté iné príjmy – financovaný z vlastných zdrojov (článok 311 ZFEÚ) podľa ustanovení, ktoré stanoví rozhodnutie Rady.<sup>55</sup> Rozpočet je nástrojom práva Únie, ktorým sa každoročne vykonáva zásada solidarity<sup>56</sup> vo finančnej rovine a ktorý má ústavný význam.

97. Príjmy a výdavky ročného rozpočtu Únie určuje viacročný program, ktorý je spomenutý v článku 312 ZFEÚ. VFR zabezpečuje, aby sa výdavky Únie čerpali systematickým spôsobom a v medziach jej vlastných zdrojov. V súčasnosti platí VFR na roky 2021 až 2027<sup>57</sup>, ktorý stanovuje zvýšenie vlastných zdrojov o 0,6 % spolu s finančnými prostriedkami poskytnutými prijatím Nástroja na obnovu, ktorého cieľom je riešenie hospodárskych následkov COVID-19.<sup>58</sup>

98. Za plnenie rozpočtu Únie je podľa článku 317 prvého odseku ZFEÚ zodpovedná Komisia. Musí ho plniť „v spolupráci s členskými štátmi... v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 322 [ZFEÚ]... podľa zásad riadneho finančného hospodárenia. Členské štáty spolupracujú s Komisiou tak, aby zabezpečili využívanie rozpočtových prostriedkov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia“.<sup>59</sup>

99. Článok 310 ods. 6 ZFEÚ stanovuje, že „Únia a členské štáty bojujú v súlade s článkom 325 proti podvodu a akýmkoľvek iným protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie“.

100. Nariadenie o rozpočtových pravidlách<sup>60</sup> stanovuje, že Komisia môže plniť rozpočet Únie priamo, nepriamo a v rámci zdieľaného riadenia s členskými štátmi. Komisia v praxi plní viac než 70 % rozpočtu v rámci zdieľaného riadenia s členskými štátmi v súlade s ustanoveniami článku 63 nariadenia o rozpočtových pravidlách. Pri tomto zdieľanom riadení orgány členských štátov plnia úlohy potrebné na poskytovanie finančných prostriedkov z rozpočtu Únie, ktoré na ne boli delegované a nad ktorými vykonáva Komisia dohľad.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> V prípade VFR na roky 2021 až 2027 je to rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 zo 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ, Euratom (Ú. v. EÚ L 424, 2020, s. 1).

<sup>56</sup> Pozri LENAERTS, K., ADAM, S.: *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne*. In: *Cahiers de droit européen*, 2021, č. 2, s. 307 až 417.

<sup>57</sup> 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).

<sup>58</sup> Tento nástroj výnimočne splnomocňuje Komisiu, aby si v mene Únie na kapitálových trhoch dočasne požičala maximálne 750 miliárd eur, z ktorých sa maximálne 360 miliárd eur použije na poskytnutie úverov a maximálne 390 miliárd eur na úhradu výdavkov, pričom obe sumy sa použijú výlučne na riešenie následkov krízy COVID-19. Ako som už uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol 18. marca 2021 vo veci Nemecko/Poľsko (C-848/19, EU:C:2021:218, poznámka pod čiarou 43), ide o najväčší počin Únie v oblasti solidarity v celej jej histórii.

<sup>59</sup> V článku 310 ods. 5 ZFEÚ je opäť uvedené, že „rozpočet sa plní v súlade so zásadou správneho finančného hospodárenia. Členské štáty spolupracujú s Úniou s cieľom zabezpečiť, aby sa prostriedky zahrnuté do rozpočtu použili v súlade s touto zásadou“.

<sup>60</sup> 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“).

<sup>61</sup> V článku 63 ods. 1 nariadenia o rozpočtových pravidlách sa uvádza, že „keď Komisia plní rozpočet v rámci zdieľaného riadenia, úlohy týkajúce sa plnenia rozpočtu sú delegované na členské štáty. Komisia a členské štáty dodržiavajú pri riadení finančných prostriedkov Únie zásady správneho finančného riadenia, transparentnosti a nediskriminácie a zabezpečujú viditeľnosť činnosti Únie. Na uvedený účel si Komisia a členské štáty plnia príslušné povinnosti kontroly a auditu a preberajú na seba z nich vyplývajúcu zodpovednosť stanovenú v tomto nariadení. Doplnkové ustanovenia sa stanovujú v rámci pravidiel platných v jednotlivých odvetviach“.

101. V tomto kontexte zdieľaného plnenia rozpočtu Komisiou a členskými štátmi vznikli mechanizmy podmienenosti, ktoré sú upravené v nariadení o rozpočtových pravidlách a v iných osobitných predpisoch Únie.

102. Režimy podmienenosti na ochranu riadneho rozpočtového hospodárenia odrážajú širší fenomén využívania podmienenosti tak v práve Únie, ako aj v iných krajinách (vrátane krajín s federálnymi právnymi systémami)<sup>62</sup> a v medzinárodných organizáciách, ako je Medzinárodný menový fond alebo Svetová banka.

103. V práve Únie sa podmienenosť prirodzene uplatňuje na prístupenie nových štátov, ktoré sú povinné dodržiavať takzvané *kodanské kritériá*, a je bežnou praxou vo vonkajších vzťahoch Únie, ktorej rozvojová pomoc je rovnako prirodzene podmienená plnením požiadaviek týkajúcich sa ľudských práv.<sup>63</sup>

104. V oblasti vnútorných vzťahov medzi členskými štátmi a inštitúciami Únie bola podmienenosť použitá osobitne v nástrojoch hospodárskej a sociálnej súdržnosti a pri riadení rozpočtu.<sup>64</sup>

105. Hoci tento zoznam nie je vyčerpávajúci, možno uviesť nasledujúce príklady finančnej podmienenosti v novom nariadení o spoločných ustanoveniach týkajúcich sa štrukturálnych fondov na roky 2021 až 2027:<sup>65</sup>

- environmentálna a klimatická podmienenosť stanovená v článku 6 („Ciele v oblasti klímy a mechanizmus úpravy v oblasti klímy“) a v článku 9 ods. 4;
- podmienenosť založená na dodržiavaní „horizontálnych zásad“ (článok 9) týkajúcich sa ochrany základných práv a súladu s Chartou základných práv pri implementácii fondov;
- podmienenosť spojená so špecifickými cieľmi, ktorá je stanovená v článku 15 („Základné podmienky“) a v prílohe III.<sup>66</sup> Táto príloha obsahuje „horizontálne základné podmienky

<sup>62</sup> V Spojených štátoch amerických federálne inštitúcie používali vo svojich vzťahoch so štátmi federácie a s miestnymi orgánmi finančnú podmienenosť na podmienenie poskytovania finančných prostriedkov z federálneho rozpočtu okrem iného dodržiavaním zákazu rasovej segregácie v školách a na pracovisku, zavedením minimálnej mzdy, vytvorením nezávislej štátnej verejnej správy alebo stanovením najvyššej povolenej rýchlosti na diaľniciach v celej krajine. Základ tejto federálnej finančnej podmienenosti sa nachádza v článku I oddiele 8 doložke 1 Ústavy Spojených štátov amerických (the Spending Clause of the Constitution), ktorá priznáva Kongresu právomoc „to lay and collect Taxes,... to... provide for the... general Welfare of the United States“. Najvyšší súd Spojených štátov amerických stanovil požiadavky na použitie tejto podmienenosti okrem iného v rozsudkoch *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), a *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Pozri YEH, B. T.: *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*. Congressional Research Service, 2017, dostupné na adrese <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>, a MARGULIES, P.: *Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement*. In: *Wash. & Lee L. Rev.*, 2018, s. 1507.

<sup>63</sup> Pozri VIŤÁ, V.: *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, s. 116 až 143.

<sup>64</sup> Pozri VIŤÁ, V.: *Conditionalities in Cohesion Policy*. Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Brussels, 2018.

<sup>65</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (Ú. v. EÚ L 231, 2021, s. 159; ďalej len „nariadenie o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027“). Toto nariadenie posilňuje mechanizmy podmienenosti, ktoré už boli stanovené vo VFR na roky 2014 až 2020 v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 320).

<sup>66</sup> Okrem toho príloha IV obsahuje „tematické základné podmienky uplatniteľné na EFRR, ESF+ a Kohézny fond...“.

uplatniteľné na všetky špecifické ciele a kritériá potrebné na posúdenie ich plnenia“. Príloha III zahŕňa účinné mechanizmy monitorovania trhu verejného obstarávania; nástroje a kapacitu na účinné uplatňovanie pravidiel štátnej pomoci; účinné uplatňovanie a implementáciu Charty základných práv a implementáciu a uplatňovanie Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (UNCPRD) v súlade s rozhodnutím Rady 2010/48/ES<sup>67</sup>. Ak sa uvedené podmienky nedodržia, Komisia môže pozastaviť refundáciu výdavkov vynaložených štátom;

- makroekonomická podmienenosť, ktorá je stanovená v článku 19 („Opatrenia spájajúce efektívnosť fondov s riadnou správou hospodárskych záležitostí“). Týmto ustanovením sa priznáva Rade právomoc na základe návrhu Komisie pozastaviť všetky záväzky alebo platby alebo ich časti v súvislosti s jedným alebo viacerými programami členského štátu: i) keď uvedený členský štát neprijme dostatočné nápravné opatrenia alebo neprijme kroky na zabránenie nadmernej nerovnováhe určenej podľa nariadenia (EÚ) č. 1176/2011<sup>68</sup>; ii) keď Komisia dospeje k záveru, že členský štát neprijal opatrenia uvedené v nariadení (ES) č. 332/2002<sup>69</sup>, a rozhodne nepovolí vyplatenie finančnej pomoci poskytnutej uvedenému členskému štátu, a iii) keď Rada konštatuje, že členský štát nedodržiava program makroekonomických úprav uvedený v článku 7 nariadenia (EÚ) č. 472/2013<sup>70</sup> alebo opatrenia požadované na základe rozhodnutia Rady prijatého v súlade s článkom 136 ods. 1 ZFEÚ.

106. V tom istom zmysle článku 96 a 97 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027 dovoľujú, aby Komisia prerušila lehotu na platbu alebo pozastavila platby členským štátom, ak došlo k závažnej nezrovnalosti alebo závažnému nedostatku alebo Komisia v rámci postupu pri nesplnení povinnosti uvedeného v článku 258 ZFEÚ vydala odôvodnené stanovisko k záležitosti, ktorá ohrozuje zákonnosť a správnosť výdavkov. Komisia podľa článku 104 uvedeného nariadenia tiež môže dodatočne vykonať finančnú opravu znížením podpory programu z fondov, ak nastanú takéto situácie.

107. Mechanizmy podmienenosti sa nachádzajú aj v odvetvových predpisoch, ktoré sa vzťahujú na finančné nástroje Únie. Ako príklad možno uviesť tieto mechanizmy:

- makroekonomická podmienenosť, ktorá je upravená v článku 10 nariadenia (EÚ) 2021/241<sup>71</sup> podobne ako v článku 19 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027. Makroekonomická podmienenosť štrukturálnych fondov sa vzťahuje aj na Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, ktorý je hlavným finančným prostriedkom Nástroja Európskej únie na obnovu, ktorý bol prijatý prostredníctvom nariadenia 2020/2094 na doplnenie VFR s cieľom riešiť finančné následky COVID-19. Komisia bude plniť tento mechanizmus v rámci priameho riadenia v súlade s relevantnými predpismi prijatými podľa článku 322 ZFEÚ, najmä s nariadením o rozpočtových pravidlách a nariadením 2020/2092;

<sup>67</sup> Rozhodnutie z 26. novembra 2009 o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím Európskym spoločenstvom (Ú. v. EÚ L 23, 2010, s. 35).

<sup>68</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 2011, s. 25).

<sup>69</sup> Nariadenie Rady z 18. februára 2002, ktorým sa zavádza systém strednodobej finančnej pomoci pre platobné bilancie členských štátov (Ú. v. ES L 53, 2002, s. 1; Mim. vyd. 10/003, s. 81).

<sup>70</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 21. mája 2013 o sprísnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi v eurozóne, ktoré majú závažné ťažkosti v súvislosti so svojou finančnou stabilitou, alebo im takéto ťažkosti hrozia (Ú. v. EÚ L 140, 2013, s. 1).

<sup>71</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 2021, s. 17).

- podmienenosť zameraná na dosiahnutie dodržiavania predpisov týkajúcich sa ľudských práv v rámci európskeho integrovaného riadenia hraníc, ktorá je stanovená v článku 4 nariadenia (EÚ) 2021/1148<sup>72</sup>;
- podmienenosť zameraná na dodržiavanie ľudských práv a environmentálnych cieľov, ktorá je stanovená v článku 4 nariadenia (EÚ) 2021/1229, ktorým sa zriaďuje úverový nástroj pre verejný sektor v rámci Mechanizmu spravodlivej transformácie<sup>73</sup>;
- klimatická a environmentálna podmienenosť týkajúca sa priamych platieb pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorá je stanovená v článkoch 43 až 47 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013<sup>74</sup>.

108. Tieto mechanizmy podmienenosti sú rôzne, ale všetky sa riadia spoločnou logikou: nárok na platbu z rozpočtu Únie je podmienený splnením určitých horizontálnych požiadaviek, ktoré sú odlišné od požiadaviek, ktoré priamo stanovuje európsky fond, z ktorého sa uskutočňuje platba, a dopĺňajú ich.<sup>75</sup>

109. Finančná podmienenosť zavedená nariadením 2020/2092 je spojená – pokiaľ ide o plnenie rozpočtu – s dodržiavaním právneho štátu, ktoré je „základným predpokladom pre ochranu ďalších základných hodnôt [uvedených v článku 2 ZEÚ]“.<sup>76</sup> Keďže ide o horizontálnu podmienku, členské štáty ju musia dodržiavať pri plnení rozpočtu Únie.

110. Finančná podmienenosť znamená súvislosť medzi solidaritou a zodpovednosťou. Únia prevádza finančné prostriedky zo svojho rozpočtu na členské štáty, pokiaľ sa vynakladajú zodpovedne, teda vynakladajú sa v súlade s hodnotami Únie, ako je hodnota právneho štátu. Len v prípade, ak sa pri plnení rozpočtu dodržiavajú hodnoty Únie, bude existovať dostatočná vzájomná dôvera medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o poskytovanie finančných prostriedkov, ktoré sú nevyhnutné na plnenie cieľov Únie, samotnej Únii.

111. Je všeobecne známe, že tento nový rozmer techniky podmienenosti má dôsledky, ktoré v značnej miere ovplyvňujú vzťahy Únie s členskými štátmi. Na základe mechanizmu podmienenosti majú inštitúcie Únie posilnené právomoci zabezpečiť, aby členské štáty pri podieľaní sa na riadení rozpočtu Únie dodržiavali hodnoty práva Únie.

112. Použitie techniky finančnej podmienenosti v sekundárnych právnych predpisoch však musí byť v súlade s požiadavkami primárneho práva a musí byť v medziach právomocí zverených Únii.

<sup>72</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 7. júla 2021, ktorým sa ako súčasť Fondu pre integrované riadenie hraníc zriaďuje Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (Ú. v. EÚ L 251, 2021, s. 48).

<sup>73</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 14. júla 2021 o úverovom nástroji pre verejný sektor v rámci Mechanizmu spravodlivej transformácie (Ú. v. EÚ L 274, 2021, s. 1).

<sup>74</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 608).

<sup>75</sup> Napríklad dodržiavanie požiadaviek týkajúcich sa makroekonomickej rovnováhy členským štátom je podmienkou získania platieb zo štrukturálnych fondov, ako je EFRR alebo ESF.

<sup>76</sup> Odôvodnenie 6 nariadenia 2020/2092.

113. Súdny dvor sa vo svojej doterajšej judikatúre zaoberal predovšetkým environmentálnou podmienenosťou uplatnenou na priame platby poľnohospodárom,<sup>77</sup> ako aj makroekonomickou podmienenosťou, ktorá bola posúdená kladne v rozsudku Pringle<sup>78</sup>.

114. V tomto poslednom uvedenom rozsudku Súdny dvor konštatoval, že podmienenosť je vhodným mechanizmom na dosiahnutie dodržiavania práva Únie a opatrení na koordináciu hospodárskych politík členských štátov, ktoré prijali inštitúcie Únie. Tiež uviedol, že makroekonomická podmienenosť stanovená v článku 3, článku 12 ods. 1 a článku 13 ods. 3 prvom pododseku Zmluvy, ktorou sa zriaďuje európsky mechanizmus pre stabilitu (zmluva o EMS)<sup>79</sup>, zabezpečuje zlučiteľnosť činností EMS najmä s článkom 125 ZFEÚ a s koordinačnými opatreniami prijatými Úniou.<sup>80</sup>

115. Táto vec a vec C-157/21 poskytujú Súdnu dvoru možnosť rozvinúť svoju judikatúru týkajúcu sa finančnej podmienenosti a rozšíriť ju na nástroj, ktorým inštitúcie Únie v záujme ochrany rozpočtu Únie podporujú dodržiavanie hodnoty právneho štátu zakotvenej v článku 2 ZEÚ zo strany členských štátov.

116. Po týchto úvahách sa budem zaoberať rozborom jednotlivých žalobných dôvodov týkajúcich sa neplatnosti, ktoré uvádza maďarská vláda.

## **V. Prvý žalobný dôvod: neexistencia alebo nevhodnosť právneho základu nariadenia 2020/2092**

### ***A. Argumentácia účastníkov konania***

117. Podľa maďarskej vlády, hoci článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ oprávňuje normotvorcu Únie prijať rozpočtové pravidlá týkajúce sa plnenia rozpočtu Únie, nariadenie 2020/2092 neobsahuje rozpočtové ani finančné ustanovenia.

118. Maďarská vláda sa domnieva, že nariadenie 2020/2092 preto nemá vhodný právny základ a že Únia nemá právomoc prijať sekundárny právny predpis s týmto obsahom.

<sup>77</sup> V rámci judikatúry týkajúcej sa environmentálnej podmienenosti pri priamych platbách poľnohospodárstvom možno spomenúť rozsudky z 27. januára 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, body 31 až 41), a z 25. júla 2018, Teglgard a Flojstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, bod 42 a nasl.). V rozsudku zo 7. augusta 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637, bod 39), sa uvádza, že „podľa článku 93 [nariadenia č. 1306/2013] sú normy pre dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav pôdy súčasťou pravidiel krízového plnenia, ktoré, ako stanovuje článok 91 uvedeného nariadenia, musia byť pod hrozbou správnej sankcie dodržané. Tieto normy sú stanovené na vnútroštátnej úrovni, uvedené v prílohe II tohto istého nariadenia a týkajú sa najmä životného prostredia“.

<sup>78</sup> Rozsudok z 27. novembra 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 69): „... Cieľom prísnej podmienenosti, ktorej podlieha poskytnutie finančnej pomoci mechanizmom pre stabilitu na základe odseku 3 článku 136 ZFEÚ, čo je ustanovenie, ktorého sa týka revízia Zmluvy o FEÚ, je zaručiť, že tento mechanizmus bude v rámci svojho fungovania rešpektovať právo Únie vrátane opatrení prijatých Úniou v súvislosti s koordináciou hospodárskych politík členských štátov.“

<sup>79</sup> Zmluva, ktorou sa zriaďuje európsky mechanizmus pre stabilitu medzi Belgickým kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Estónskou republikou, Írskom, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Talianskou republikou, Cyperskou republikou, Luxemburským veľkovevodstvom, Maltou, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou a Fínskou republikou, uzavretá v Bruseli 2. februára 2012.

<sup>80</sup> Rozsudok z 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, body 111 a 112). Body 154 až 156 sa týkali krokov Komisie v rámci zmluvy o EMS, ktorých cieľom bolo monitorovanie dodržiavania podmienenosti, na ktorú je viazaná finančná pomoc. Tie isté odkazy boli uvedené v rozsudku z 20. septembra 2016, Mallis a Malli/Komisija a ECB (C-105/15 P, EU:C:2016:702, bod 54).



119. Podľa jej názoru nariadenie 2020/2092 dovoľuje Komisii a Rade vymedziť pojem právny štát a konania, ktoré porušujú požiadavky vyplývajúce z tejto hodnoty Únie. Schválený mechanizmus dovoľuje ukladať sankcie, ktoré sa dotýkajú základných štruktúr členského štátu, vo vzťahu ku ktorým Únia nemá právomoc.

120. Článok 322 ZFEÚ sa nevzťahuje na tieto konania, a preto nie je vhodným právnym základom pre nariadenie 2020/2092, ktorého pôsobnosť je v rozpore s postupom upraveným v článku 7 ZEÚ.

121. Maďarská vláda navyše uvádza rozdiely medzi nariadením 2020/2092 a inými finančnými a rozpočtovými predpismi Únie, ktoré sú založené na článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.

122. Medzi prvkami nariadenia 2020/2092, ktoré sú nezlučiteľné s článkom 322 ZFEÚ, maďarská vláda uvádza v prvom rade konflikt záujmov pri rozdeľovaní finančných prostriedkov Únie. Nariadenie 2020/2092 neobsahuje nijaké procesné pravidlo určené členským štátom, pokiaľ ide o stanovenie pravidiel týkajúcich sa konfliktu záujmov a jeho odstránenia, a tak umožňuje prijatie opatrení proti členským štátom na základe nekonkretizovaných porušení, ktoré prekračujú rámec požiadaviek stanovených v nariadení o rozpočtových pravidlách.

123. V druhom rade uvádza, že článok 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092 ukladá členským štátom povinnosť financovať zo svojho rozpočtu programy, ktorým Únia odníme svoje finančné prostriedky, s cieľom chrániť prijímateľov. Toto ustanovenie podľa maďarskej vlády nie je v súlade s pravidlami týkajúcimi sa plnenia rozpočtu Únie a predstavuje sankciu pre členský štát, ktorý poruší požiadavky právneho štátu.

124. Článok 322 ZFEÚ podľa maďarskej vlády nemôže slúžiť ako základ na uloženie povinností vo vzťahu k vnútroštátnym rozpočtom, keďže dovoľuje len prijatie pravidiel týkajúcich sa plnenia rozpočtu Únie.

125. Parlament a Rada spochybňujú tvrdenia maďarskej vlády a domnievajú sa, že článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ je vhodným právnym základom nariadenia 2020/2092.<sup>81</sup>

126. Podľa názoru uvedených dvoch inštitúcií nariadenie 2020/2092 zavádza mechanizmus rozpočtovej (finančnej) podmienenosti, ktorého cieľom je zaručiť dodržiavanie požiadaviek právneho štátu v súlade s inými mechanizmami podmienenosti, ktoré už existujú v Únii. Odôvodňuje to analýza účelu a obsahu uvedeného nariadenia.

## **B. Posúdenie**

127. Najprv pripomeniem ustálenú judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa voľby právnych základov v primárnom práve na prijatie sekundárnych právnych predpisov:<sup>82</sup>

– „voľba právneho základu aktu Únie [musí] vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, medzi ktoré patrí cieľ a obsah tohto aktu. Ak preskúmanie dotknutého aktu preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplňujúci,

<sup>81</sup> Aby som sa vyhol opakovaniu, v nasledujúcich bodoch 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.

<sup>82</sup> Rozsudky z 8. decembra 2020, Poľsko/Parlament a Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, body 43 až 47); z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada (C-620/128, EU:C:2020:1001, body 38 až 42), a z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035).

musí sa tento akt založiť iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka“;<sup>83</sup>

- „navyššie... na účely určenia vhodného právneho základu možno zohľadniť právny kontext, do ktorého patrí nová právna úprava, najmä v rozsahu, v akom je takýto kontext spôsobilý objasniť cieľ uvedenej právnej úpravy“;<sup>84</sup>
- po prijatí harmonizačného predpisu „normotvorca Únie nemôže byť zbavený možnosti prispôbiť tento akt každej zmene okolností alebo vývoju poznatkov s ohľadom na jeho úlohu dbať na ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou“.<sup>85</sup>

128. V súlade s touto judikatúrou analýza účelu a obsahu nariadenia 2020/2092 umožní objasniť, či je článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ vhodným právnym základom na jeho prijatie, či mal byť tento právny základ iný alebo či Únia nemá právomoc prijať uvedené nariadenie.

### 1. Účel nariadenia 2020/2092

129. Nariadenie 2020/2092 má podľa jeho článku 1 za cieľ stanoviť „... pravidlá nevyhnutné na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členských štátoch“.

130. Vo viacerých odôvodneniach nariadenia 2020/2092 sa poukazuje na súvislosť medzi dodržiavaním právneho štátu a správnym finančným riadením rozpočtu Únie.

- v odôvodnení 7 sa uvádza, že „vždy, keď členské štáty plnia rozpočet Únie..., dodržiavanie právneho štátu je nevyhnutným predpokladom pre súlad so zásadami správneho finančného riadenia zakotvenými v článku 317 [ZFEÚ]“,
- v odôvodnení 8<sup>86</sup> sa konštatuje, že členské štáty môžu zabezpečiť správne finančné riadenie len vtedy, ak orgány verejnej moci konajú v súlade so zákonom, ak sú podvody stíhané v trestnom konaní a ak existuje náležité súdne preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov,
- v odôvodnení 9<sup>87</sup> sa zdôrazňuje význam nezávislosti súdnictva a vyšetrovacích zložiek na účely konania proti nezákonným a svojvoľným rozhodnutiam orgánov verejnej moci, ktoré by mohli poškodiť finančné záujmy Únie,
- v odôvodnení 13 sa pripomína, že „existuje... jasný vzťah medzi dodržiavaním právneho štátu a efektívnym plnením rozpočtu Únie v súlade so zásadami správneho finančného riadenia“,

<sup>83</sup> Rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 31).

<sup>84</sup> Tamže, bod 32.

<sup>85</sup> Tamže, bod 38.

<sup>86</sup> „Správne finančné riadenie môžu členské štáty zabezpečiť len vtedy, ak orgány verejnej moci konajú v súlade so zákonom, ak sú prípady podvodov vrátane daňových podvodov, daňových únikov, korupcie, konfliktu záujmov alebo iných porušení zákona účinne stíhané vyšetrovacími zložkami a prokuratúrou, a ak svojvoľné alebo nezákonné rozhodnutia orgánov verejnej moci vrátane orgánov presadzovania práva môžu byť predmetom účinného súdneho preskúmania zo strany nezávislých súdov a Súdneho dvora Európskej únie.“

<sup>87</sup> „Nezávislosť a nestrannosť súdnictva by mala byť zaručená vždy a vyšetrovacie zložky a prokuratúra by mali mať možnosť náležite vykonávať svoje funkcie. Súdnictvo a vyšetrovacie zložky a prokuratúra by mali disponovať dostatočnými finančnými a ľudskými zdrojmi a postupmi na to, aby mohli konať účinne a spôsobom, ktorý plne dodržiava právo na spravodlivý proces vrátane dodržiavania práva na obhajobu. Konečné rozsudky by sa mali účinne vykonávať. Uvedené podmienky sa vyžadujú ako minimálna záruka proti nezákonným a svojvoľným rozhodnutiam orgánov verejnej moci, ktoré by mohli poškodiť finančné záujmy Únie.“

– v odôvodnení 15 sa zdôrazňuje, že „porušenia zásad právneho štátu, najmä tie, ktoré majú vplyv na riadne fungovanie orgánov verejnej moci a účinné súdne preskúmanie, môžu vážne poškodiť finančné záujmy Únie“.

131. Na základe uvedených odôvodnení, ktoré sú bezpochyby v súlade s ustanoveniami nariadenia 2020/2092, zastávam názor, že účelom tohto nariadenia je vytvoriť osobitný mechanizmus na zabezpečenie správneho plnenia rozpočtu Únie, ak sa členský štát dopustí porušenia zásad právneho štátu, ktoré ohrozujú správne riadenie finančných prostriedkov Únie alebo jej finančné záujmy.

132. Domnievam sa, že tento cieľ je v súlade s výberom článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ ako právneho základu nariadenia 2020/2092.<sup>88</sup>

133. Parlament a Rada uvádzajú, že účelom napadnutého nariadenia je účel, ktorý vyplýva z uvedených odôvodnení. Odmietajú názor maďarskej vlády, ktorá tvrdí, že cieľom nariadenia 2020/2092 je doplniť ďalší postup k už stanoveným postupom<sup>89</sup> na ochranu právneho štátu, hoci na to neexistuje právny základ v primárnom práve.

134. Je pravda, že odôvodnenie 14 nariadenia 2020/2092, vykladané mimo jeho kontextu, zrejme do určitej miery podporuje názor maďarskej vlády, lebo sa v ňom konštatuje, že „mechanizmus stanovený v tomto nariadení *dopĺňa* tieto nástroje ochraňovaním rozpočtu Únie pred porušeniami zásad právneho štátu, ktoré majú vplyv na jeho správne finančné riadenie alebo ochranu finančných záujmov Únie“.

135. Táto zrejma nekoherentnosť v logike odôvodnení nariadenia 2020/2092 môže byť spôsobená priebehom legislatívneho procesu týkajúceho sa jeho prijímania. Ako som už vysvetlil, pôvodný návrh Komisie vyjadroval v menšej miere finančnú podmienenosť plánovaného mechanizmu a viac sa zameriaval na ochranu právneho štátu. Nesúhlas Rady spôsobil, že konečné znenie nariadenia 2020/2092 sa zmenilo na nástroj finančnej podmienenosti, v rámci ktorého ochrana právneho štátu funguje ako horizontálna podmienka, ktorú musia štáty dodržiavať pri plnení rozpočtu.

136. Z tohto dôvodu je potrebné podrobne preskúmať obsah nariadenia 2020/2092 s cieľom určiť, či je „konečný legislatívny produkt“ skutočne mechanizmom finančnej podmienenosti tak ako iné mechanizmy stanovené v práve Únie. V takom prípade by článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ poskytoval vhodný právny základ, lebo uvedené nariadenie by bolo predpisom týkajúcim sa plnenia rozpočtu.

137. Pokiaľ by to nebolo tak – ako tvrdí maďarská vláda –, išlo by o ďalší nástroj na ochranu právneho štátu s rozpočtovými konotáciami, pre ktorý by článok 322 ZFEÚ neposkytoval vhodný právny základ a na zavedenie ktorého by Únia nemala právomoc.

<sup>88</sup> Pozri MARTÍN RODRÍGUEZ, P.: *El Estado de Derecho en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 2021, s. 131, podľa ktorého „článok 322 ZFEÚ poskytuje viac než dostatočný právny základ na stanovenie tejto [finančnej] podmienenosti, ktorá navyše už existovala, pokiaľ ide o konkrétne hmotnoprávne zložky právneho štátu...“.

<sup>89</sup> Európsky mechanizmus právneho štátu, porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície, konanie o nesplnenie povinnosti a postup podľa článku 7 ZEÚ.

138. Podľa môjho názoru je účelom nariadenia 2020/2092 zabezpečiť prostredníctvom mechanizmu podmienenosti správne plnenie rozpočtu Únie, ak v členskom štáte dôjde k porušeniam zásad právneho štátu, ktoré ohrozujú správne riadenie finančných prostriedkov Únie.

139. Cieľom nariadenia 2020/2092 ako celku je teda chrániť rozpočet Únie v špecifických situáciách, ktoré ohrozujú jeho správne plnenie a predstavujú porušenia právneho štátu. Toto nariadenie teda nemá chrániť právny štát prostredníctvom sankčného mechanizmu.

140. Z tohto hľadiska je účel nariadenia 2020/2092 porovnateľný s účelom nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktorého právny základ tvorený článkom 322 ZFEÚ sa nespochybňuje.

141. Parlament, Rada a Komisia v skutočnosti v spoločnom vyhlásení vypracovanom v čase jeho prijatia vyhlásili, že zamýšľajú začleniť obsah nariadenia 2020/2092 do nariadenia o rozpočtových pravidlách, keď sa toto nariadenie bude meniť.<sup>90</sup>

142. Ako uvádza Rada, možnosť normotvorcu Únie vypracovať predpis na zabezpečenie riadneho plnenia rozpočtu Únie v prípadoch porušení zásad právneho štátu spadá do jeho diskrečnej právomoci pri prijímaní právnych predpisov.

143. Uvedenú možnosť v každom prípade nemožno označiť za zjavne nesprávnu. Dodržiavanie zásad právneho štátu môže mať podstatný význam pre riadne fungovanie verejných financií a pre správne plnenie rozpočtov.<sup>91</sup>

144. Stručne povedané, zavedenie mechanizmu finančnej podmienenosti spojeného s právnym štátom považujem za prijateľné legislatívne rozhodnutie, ktoré má oporu v primárnom práve.

## 2. Obsah nariadenia 2020/2092

145. Pri posudzovaní, či sa na nariadenie 2020/2092 vzťahuje článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, je navyše podľa judikatúry Súdneho dvora nevyhnutné rozobrať jeho obsah.

146. Tento rozbor umožní overiť, či sú prvky nariadenia 2020/2092 špecifickými prvkami skutočného mechanizmu finančnej podmienenosti (v súlade s tými, ktoré už existujú v práve Únie), a teda určiť, či je článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ správnym právnym základom tohto nariadenia.

<sup>90</sup> Toto spoločné vyhlásenie znie takto: „Bez toho, aby bolo dotknuté právo iniciatívy Komisie, Európsky parlament, Rada a Komisia súhlasia s tým, že pri najbližšej revízii zväžia začlenenie obsahu tohto nariadenia do nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 („nariadenie o rozpočtových pravidlách“).“ Pozri jeho znenie, ktoré sa nachádza v prílohe k dokumentu COM/2020/843 final zo 14. decembra 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu podľa článku 294 ods. 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie o pozícii Rady k prijatiu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie.

<sup>91</sup> Pozri v uvedenom zmysle stanovisko Dvora audítorov č. 1/2018 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady z 2. mája 2018 o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch (Ú. v. EÚ C 291, 2018, s. 1, body 10 a 11).

a) Podmienky prijatia opatrení v rámci postupu podľa nariadenia 2020/2092

147. Podľa článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 „vhodné opatrenia sa prijímú vtedy, ak sa podľa článku 6 preukáže, že porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú[ú] správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, alebo že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania“.

148. Účastníci konania majú odlišné názory na výklad tohto ustanovenia:

- maďarská vláda tvrdí, že toto ustanovenie zavádza trojfázový postup, v ktorom sa musí preukázať: a) porušenie právneho štátu, b) závažné a dostatočne priame riziko pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie a c) potreba prijať primerané opatrenia na jeho riešenie. Podľa jej názoru sa právny základ uvedený v článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ nevzťahuje na prvú z týchto fáz;
- Parlament a Rada nesúhlasia s týmto výkladom a zastávajú názor, že tento postup sa skladá len z dvoch fáz: a) preukázanie existencie porušenia právneho štátu, ktoré priamo vyvoláva závažné riziko pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, a b) prijatie opatrení v reakcii naň. Domnievajú sa, že podmienenosť sa z tohto dôvodu uplatní len na tie porušenia zásad právneho štátu, ktoré priamo ovplyvňujú plnenie rozpočtu Únie a vyznačujú sa určitým stupňom závažnosti.

149. Podľa môjho názoru je správny posledný uvedený výklad článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092. Finančná podmienenosť je obmedzená na tie porušenia právneho štátu, ktoré dostatočne priamo súvisia s plnením rozpočtu a ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov alebo vyvolávajú závažné riziko takého ovplyvňovania.

150. K tomuto záveru vedie *doslovný* výklad, keďže článok 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 vyžaduje dostatočne priamu súvislosť medzi porušeniami zásad právneho štátu a plnením rozpočtu. Len v takom prípade možno aktivovať mechanizmus podmienenosti, takže nariadenie 2020/2092 nereaguje na všetky porušenia právneho štátu, ale len na tie, ktoré priamo súvisia s plnením rozpočtu.

151. V tom istom zmysle, hoci v článku 2 písm. a) nariadenia 2020/2092 sa nachádza definícia pojmu právny štát, táto definícia sa uplatňuje len „na účely tohto nariadenia“. Je pravda, že v tomto ustanovení je pojem „právny štát“ vymedzený všeobecne (ako hodnota Únie zakotvená v článku 2 ZEÚ) a otvorene, lebo je spojený so zásadami, ktoré sú následne uvedené, ale – pripomínam – jeho rozsah je obmedzený, čo som zdôraznil vyššie.

152. V rovnakom zmysle sú v článku 3 nariadenia 2020/2092 „na účely tohto nariadenia“ vymenované niektoré skutočnosti, ktoré môžu naznačovať porušenia zásad právneho štátu.

153. *Systematický* výklad článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 v spojení s ďalšími článkami tohto nariadenia ma tiež privádza k záveru, že finančná podmienenosť sa uplatní len v prípade tých závažných porušení právneho štátu, ktoré priamo ovplyvňujú plnenie rozpočtu Únie.

154. Skutočnosti, ktoré môžu naznačovať „porušenia zásad právneho štátu“, ktoré sú demonštratívne uvedené v článku 3 nariadenia 2020/2092, sú v článku 4 ods. 2 toho istého nariadenia obmedzené na určité oblasti činnosti vnútroštátnych orgánov, ktoré priamo súvisia s plnením rozpočtu Únie.

155. Zdôrazňujem, že prípady uvedené v článku 4 ods. 2 nariadenia 2020/2092 zodpovedajú buď konkrétnym činnostiam týkajúcim sa plnenia rozpočtu, alebo všeobecným činnostiam, pokiaľ je s nimi spojená kontrola nad činnosťami týkajúcimi sa plnenia rozpočtu.

156. Je pravda, že niektoré všeobecné činnosti spomenuté v článku 4 ods. 2 nariadenia 2020/2092<sup>92</sup>, posudzované samostatne, by samy osebe nemuseli ovplyvniť plnenie rozpočtu Únie v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ ani automaticky nesúvisia so správnym finančným riadením<sup>93</sup> alebo s ochranou finančných záujmov Únie.

157. V článku 4 ods. 2 nariadenia 2020/2092 je však rozsah uvedených činností všeobecnej povahy jednoznačne obmedzený na činnosti vykonávané vnútroštátnymi orgánmi, ktoré súvisia s plnením rozpočtu. Tak je to v prípade:

- konania vyšetrovacích zložiek a prokuratúry, ktoré sa v tomto rámci vzťahuje len na „porušen[ia] práva Únie v súvislosti s plnením rozpočtu Únie alebo ochranou finančných záujmov Únie“ [písmeno c)];
- účinného súdneho preskúmania, ktorým sú poverené nezávislé súdy, pokiaľ sa vykonáva v súvislosti s konaním alebo nekonaním vnútroštátnych orgánov, ktoré [podľa písmen a), b) a c) toho istého odseku] súvisí s plnením rozpočtu Únie [písmeno d)];
- predchádzania podvodom, korupcii a iným porušeniam práva Únie a ich trestania, pokiaľ opäť súvisia „s plnením rozpočtu Únie alebo ochranou finančných záujmov Únie“ [písmeno e)];

158. Pokiaľ ide o záverečné ustanovenie [písmeno h)], v ktorom sú spomenuté „iné situácie alebo konanie orgánov“, tieto situácie alebo toto konanie môžu spadať pod nariadenie 2020/2092 len v prípade, ak „sú relevantné z hľadiska správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo ochrany finančných záujmov Únie“. Toto záverečné ustanovenie sa teda nevzťahuje na konania, ktoré nesúvisia s plnením rozpočtu.

159. Podľa môjho názoru je technika, ktorú použil normotvorca na určenie pôsobnosti a podmienok uplatnenia sporného mechanizmu, vhodná, keďže vyžaduje – ako *horizontálnu* podmienku správneho plnenia rozpočtu – dodržiavanie zásad právneho štátu.

160. Závažnými porušeniami týchto zásad, ktoré umožnia uplatniť mechanizmus podmienenosti, sú porušenia vyplývajúce z činností týkajúcich sa plnenia rozpočtu Únie alebo zo všeobecných činností štátnych orgánov, ktoré priamo súvisia s plnením tohto rozpočtu.

161. V každom prípade článok 6 ods. 9 nariadenia 2020/2092 vyžaduje, aby Komisia uviedla konkrétne dôvody a predložila konkrétne dôkazy o existencii závažného porušenia zásad právneho štátu, ktoré priamo súvisí s plnením rozpočtu. Len v takom prípade sa môžu prijať vhodné opatrenia proti členskému štátu, ktorý sa dopustil porušenia.

162. *Teleologický* výklad a *historický* výklad článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 ma tiež privádzajú k záveru, že finančná podmienenosť sa uplatní len v prípade tých porušení právneho štátu, ktoré majú priamy vplyv na plnenie rozpočtu Únie.

<sup>92</sup> Uvedené v písmenách c) („riadne fungovanie vyšetrovacích zložiek a prokuratúry“), d) („účinné súdne preskúmanie... nezávislými súdmi“) a e) („predchádzanie podvodom vrátane daňových podvodov, korupcii alebo iným porušeniam práva Únie... a ich trestanie“).

<sup>93</sup> Podľa článku 2 bodu 59 nariadenia o rozpočtových pravidlách „správne finančné riadenie“ znamená „plnenie rozpočtu v súlade so zásadami hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti“.

163. V tomto zmysle pripomínam, že je užitočné vziať do úvahy priebeh legislatívneho postupu, ktorý viedol k prijatiu nariadenia 2020/2092.

164. Ako som už uviedol, pôvodný návrh Komisie bol zameraný viac na ochranu právneho štátu a v menšej miere vyjadroval finančnú podmienenosť mechanizmu. Zásah Rady spôsobil, že konečné znenie nariadenia 2020/2092 sa mohlo jednoznačnejšie zmeniť na nástroj finančnej podmienenosti, v rámci ktorého ochrana právneho štátu funguje ako horizontálna podmienka, ktorú musia štáty dodržiavať pri plnení rozpočtu.

165. Kľúčovým prvkom vo vývoji tohto legislatívneho textu bolo vloženie požiadavky týkajúcej sa *dostatočne priamej*<sup>94</sup> súvislosti medzi plnením rozpočtu a porušeniami zásad právneho štátu<sup>95</sup> do článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092.

166. Zavedenie tohto prvku, ktorý niektorí predstavitelia právnej vedy veľmi kritizovali,<sup>96</sup> znamená určité obmedzenie pôsobnosti pôvodného návrhu Komisie. V jeho konečnom znení je mechanizmus finančnej podmienenosti striktne viazaný na plnenie rozpočtu Únie, aby nedošlo k porušeniu článku 7 ZEÚ a aby sa na predmetný právny akt mohol uplatniť právny základ stanovený v článku 322 ZFEÚ.<sup>97</sup>

167. *Dostatočne priama* súvislosť zabezpečuje, že mechanizmus podmienenosti sa neuplatní v prípade akéhokoľvek závažného porušenia zásad právneho štátu, ale sa obmedzí na tie porušenia, ktoré sú závažné a úzko súvisia s plnením rozpočtu.<sup>98</sup> Komisia musí preukázať túto súvislosť pred tým, ako navrhne nápravné opatrenia, a jej preukázanie nie je vôbec automatické bez ohľadu na to, aké závažné je porušenie zásad právneho štátu.

168. V odôvodnení 13 nariadenia 2020/2092 sa zdôrazňuje uvedená súvislosť, pričom sa v ňom konštatuje, že „existuje teda jasný vzťah medzi dodržiavaním právneho štátu a efektívnym plnením rozpočtu Únie v súlade so zásadami správneho finančného riadenia“.

169. Aby som to zhrnul, výklad článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 podľa doslovného, systematického, teleologického a historického výkladového kritéria ma privádza k záveru, že toto nariadenie zavádza mechanizmus finančnej podmienenosti, ktorý sa uplatní len v prípade tých závažných porušení právneho štátu, ktoré priamo ovplyvňujú plnenie rozpočtu Únie. V tomto zmysle má nariadenie 2020/2092 dostatočný právny základ v článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.

<sup>94</sup> V rozsudku zo 6. novembra 2014, Taliansko/Komisia (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, body 68 a 69), sa uvádza, že prvkom, ktorý dovoľuje Komisii nariadiť pozastavenie platieb zo štrukturálnych fondov členskému štátu, je nevyhnutná existencia dostatočne priamej súvislosti medzi údajným nesplnením práva Únie zo strany členského štátu, ktorý je prijímateľom, a opatrením, ktoré je predmetom požadovaného financovania.

<sup>95</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.: c. d., s. 133, tiež zdôrazňuje, že kľúč k výkladu nariadenia 2020/2092 spočíva v požiadavke ovplyvňovania „dostatočne priamym spôsobom“.

<sup>96</sup> V úvodníku *European Papers*, 2020, č. 5, s. 1101 až 1104, sa uvádza, že požiadavka preukázať, že porušenie zásad právneho štátu sa týka výlučne ochrany finančných záujmov Únie, predstavuje pre Komisiu *probatio diabólica*. Ďalej je v ňom uvedené, že táto požiadavka „will presumably render inoperative the conditionality mechanism“ a že nariadenie 2020/2092 „appears to be doomed to fail“, ak sa uplatňuje jedine na konania štátov, ktoré ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie.

<sup>97</sup> V bode 2 písm. e) záverov Európskej rady z 10. a 11. decembra 2020 je zopakované, že „príčinná súvislosť medzi týmito porušeniami a negatívnymi dôsledkami pre finančné záujmy Únie bude musieť byť dostatočne priama a riadne preukázaná. Samotné zistenie, že došlo k porušeniu zásad právneho štátu, nepostačuje na aktiváciu mechanizmu“.

<sup>98</sup> Európska rada v bode 2 písm. h) svojich záverov z 10. a 11. decembra 2020 ide nad rámec znenia nariadenia, keď uvádza, že „ak sa takéto informácie a zistenia, na ktorých Komisia zakladá svoje posúdenie, bez ohľadu na ich pôvod, použijú na účely nariadenia, Komisia zabezpečí, aby sa ich relevantnosť a použitie určili výlučne vzhľadom na cieľ nariadenia chrániť finančné záujmy Únie“.

170. Na tomto konštatovaní nič nemení tvrdenie maďarskej vlády týkajúce sa (údajného) rozporu medzi ustanoveniami nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré upravujú konflikt záujmov (článok 61)<sup>99</sup>, a článkom 3 písm. b) nariadenia 2020/2092, podľa ktorého sa za jednu zo skutočností, ktoré môžu naznačovať porušenia zásad právneho štátu, považuje, že vnútroštátne orgány nezabezpečujú, „aby nedochádzalo ku konfliktom záujmov“.

171. Ako uvádza Rada, nariadenie 2020/2092 sa uplatní subsidiárne vo vzťahu k ostatným finančným predpisom Únie. Článok 6 ods. 1 nariadenia 2020/2092 stanovuje, že Komisia aktivuje tento mechanizmus, „pokiaľ sa nedomnieva, že iné postupy stanovené v právnych predpisoch Únie by jej umožnili účinnejšie chrániť rozpočet Únie“.<sup>100</sup>

172. To znamená, že postup riešenia konfliktov záujmov upravený v článku 61 nariadenia o rozpočtových pravidlách sa uplatní na špecifické prípady a že mechanizmus stanovený v nariadení 2020/2092 sa uplatní len v prípade, ak je fungovanie orgánu členského štátu, ktorý sa podieľa na plnení rozpočtu Únie, ohrozené obzvlášť závažnými konfliktmi záujmov.

#### *b) Kritériá na prijatie opatrení v rámci postupu podľa nariadenia 2020/2092*

173. Podľa maďarskej vlády sú opatrenia, ktoré môžu inštitúcie Únie prijať na základe nariadenia 2020/2092, v skutočnosti skôr sankciami za porušenie pravidiel právneho štátu než ozajstnými „opatreniami“ na ochranu rozpočtu Únie. Z tohto dôvodu je právny základ, ktorý predstavuje článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, nevhodný.

174. Maďarská vláda sa domnieva, že to vyplýva z odôvodnenia 18 a z článku 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092, v ktorých sú uvedené kritériá na úpravu týchto opatrení, pričom sa v nich zohľadňuje skôr samotné porušenie (teda jeho povaha, trvanie, závažnosť a rozsah, ako aj „úmysel“ členského štátu) než ochrana rozpočtu Únie.

175. Rada a Parlament v tejto súvislosti uvádzajú, že článok 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092 zavádza hierarchiu kritérií, spomedzi ktorých sú najdôležitejšie proporcionalita a „skutočn[ý] alebo potenciáln[y] vply[v] porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na finančné záujmy Únie“. Pokiaľ ide o „povah[u], trvanie, závažnosť a rozsah porušení zásad právneho štátu“, sú to faktory, ktoré sa zohľadňujú subsidiárne. Kritérium úmyslu štátu, ktorý sa dopúšťa porušenia, spomenuté v odôvodnení 18, podľa nich nemá normatívnu hodnotu.

176. Podľa môjho názoru sa znenie článku 5 ods. 3 a znenie odôvodnenia 18 nariadenia 2020/2092 úplne nezhodujú. Z tohto odôvodnenia zrejme vyplýva, že subsidiárnym kritériom pri prijímaní opatrení je kritérium týkajúce sa „účink[ov] na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo finančné záujmy Únie“.

177. Domnievam sa však, že systematický výklad článku 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092 umožňuje dospieť k záveru, že prijímanie opatrení sa musí riadiť predovšetkým proporcionalitou a skutočným alebo potenciálnym vplyvom porušení zásad právneho štátu na správne finančné

<sup>99</sup> Podľa článku 61 ods. 3 nariadenia o rozpočtových pravidlách „na účely odseku 1 dochádza ku konfliktu záujmov vtedy, keď je ohrozený nestranný a objektívny výkon funkcií účastníka finančnej operácie alebo inej osoby uvedených v odseku 1 z rodinných alebo citových dôvodov, z dôvodov politickej alebo národnej príslušnosti, ekonomického záujmu alebo akéhokoľvek iného priameho alebo nepriameho osobného záujmu“.

<sup>100</sup> V bode 2 písm. d) záverov Európskej rady z 11. decembra 2020 sa konštatovalo: „Pri uplatňovaní mechanizmu sa bude rešpektovať jeho subsidiárny charakter. Opatrenia v rámci mechanizmu sa budú zvažovať len vtedy, ak by iné postupy stanovené v práve Únie vrátane postupov stanovených v nariadení o spoločných ustanoveniach, nariadení o rozpočtových pravidlách alebo postupoch v prípade nesplnenia povinnosti podľa zmluvy neumožňovali účinnejšiu ochranu rozpočtu Únie.“



riadenie rozpočtu Únie alebo na finančné záujmy Únie. Zostáva tak zachovaná špecifická povaha opatrení, ktorá sa nezhoduje s povahou sankcií, ktoré možno uložiť za porušenie zásad právneho štátu.<sup>101</sup>

178. Povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušení zásad právneho štátu, ktorých sa dopúšťa dotknutý štát, môžu slúžiť len na určenie vplyvu jeho konaní na plnenie rozpočtu Únie.

179. Pri tomto výklade má článok 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092 oporu v článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, lebo opatrenia, ktoré sú v ňom uvedené, sú – pripomínam – opatreniami týkajúcimi sa rozpočtových opráv, a nie sankciami pre členský štát, ktorý sa dopúšťa porušenia.

180. Maďarská vláda pochybuje o tom, či je obsah článku 5 ods. 3 poslednej vety nariadenia 2020/2092 („opatrenia sa v čo najväčšej možnej miere zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami“) zlučiteľný s uvedeným právnym základom. Domnieva sa, že sa tak pripúšťa „krízová“ podmienenosť, ktorá prekračuje rámec podmienenosti týkajúcej sa ochrany rozpočtu Únie.

181. Vysvetlenie Rady, ktoré sa opiera o zásadu proporcionality, považujem za presvedčivé. Výnimočné pripustenie „krízovej“ finančnej podmienenosti je odôvodnené tým, že určité porušenia zásad právneho štátu, ktorých sa dopustili vnútroštátne orgány, môžu ovplyvniť veľmi veľký počet odvetví a bolo by neprimerané prijať nápravné finančné opatrenia vo všetkých týchto odvetviach. Ako Rada uviedla na pojednávaní, tiež sa môžu vyskytnúť prípady, v ktorých porušenia zásad právneho štátu vyjdú najavo po úplnom vykonaní určitých výdavkových programov Únie a v súvislosti s ktorými nemožno vykonať finančnú opravu. V takom prípade by uvedená oprava mohla ovplyvniť iné prebiehajúce výdavkové programy, aby sa zabezpečila účinnosť mechanizmu podmienenosti.<sup>102</sup>

182. V tomto zmysle výnimočné pripustenie „krízovej“ finančnej podmienenosti (s ktorou je spojená možnosť nerozšíriť opravu na všetky odvetvia ovplyvnené porušením právneho štátu alebo ju rozšíriť na momentálne poskytované výdavky z rozpočtu Únie) nespôsobuje, že mechanizmus nemá rozpočtový charakter, a je zlučiteľné s článkom 322 ZFEÚ.

### *c) Kritériá na zrušenie opatrení v rámci postupu podľa nariadenia 2020/2092*

183. Článok 7 ods. 1 a 2 nariadenia 2020/2092 stanovuje, že opatrenia sa na žiadosť štátu alebo na návrh Komisie zrušia, keď už nie sú splnené podmienky na ich prijatie.

184. To znamená, že na ponechanie prijatých nápravných opatrení finančnej podmienenosti v platnosti je nevyhnutné, aby stále existoval vplyv alebo riziko vplyvu na plnenie rozpočtu Únie.

185. Ako tvrdí Rada, keď vplyv na plnenie rozpočtu pominie, nápravné opatrenia sa zrušia, aj keď členský štát stále porušuje zásady právneho štátu. Ako Európsky parlament uviedol na pojednávaní, v prípade sankcií neexistuje možnosť zrušenia.

<sup>101</sup> Pozri analogicky judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej „... povinnosť vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku nezrovnalosti nie je sankciou, ale len jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody vyplývajúcej z právnej úpravy Únie neboli splnené, čím sa poskytnutá výhoda stala neoprávnenou“ [rozsudky z 1. októbra 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, bod 64), a z 26. mája 2016, Județul Neamț a Județul Bacău (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 50 a citovaná judikatúra)].

<sup>102</sup> Ak by Súdny dvor nesúhlasil s týmto prístupom z dôvodu slabej súvislosti s porušením zásad právneho štátu, mal by zrušiť len slovné spojenie „v čo najväčšej možnej miere“, ktoré sa nachádza v článku 5 ods. 3 *in fine* nariadenia 2020/2092 (ktoré nemá hmotnoprávny charakter), takže v tomto ustanovení by bolo len uvedené, že „opatrenia sa zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami“.

186. Takto je zrejmé (v skutočnosti sa potvrdzuje), že v rámci mechanizmu podmienenosti sa uplatňujú finančné opravy, a nie sankcie za porušenia zásad právneho štátu.

*d) Ochrana prijímateľov v rámci postupu podľa nariadenia 2020/2092*

187. Článok 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092<sup>103</sup> v spojení s odôvodnením 19 tohto nariadenia zavádza záruku pre konečných príjemcov alebo prijímateľov finančných prostriedkov z výdavkových programov financovaných z rozpočtu Únie.

188. Prijatie opatrení finančnej podmienenosti, keď štát porušuje zásady právneho štátu, nesmie poškodzovať konečných prijímateľov finančných prostriedkov, ktorí ich musia naďalej dostávať. Okrem toho štát musí pravidelne informovať Komisiu o dodržiavaní tejto povinnosti.

189. Podľa maďarskej vlády musí dotknutý členský štát v prípade finančnej opravy vyplácať finančné prostriedky prijímateľom, a to zo svojho rozpočtu. Nariadenie 2020/2092 teda podľa nej ukladá štátom povinnosti týkajúce sa ich vnútroštátneho rozpočtu, čo v článku 322 ZFEÚ nie je stanovené.

190. Rada v tejto súvislosti uvádza, že článok 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092 má deklaratórny účinok a neukladá členskému štátu ďalšie povinnosti popri tých, ktoré sú stanovené v „uplatniteľných pravidl[ách] pre jednotlivé sektory alebo rozpočtových pravidl[ách]“. Podľa jej názoru v skutočnosti dopĺňa len spôsob kontroly dodržiavania povinností, ktoré už existujú v pravidlách pre jednotlivé sektory, s cieľom chrániť prijímateľov finančných prostriedkov z rozpočtu Únie v prípade finančných opráv.

191. Podľa môjho názoru treba argumentáciu maďarskej vlády zamietnuť, keďže ochrana prijímateľov, ktorá je uvedená v článku 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092, je typickým a logickým opatrením v rámci zdieľaného riadenia finančných prostriedkov z rozpočtu Únie.

192. Ako sa uvádza v odôvodnení 19 nariadenia 2020/2092, „... v rámci zdieľaného riadenia sú platby Komisie členskými štátmi právne nezávislé od platieb vnútroštátnych orgánov prijímateľom“.

193. V spomenutom odôvodnení sa z uvedeného predpokladu vyvodzuje, že opatrenia prijaté podľa nariadenia 2020/2092 neovplyvňujú „dostupnosť finančných prostriedkov na platby prijímateľom v súlade s platobnými lehotami stanovenými podľa uplatniteľných pravidiel pre jednotlivé sektory a rozpočtových pravidiel. ... [P]ovinnosti voči konečným príjemcom finančných prostriedkov alebo prijímateľom stanovené v tomto nariadení sú súčasťou uplatniteľného práva Únie, pokiaľ ide o implementáciu financovania v rámci zdieľaného riadenia“.

194. Vzhľadom na oddelenie platieb Komisie členskému štátu od platieb vnútroštátnych riadiacich orgánov prijímateľom finančných prostriedkov z programov a finančných prostriedkov vyplácaných z rozpočtu Únie je logické, že sa ako všeobecné pravidlo uloží povinnosť štátov naďalej poskytovať platby prijímateľom, a to aj v prípade, ak Únia vykoná finančnú opravu.

<sup>103</sup> Pozri jeho citáciu v bode 11 vyššie.

195. Okrem toho finančná oprava by stratila účinnosť, ak by vnútroštátne orgány mohli žiadať od prijímateľov vrátenie prijatých finančných prostriedkov alebo ak by im nevyplatili vyčlenené finančné prostriedky, keď inštitúcie Únie prijmú opatrenie na ochranu svojho rozpočtu v prípade porušenia zásad právneho štátu, ktoré má vplyv na jeho riadenie.

196. V týchto prípadoch musí finančnú opravu vykonanú inštitúciami Únie znášať členský štát, ktorý sa dopustil porušenia, a nesmie ju preniesť na prijímateľov finančných prostriedkov, ktorí sa nepodieľali na tomto porušení.<sup>104</sup>

197. Finančné opravy môžu spôsobiť ujmu fyzickým a právnickým osobám v členskom štáte len vtedy, keď sú tieto osoby zodpovedné za porušenia predpisov Únie, ktoré upravujú pridelovanie finančných prostriedkov z jej rozpočtu, k čomu – pripomínam – pri uplatňovaní nariadenia 2020/2092 nedochádza.

198. Naopak, ak za porušenia zodpovedajú vnútroštátne orgány, tieto orgány musia čeliť následkom svojich konaní, ktoré boli dôvodom na prijatie nápravných opatrení<sup>105</sup>, ako to je pri uplatňovaní nariadenia 2020/2092.

199. V tom istom zmysle vyznieva článok 103 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027, ktorý upravuje finančné opravy vykonané členskými štátmi.<sup>106</sup> Ochrana konečných prijímateľov je stanovená aj v článku 11 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013.<sup>107</sup>

200. Záruka, ktorú článok 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092 zavádza v prospech konečných príjemcov, v konečnom dôsledku bez problémov spadá pod mechanizmus finančnej podmienenosti a je spojená s plnením rozpočtu Únie, a preto jej článok 322 ZFEÚ poskytuje dostatočnú oporu.

201. Domnievam sa teda, že prvý žalobný dôvod treba zamietnuť.

## **VI. Druhý žalobný dôvod: porušenie článku 7 ZEÚ a porušenie článku 4 ods. 1 ZEÚ v spojení s článkom 5 ods. 1 ZEÚ, článkom 13 ods. 2 ZEÚ a článkom 269 ZFEÚ**

202. V rámci svojho druhého žalobného dôvodu maďarská vláda namieta dve porušenia Zmlúv:

- porušenie článku 7 ZEÚ,
- porušenie článku 269 ZFEÚ a zásady inštitucionálnej rovnováhy stanovenej v článku 13 ods. 2 ZEÚ.

<sup>104</sup> Na obranu prijímateľov Rada uvádza ochranu ich nadobudnutých práv a ich legitímnej dôvery, ako aj zásadu, že reakcia na porušenie povinnosti nemôže spôsobiť ďalšie porušenie.

<sup>105</sup> V súvislosti s riadením finančných prostriedkov z EFRR Súdny dvor konštatoval, že to tak musí byť aj vtedy, keď vrátenie súm nie je možné, „... ak sa preukáže, že táto nemožnosť je dôsledkom chyby alebo nedbanlivosti tohto členského štátu“ [rozsudok z 1. októbra 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, bod 71)].

<sup>106</sup> Pokiaľ ide o predchádzajúcu právnu úpravu a judikatúru týkajúcu sa finančných opráv, pozri GUILLEM CARRAU, J.: Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales. In: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, č. 51, s. 281 až 319.

<sup>107</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549). V jeho článku 11 sa uvádza: „Pokiaľ nie je v práve Únie výslovne stanovené inak, platby súvisiace s financovaním ustanoveným v tomto nariadení sa vyplácajú prijímateľom v plnej výške.“

203. Maďarská vláda spája (údajne) porušenie článku 7 ZEÚ s porušením zásady prenesenia právomocí stanovenej v článku 4 ods. 1 ZEÚ a v článku 5 ods. 2 ZEÚ z dôvodu, že právny základ, na ktorom je založené nariadenie 2020/2092, je nevhodný. V rozsahu, v akom takto opakuje tvrdenia uvedené v rámci prvého žalobného dôvodu týkajúceho sa neplatnosti, odkazujem na úvahy týkajúce sa týchto tvrdení, ktoré som už uviedol.

#### ***A. Prvá časť druhého žalobného dôvodu: porušenie článku 7 ZEÚ***

##### *1. Argumentácia účastníkov konania*

204. Maďarská vláda tvrdí, že postup podľa nariadenia 2020/2092 je len konkretizáciou postupu upraveného v článku 7 ZEÚ, čo toto ustanovenie ani žiadne iné ustanovenie primárneho práva nedovoľuje. Dve z troch fáz prvého uvedeného postupu sa podľa maďarskej vlády zhodujú s fázami mechanizmu upraveného v článku 7 ZEÚ, ktorého podmienky aktivácie sú prísnejšie než tie, ktoré sa vzťahujú na prijímanie opatrení na základe napadnutého nariadenia.

205. Maďarská vláda zastáva názor, že cieľ nariadenia 2020/2092 sa zhoduje s cieľom článku 7 ZEÚ, keďže slúži na potlačanie porušení zásad právneho štátu prostredníctvom ukladania sankcií. Podľa nej o tom svedčí neexistencia skutočného mechanizmu podmienenosti; neexistencia skutočnej súvislosti medzi porušeniami zásad právneho štátu a rozpočtom Únie; skutočnosť, že opatrenia súvisia skôr s opatreniami, ktoré sa uplatnia na porušenia zásad právneho štátu, než s rozpočtom Únie; zohľadnenie úmyslu členského štátu ako relevantného faktora a to, že zrušenie opatrení je viazané na ukončenie porušení.

206. Parlament a Rada spochybňujú túto argumentáciu a tvrdia, že mechanizmus upravený v nariadení 2020/2092 je nezávislý od postupu podľa článku 7 ZEÚ, sleduje odlišné ciele a spravuje sa inými predpismi. Jeho účelom je chrániť rozpočet Únie, a nie sankcionovať porušenia právneho štátu. Podmienky prijatia opatrení a ich typológia sa odlišujú od tých, ktoré sú upravené v článku 7 ZEÚ.

##### *2. Posúdenie*

207. Na to, aby bolo možné určiť, či nariadenie 2020/2092 stanovuje postup zlučiteľný s postupom upraveným v článku 7 ZEÚ, treba najprv objasniť, či je tento druhý uvedený postup jediným prostriedkom, pomocou ktorého môže právny poriadok Únie chrániť hodnotu právneho štátu.

##### *a) Článok 7 ZEÚ nie je jediným prostriedkom na ochranu právneho štátu*

208. Podľa môjho názoru článok 7 ZEÚ neoprávňuje normotvorcu Únie, aby prostredníctvom sekundárnych právnych predpisov zaviedol iný obdobný mechanizmus, ktorý by sledoval rovnaký cieľ ochrany právneho štátu a v ktorom by sa uplatňovali podobné sankcie, aj keby s ním boli spojené menej prísne materiálne a procesné požiadavky.

209. To však neznamená, že ochranu právneho štátu možno zabezpečiť *jedine* prostredníctvom článku 7 ZEÚ.<sup>108</sup> Nič nebráni tomu, aby sa uvedená ochrana poskytla prostredníctvom iných nástrojov, než je nástroj upravený v článku 7 ZEÚ, pokiaľ sa ich podstatné znaky odlišujú od podstatných znakov uvedeného nástroja.

210. Ako zdôrazňuje Rada, zásady právneho štátu majú v právnom poriadku Únie štrukturálnu hodnotu, takže ich porušenie môže tento právny poriadok vážne ovplyvniť.<sup>109</sup> Preto Súdny dvor, najmä vo svojej judikatúre týkajúcej sa nezávislosti súdnictva<sup>110</sup> a európskych zatykačov<sup>111</sup>, kladol dôraz na hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ a uznal, že na ich ochranu môžu okrem ustanovení článku 7 ZEÚ slúžiť aj sekundárne právne predpisy. Ochranou právneho štátu tiež odôvodnil uznanie aktívnej legitímácie tretích štátov na podanie žalôb o neplatnosť.<sup>112</sup>

211. Pokiaľ ide o európske zatykače, ak Európska rada a Rada neprijali rozhodnutia spomenuté v článku 7 ZEÚ, ale existujú dôkazy o systémových alebo všeobecných nedostatkoch v nezávislosti súdnej moci v členskom štáte, ktorý vydal zatykač, vykonávajúci súdny orgán môže odmietnuť vykonať ho, ak existujú závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že vyžiadaná osoba bude v prípade jej odovzdania do tohto posledného uvedeného členského štátu vystavená skutočnému riziku porušenia jej základného práva na spravodlivý proces zaručeného v článku 47 druhom odseku Charty.<sup>113</sup>

212. Je teda zrejmé, že Súdny dvor v uvedených prípadoch používa jednu zo zásad právneho štátu na vymedzenie výnimky zo zatknutia a odovzdania vyžadanej osoby, ktorá nesúvisí s postupom upraveným v článku 7 ZEÚ.

213. Podobne je to v prípade ochrany nezávislosti vnútroštátnych súdov poverených uplatňovaním práva Únie, v súvislosti s ktorou sa Súdny dvor opäť odvolal na hodnotu právneho štátu<sup>114</sup>, aj keď nebol použitý článok 7 ZEÚ.

214. Dodržiavanie hodnôt zakotvených v článku 2 ZEÚ členským štátom predstavuje podmienku užívania práv vyplývajúcich z uplatňovania Zmlúv na tento členský štát. Členský štát teda nemôže zmeniť svoju právnu úpravu tak, aby to viedlo k znižovaniu úrovne ochrany hodnoty právneho

<sup>108</sup> Pozri v tomto zmysle MARTÍN RODRÍGUEZ, P.: c. d., s. 99 až 101.

<sup>109</sup> Pozri ROSSI, L. S.: La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels. In: *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, č. 3, s. 639 až 657.

<sup>110</sup> Súdny dvor konštatuje, že „Únia združuje štáty, ktoré slobodne a dobrovoľne pristúpili k spoločným hodnotám uvedeným v článku 2 ZEÚ, rešpektujú tieto hodnoty a zaväzujú sa ich podporovať. Konkrétne z článku 2 ZEÚ vyplýva, že Únia je založená na hodnotách, ako je právny štát, ktoré sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda okrem iného spravodlivosť. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že vzájomná dôvera medzi členskými štátmi a najmä medzi ich súdmi vychádza zo základného predpokladu, podľa ktorého členské štáty zdieľajú súbor spoločných hodnôt, na ktorých je Únia založená, ako je spresnené v tomto článku“ [pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko (Disciplinárny režim sudcov) (C-791/19, EU:C:2021:596, bod 50); z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 42 a 43), a z 18. mája 2021, Asociatia „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 160)].

<sup>111</sup> Rozsudok zo 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Nezávislosť súdneho orgánu vydávajúceho zatykač) (C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, body 57 a 58), a z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 71 a 72). Súdny dvor sa odvoláva na ochranu právneho štátu s cieľom vymedziť ďalší dôvod na odmietnutie vykonania takýchto zatykačov.

<sup>112</sup> Rozsudok z 22. júna 2021, Venezuela/Rada (Dotknutosť tretieho štátu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, body 48 až 50).

<sup>113</sup> Rozsudok zo 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Nezávislosť súdneho orgánu vydávajúceho zatykač) (C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, bod 69).

<sup>114</sup> Rozsudky z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko (Disciplinárny režim sudcov) (C-791/19, EU:C:2021:596, bod 58), a z 20. apríla 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 51).

štátu vyjadrenej najmä v článku 19 ZEÚ. Členské štáty sú teda povinné dbať na to, aby nedošlo z hľadiska tejto hodnoty k znižovaniu úrovne ich právnej úpravy v oblasti organizácie súdnictva, tým, že sa zdržia prijímania pravidiel, ktoré by ohrozili nezávislosť sudcov.<sup>115</sup>

215. Tieto príklady z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa ochrany hodnoty právneho štátu svedčia o tom, že predpisy prijaté inštitúciami Únie, ktorých cieľom je reagovať v konkrétnych oblastiach (a to nie nevyhnutne prostredníctvom mechanizmu upraveného v článku 7 ZEÚ) na určité porušenia tejto hodnoty, ktoré majú vplyv na hospodárenie s rozpočtom, sú zlučiteľné s primárnym právom.

216. Zdôrazňujem, že ak uvedené porušenia ovplyvňujú plnenie rozpočtu Únie členskými štátmi, nič nebráni tomu, aby normotvorca Únie prijal predpis (akým je nariadenie 2020/2092) na ochranu tohto rozpočtu, pričom z tohto dôvodu neporuší ani neobíde uplatnenie článku 7 ZEÚ.

*b) Porovnanie postupu podľa článku 7 ZEÚ s postupom podľa nariadenia 2020/2092*

217. Rozbor nariadenia 2020/2092 pomáha určiť, či postup zavedený týmto nariadením zodpovedá skutočnému mechanizmu finančnej podmienenosti v súlade s takými mechanizmami, ktoré už existujú v práve Únie, alebo skôr nástroju na sankcionovanie porušení zásad právneho štátu podobnému tomu, ktorý je upravený v článku 7 ZEÚ.

218. Pokiaľ ide o právny základ nariadenia 2020/2092, uvedený rozbor som vykonal pri skúmaní predchádzajúceho žalobného dôvodu týkajúceho sa neplatnosti. Vyvodil som z neho záver, že je potrebné zamietnuť tvrdenia maďarskej vlády týkajúce sa povahy podmienenosti, ktorej cieľom je podľa jej názoru skôr bojovať proti porušeniam právneho štátu než chrániť rozpočet Únie.

219. Svoj výklad teraz doplním o judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa rozdielov medzi mechanizmami finančnej podmienenosti<sup>116</sup> a žalobami o nesplnenie povinnosti, ktorých vzťah analogicky poskytuje určité kritériá posudzovania, ktoré možno uplatniť v tejto veci. Oba postupy sú navzájom nezávislé, lebo majú odlišné ciele a spravujú sa inými predpismi.

220. Spomedzi uvedených rozdielov treba poukázať na tieto:

- v prípade žalôb podaných na základe článku 258 ZFEÚ je Komisia oprávnená nepokračovať v konaní, ak členský štát ukončil vytýkané nesplnenie povinnosti, čo neplatí napríklad v prípade postupu zúčtovania výdavkov EPUZF, keď Komisia nemá voľnú úvahu, ktorá by jej umožnila urobiť výnimky z predpisov, ktoré upravujú toto rozdelenie nákladov;<sup>117</sup>
- v rámci postupu zúčtovania výdavkov EPUZF Komisia musí vykonať finančnú opravu, ak výdavky, o financovanie ktorých sa žiada, neboli vynaložené v súlade s predpismi Únie. Táto

<sup>115</sup> Slovanmi Súdneho dvora, „požiadavka nezávislosti súdov, ktorá je neoddeliteľne spojená s poslaním súdnictva, vychádza z podstaty práva na účinnú súdnu ochranu a základného práva na spravodlivý proces, ktoré má zásadný význam ako záruka ochrany všetkých práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, a ako záruka zachovania spoločných hodnôt členských štátov uvedených v článku 2 ZEÚ, najmä hodnoty právneho štátu“. Rozsudky z 15. júla 2021, Komisia/Polsko (Disciplinárny režim sudcov) (C-791/19, EU:C:2021:596, body 51 a 58); z 20. apríla 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 51), a z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 162).

<sup>116</sup> Ako je postup zúčtovania výdavkov EPUZF alebo postupy pozastavenia alebo odňatia štrukturálnej podpory.

<sup>117</sup> Rozsudky z 11. januára 2001, Grécko/Komisia (C-247/98, EU:C:2001:4, bod 13), a zo 7. februára 1979, Francúzsko/Komisia (15/76 a 16/76, EU:C:1979:29, body 27 a 28).

oprava bráni tomu, aby sa z EPUZF preplatili sumy, ktoré neslúžili na financovanie cieľa sledovaného spornými právnymi predpismi Únie, a preto nepredstavuje sankciu;<sup>118</sup>

- postupy na pozastavenie alebo zníženie finančnej podpory zo štrukturálnych fondov Únie určenej pre vnútroštátne opatrenia sa odlišujú od postupu upraveného v článku 258 ZFEÚ, pričom ich priebeh je odlišný. Ak sa Komisia rozhodne nezačať konanie o nesplnenie povinnosti alebo upustiť od pokračovania v tomto konaní, neznamená to, že nemôže pozastaviť alebo znížiť podporu Únie určenú pre vnútroštátne opatrenie, najmä ak nebola dodržaná jedna alebo viaceré z podmienok, ktoré malo uvedené financovanie spĺňať. Na tento účel je potrebné, aby Komisia prijala rozhodnutie, v ktorom sa prirodzene zohľadní konanie o nesplnenie povinnosti začaté v súlade s článkom 258 ZFEÚ alebo konštatovanie nesplnenia povinnosti Súdnym dvorom;<sup>119</sup>
- na rozdiel od začatia konania o nesplnenie povinnosti, rozhodnutie o pozastavení alebo znížení financovania Únie predstavuje akt spôsobujúci ujmu jeho adresátovi, ktorý možno napadnúť žalobou podanou na súdoch Únie.<sup>120</sup>

221. Táto judikatúra bola použitá na odôvodnenie doložiek podmienenosti, podľa ktorých je vyplatenie finančných prostriedkov z rozpočtu Únie viazané na dodržiavanie horizontálnych povinností, ako je riadne fungovanie vnútroštátnych systémov riadenia a kontroly finančných prostriedkov, ktoré prispievajú k správne finančnému riadeniu rozpočtu Únie. To isté platí v prípade systémových nedostatkov vo fungovaní vnútroštátnych orgánov poverených plnením rozpočtu Únie.<sup>121</sup>

222. So zreteľom na túto judikatúru treba overiť, či sa mechanizmus upravený v článku 7 ZEÚ odlišuje od mechanizmu zavedeného nariadením 2020/2092.

223. Pokiaľ ide o *prijatie opatrení*, podľa článku 7 ZEÚ je podmienené konštatovaním existencie závažného a pretrvávajúceho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ niektorým členským štátom. V článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 sa však hovorí len o porušení zásad právneho štátu členským štátom, ktoré priamo ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu alebo ochranu finančných záujmov Únie alebo spôsobujú závažné riziko takého ovplyvňovania.

224. Prah stanovený v článku 7 ZEÚ je prísnejší než prah stanovený v nariadení 2020/2092, keďže vyžaduje existenciu závažného a pretrvávajúceho porušenia ktorejkoľvek z hodnôt uvedených v článku 2 (nielen právneho štátu).

225. Článok 7 ZEÚ nevyžaduje dostatočne priamu súvislosť s konkrétnou oblasťou práva Únie, čo nariadenie 2020/2092 vyžaduje, keďže podľa neho musí porušenie právneho štátu súvisieť s plnením rozpočtu Únie. Nariadenie 2020/2092 sa teda uplatňuje v oveľa obmedzenejšom rozsahu než článok 7 ZEÚ.

<sup>118</sup> Cieľom postupu zúčtovania výdavkov je overiť nielen správnosť a zákonnosť výdavkov, ale aj správne rozdelenie finančných nákladov, ktoré vyplývajú zo spoločnej poľnohospodárskej politiky, medzi členské štáty a Úniu. Pozri rozsudok z 11. januára 2001, Grécko/Komisia (C-247/98, EU:C:2001:4, body 13 a 14).

<sup>119</sup> Rozsudok z 25. októbra 2007, Komninou a i./Komisia (C-167/06 P, EU:C:2007:633, bod 52), a uznesenie z 11. júla 1996, An Taisce a WWF UK/Komisia (C-325/94 P, neuvverejnené, EU:C:1996:293, bod 23). Pozri tiež rozsudok Všeobecného súdu z 26. februára 2013, Španielsko/Komisia (T-65/10, T-113/10 a T-138/10, EU:T:2013:93, bod 109).

<sup>120</sup> Uznesenie z 11. júla 1996, An Taisce a WWF UK/Komisia (C-325/94 P, neuvverejnené, EU:C:1996:293, bod 24).

<sup>121</sup> Rozsudky z 2. apríla 2020, Komisia/Španielsko (C-406/19 P, EU:C:2020:276, body 49 a 50), a z 15. októbra 2014, Dánsko/Komisia (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, body 81 až 83).

226. Mechanizmus nariadenia 2020/2092, pokiaľ ide o podmienky prijatia opatrení, je podobný iným nástrojom finančnej podmienenosti a plnenia rozpočtu, a nie mechanizmu podľa článku 7 ZEÚ. Podobnosť s uvedenými nástrojmi, a nie s týmto mechanizmom sa prejavuje napríklad v:

- nariadení o rozpočtových pravidlách, ktorého článok 131 ods. 3 dovoľuje pozastaviť vyplácanie finančných prostriedkov, ak sa preukáže, že pri plnení právneho záväzku došlo k nezrovnalostiam, podvodu alebo porušeniu povinností alebo je potrebné overiť, či k nim došlo, alebo ak nezrovnalosti, podvody alebo porušenia povinností spochybňujú spoľahlivosť alebo účinnosť systémov vnútornej kontroly osoby alebo subjektu implementujúcich finančné prostriedky Únie alebo zákonnosť a správnosť príslušných transakcií,
- nariadení o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027, v ktorom je podobne stanovená možnosť pozastaviť platby (článok 97 ods. 1) a vykonať finančné opravy (článok 104 ods. 1).

227. Aj pokiaľ ide o makroekonomickú podmienenosť nariadenia 2021/241, nápravné opatrenia sa podľa jeho článku 10 prijímajú, „... ak Rada v súlade s článkom 126 ods. 8 alebo 11 ZFEÚ rozhodne, že členský štát neprijal účinné opatrenie na nápravu svojho nadmerného deficitu, pokiaľ nestanoví, že v Únii ako celku došlo k prudkému hospodárskemu poklesu...“.

228. Čo sa týka *typov opatrení*, nariadenie 2020/2092 má opäť bližšie k mechanizmom podmienenosti podľa nariadenia o rozpočtových pravidlách a iných predpisov Únie než k postupu podľa článku 7 ZEÚ.

229. Článok 7 ZEÚ v odseku 3 stanovuje, že Rada môže rozhodnúť o pozastavení „určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv pre príslušný členský štát“. Kroky, ktoré môže Rada na základe tohto ustanovenia podniknúť, značne prekračujú opatrenia spojené s plnením rozpočtu Únie, ktoré sú uvedené v článku 5 ods. 1 nariadenia 2020/2092.<sup>122</sup> Tieto opatrenia (okrem iného pozastavenie programov, záväzkov a platieb) sú opatrenia, ktoré sú typické pre predpisy Únie týkajúce sa plnenia rozpočtu.

230. Pokiaľ ide o *kritériá výberu opatrení*, tie, ktoré sú stanovené v nariadení 2020/2092, sa vo všeobecnosti zhodujú s kritériami stanovenými v rozpočtových predpisoch Únie a vzdávajú sa od postupu upraveného v článku 7 ZEÚ, ktorého odsek 3 stanovuje, že Rada pri prijímaní opatrení zohľadní ich možné následky na práva a povinnosti fyzických a právnických osôb.

231. V súvislosti s týmto aspektom odkazujem na rozbor článku 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092, ktorý som vykonal pri skúmaní predchádzajúceho žalobného dôvodu, pokiaľ ide o zásadu proporcionality ako kritérium na úpravu opatrení, spolu s kritériami povahy, závažnosti a frekvencie nezrovnalostí, ako aj s kritériom ich finančných dôsledkov pre rozpočet Únie.

<sup>122</sup> Pozastavenie schvaľovania jedného alebo viacerých programov alebo zmena takého pozastavenia, pozastavenie záväzkov, zníženie záväzkov, a to aj prostredníctvom finančných opráv alebo transferov v prospech iných výdavkových programov, zníženie predbežného financovania, prerušenie platobných termínov a pozastavenie platieb.



232. V rozpočtových predpisoch Únie sa tiež nachádzajú tie isté kritériá a kritérium viazanosti na správne vynaloženie výdavkov.<sup>123</sup> Postup makroekonomickej podmienenosti podľa Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti zahŕňa okrem kritéria proporcionality ďalšie osobitné kritériá sociálnej alebo ekonomickej povahy.<sup>124</sup>

233. Čo sa týka *zrušenia opatrení*, článok 7 ods. 4 ZEÚ stanovuje, že Rada môže rozhodnúť o zmene alebo odvolaní opatrení prijatých podľa odseku 3 v dôsledku zmeny situácie, ktorá viedla k ich zavedeniu.

234. V článku 7 ods. 1 a 2 nariadenia 2020/2092 sa uplatňuje podobné kritérium, ktoré je však spojené s tým, že porušenie zásad právneho štátu má vplyv na riadne plnenie rozpočtu Únie. Len v tomto prípade je zrušenie nápravných finančných opatrení podmienené tým, že členský štát napraví také porušenia.<sup>125</sup>

235. Tá istá logika sa nachádza v článku 10 ods. 6 nariadenia 2021/241. Všeobecné rozpočtové predpisy Únie sa riadia podobným postupom, pokiaľ ide o zrušenie opatrení, ak dôjde k predbežnému pozastaveniu alebo predbežnej finančnej oprave.<sup>126</sup>

236. Aby som to zhrnul, vzhľadom na podmienky prijímania, typy opatrení, kritériá výberu a kritériá na zrušenie opatrení sa mechanizmus nariadenia 2020/2092 približuje k rozpočtovým predpisom Únie a vzdaluje od postupu upraveného v článku 7 ZEÚ.

237. Domnievam sa teda, že prvú časť druhého žalobného dôvodu treba zamietnuť.

## ***B. Druhá časť druhého žalobného dôvodu: porušenie zásady inštitucionálnej rovnováhy a článku 269 ZFEÚ***

### *1. Argumentácia účastníkov konania*

238. Podľa maďarskej vlády nariadenie 2020/2092 porušuje zásadu inštitucionálnej rovnováhy stanovenú v článku 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj článok 269 ZFEÚ, pokiaľ ide o právomoc Súdneho dvora.

239. Maďarská vláda sa domnieva, že postup podľa nariadenia 2020/2092, ktorý je jednoduchší, rýchlejší a účinnejší než postup upravený v článku 7 ZEÚ na účely sankcionovania porušení zásad právneho štátu, mení inštitucionálnu rovnováhu, na ktorej je tento článok založený, a teda aj rovnováhu podľa článku 13 ZEÚ na úkor dotknutého členského štátu. Okrem toho zavádza neobmedzené preskúmanie zo strany Súdneho dvora, ktoré je oveľa podrobnejšie než preskúmanie podľa článku 269 ZFEÚ.

<sup>123</sup> Podľa odôvodnenia 70 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027 pri opatreniach na ochranu finančných záujmov a rozpočtu Únie (prerušenie lehoty na platbu, pozastavenie priebežných platieb a uplatnenie finančných opráv) „Komisia by mala dodržať zásadu proporcionality tým, že zohľadní povahu, závažnosť a frekvenciu nezrovnalostí a ich finančné dôsledky pre rozpočet Únie“.

<sup>124</sup> V článku 10 ods. 4 nariadenia 2021/241 sa uvádza, že „rozsah a úroveň pozastavenia záväzkov alebo platieb, ktoré sa má uložiť, musia byť primerané, musia dodržiavať rovnosť zaobchádzania medzi členskými štátmi a zohľadňovať hospodárske a sociálne okolnosti v dotknutom členskom štáte, najmä mieru nezamestnanosti, mieru chudoby alebo sociálneho vylúčenia v dotknutom členskom štáte v porovnaní s priemerom Únie a vplyv pozastavenia na hospodárstvo dotknutého členského štátu“.

<sup>125</sup> V praxi sa členský štát musí vzdať finančných prostriedkov z rozpočtu Únie alebo ukončiť porušenia zásad právneho štátu ovplyvňujúcich plnenie rozpočtu Únie, ktorých sa dopúšťa.

<sup>126</sup> Pozri článok 63 ods. 8 *in fine* nariadenia o rozpočtových pravidlách.

240. Parlament a Rada spochybňujú tieto tvrdenia. Podľa ich názoru postup podľa nariadenia 2020/2092 neporušuje zásadu inštitucionálnej rovnováhy, lebo je podobný postupu použitému v iných rozpočtových predpisoch Únie. Obmedzenie preskúmania zo strany Súdneho dvora, ktoré je stanovené v článku 269 ZFEÚ, sa navyše nemá uplatniť na mechanizmy finančnej podmienenosti.

## 2. Posúdenie

241. Maďarská vláda uvádza dva dôvody, pre ktoré je podľa jej názoru potrebné zrušiť nariadenie 2020/2092: a) vytvorenie rozhodovacieho postupu, ktorý je paralelný s postupom podľa článku 7 ZEÚ a ktorý podľa nej narúša inštitucionálnu rovnováhu stanovenú v tomto článku a v článku 13 ods. 2 ZEÚ, a b) nezlučiteľnosť neobmedzeného súdneho preskúmania opatrení prijatých na základe nariadenia 2020/2092 zo strany Súdneho dvora s oveľa obmedzenejším preskúmaním podľa článku 269 ZFEÚ.

### *a) Rozhodovací postup podľa nariadenia 2020/2092 v porovnaní s rozhodovacím postupom podľa článku 7 ZEÚ*

242. Článok 7 ZEÚ zavádza rigidný systém prijímania rozhodnutí s osobitnými pravidlami hlasovania.<sup>127</sup> Postup sa líši podľa toho, či sa konštatuje len riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ alebo existencia tohto porušenia.

243. V prvom prípade (riziko porušenia):

- návrh môže podať jedna tretina členských štátov, Európsky parlament alebo Komisia;
- Rada môže 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.

244. V druhom prípade (existencia porušenia):

- 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 a pretrvávajúceho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 niektorým členským štátom, a to po vyzvaní tohto členského štátu, aby predložil svoje stanovisko,
- ak je prijaté uvedené rozhodnutie, môže Rada kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o pozastavení určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv pre príslušný členský štát. Rada môže následne kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o zmene alebo odvolaní prijatých opatrení v dôsledku zmeny situácie, ktorá viedla k ich zavedeniu.

<sup>127</sup> Podľa článku 7 ods. 5 ZEÚ „pravidlá hlasovania, ktoré sa na účely tohto článku vzťahujú na Európsky parlament, Európsku radu a Radu, sú ustanovené v článku 354 [ZFEÚ]“.

245. Článok 7 ZEÚ teda stanovuje dve hlasovania v Rade, jedno štvorpätinovou väčšinou a druhé kvalifikovanou väčšinou, a ďalšie hlasovanie, tentoraz jednomyseľné, v Európskej rade, pričom dotknutý členský štát sa na nich nemôže zúčastniť. Tento postup je fakultatívny a pre jeho jednotlivé fázy nie sú stanovené lehoty. Prebieha predovšetkým v rámci Rady, s výnimkou odôvodneného návrhu, ktorý môže podať jedna tretina členských štátov, Parlament a Komisia.

246. Nariadenie 2020/2092 sa vzdáva od uvedenej schémy a približuje sa k postupom upraveným v článku 258 ZFEÚ:

- právo iniciatívy má výlučne Komisia, ktorá ho uplatní, ak zistí, že existujú opodstatnené dôvody domnievať sa, že sú splnené podmienky stanovené v článku 4 nariadenia 2020/2092;
- Komisia zašle členskému štátu „písomné oznámenie, v ktorom uvedie skutkové okolnosti a konkrétne dôvody, na ktorých založila svoje zistenia“ (článok 6 ods. 1);
- v lehote stanovenej Komisiou členský štát „poskytne požadované informácie a môže vzniesť pripomienky“, v ktorých „môže... navrhnúť prijatie nápravných opatrení na riešenie zistení uvedených v oznámení Komisie“ (článok 6 ods. 5);
- Komisia posúdi prijaté informácie a pripomienky členského štátu, ako aj primeranosť nápravných opatrení. Ak má „v úmysle predložiť návrh [Rade], poskytne predtým členskému štátu príležitosť predložiť do jedného mesiaca pripomienky, najmä k proporcionálite plánovaných opatrení“ (článok 6 ods. 6 a 7);
- ak Komisia trvá na svojom zámere, predloží Rade návrh vykonávacieho rozhodnutia, v ktorom uvedie konkrétne dôvody a dôkazy, na ktorých sa zakladajú jej zistenia (článok 6 ods. 9);
- Rada prijme vykonávacie rozhodnutie založené na návrhu Komisie alebo, konajúc kvalifikovanou väčšinou, ho môže zmeniť „a zmenené znenie prijať prostredníctvom vykonávacieho rozhodnutia“ (článok 6 ods. 11).

247. V nariadení 2020/2092 je preto stanovená predchádzajúca fáza riadená Komisiou, ktorá zahŕňa dve kolá konzultácií s dotknutým štátom, podobne ako je to v prípade žalôb o nesplnenie povinnosti. Tento postup je pre Komisiu povinný a pre všetky jeho fázy sú stanovené lehoty. V Rade sa hlasuje kvalifikovanou väčšinou, pričom na tomto hlasovaní sa zúčastňuje dotknutý štát.

248. V porovnaní s postupom podľa článku 7 ZEÚ je postup upravený v nariadení 2020/2092 menej rigidný a za podmienok, ktoré som opísal vyššie, umožňuje jednoduchšie prijať nápravné opatrenia.

249. Rada tvrdí, že uvedený postup je v súlade so zásadou inštitucionálnej rovnováhy a je podobný postupu, ktorý sa používa v prípade iných rozpočtových aktov Únie na základe článku 317 druhého odseku ZFEÚ a článku 291 ods. 2 ZFEÚ.

250. Uvedené tvrdenie však naráža na dva problémy, ktoré súvisia s priznaním vykonávacích právomocí Rade a so zásahom Európskej rady vo výnimočných situáciách.

251. Priznanie vykonávacích právomocí Rade vyplýva z „dôležitos[ti] finančných účinkov opatrení prijatých podľa [nariadenia 2020/2092]“. <sup>128</sup> Nie je však jasné, či je v súlade s článkom 317 ZFEÚ, podľa ktorého jedine Komisia v spolupráci s členskými štátmi plní rozpočet Únie, a to na vlastnú zodpovednosť.

252. Môže normatívny akt, akým je nariadenie 2020/2092, ktorého právnym základom je článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ a ktorý stanovuje rozpočtové pravidlá týkajúce sa plnenia rozpočtu Únie, priznať Rade právomoc vykonať tieto pravidlá? Na túto otázku pomáha odpovedať judikatúra Súdneho dvora. <sup>129</sup> Ako Rada uviedla na pojednávaní, je možné rozlišovať medzi plnením rozpočtu v užšom zmysle (plnenie výdavkových záväzkov), ktoré je podľa článku 317 ZFEÚ zverené Komisii, a plnením rozpočtu v širšom zmysle, na ktoré sa vzťahuje článok 322 ods. 1 písm. a), v ktorom sú spomenuté rozpočtové pravidlá týkajúce sa zostavovania a plnenia rozpočtu. Tieto pravidlá tvoria rámec pre neskorší postup Komisie pri plnení výdavkových záväzkov. V súvislosti s týmito rozpočtovými pravidlami nie je v článku 322 ZFEÚ stanovená nijaká výhrada v prospech Komisie. Je teda možné, aby sa Rada prostredníctvom článku 291 ZFEÚ podieľala na vykonávaní rozpočtových pravidiel týkajúcich sa prijímania a plnenia rozpočtu, pokiaľ sa uvedú dôvody tohto zásahu, <sup>130</sup> ktoré sú v tomto prípade uvedené v odôvodnení 20 nariadenia 2020/2092.

253. V článku 291 ZFEÚ, ktorý je súčasťou oddielu ZFEÚ nazvaného „Právne akty Únie“, sa totiž uvádza:

- podľa jeho odseku 1 členské štáty prijímajú všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie právne záväzných aktov Únie,
- podľa jeho odseku 2, „ak sú potrebné jednotné podmienky na vykonávanie právne záväzných aktov Únie, tieto akty zveria vykonávacie právomoci Komisii alebo v osobitných, náležité odôvodnených prípadoch... Rade“.

254. Toto ustanovenie umožňuje priznať tak Komisii, ako aj Rade právomoc prijať vykonávacie predpisy, ktorú by inak naďalej mali členské štáty. Jedným z osobitných prípadov, v ktorých môžu byť potrebné jednotné podmienky vykonávania, ktoré odôvodňujú priznanie právomoci Rade, je prípad plnenia rozpočtu v širšom zmysle.

255. Ako tvrdí Rada, iné rozpočtové predpisy Únie jej tiež priznávajú právomoci týkajúce sa plnenia rozpočtu. To je prípad článku 19 ods. 6, 7, 8, 11 a 13 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027, ktorý Rade priznáva právomoc prijímať vykonávacie opatrenia v rámci mechanizmu makroekonomickej podmienenosti, ktorý je v ňom stanovený. Je to tak aj v prípade nariadenia 2021/241, v ktorom sa uvádza:

- „návrh Komisie na rozhodnutie o pozastavení záväzkov sa považuje za prijatý Radou, ak Rada nerozhodne vykonávacím aktom o zamietnutí takéhoto návrhu kvalifikovanou väčšinou v lehote jedného mesiaca od predloženia návrhu Komisie“ (článok 10 ods. 3),

<sup>128</sup> Odôvodnenie 20 nariadenia 2020/2092.

<sup>129</sup> Pozri rozsudok z 24. októbra 1989, Komisia/Rada (16/88, EU:C:1989:397, body 15 až 18).

<sup>130</sup> Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora „Rada je povinná riadne odôvodniť v závislosti od povahy alebo obsahu základného aktu, ktorý má byť vykonaný alebo zmenený, výnimku z pravidla, podľa ktorého prináleží Komisii obvykle vykonávať vykonávaciu právomoc“ [rozsudok z 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 60 a citovaná judikatúra)].

– „na návrh Komisie schváli Rada prostredníctvom vykonávacieho rozhodnutia posúdenie plánu obnovy a odolnosti, ktorý predložil členský štát...“ (článok 20).

256. Možno teda uznať, že mechanizmus finančnej podmienenosti upravený v nariadení 2020/2092 zodpovedá jednému z týchto „osobitných, náležité odôvodnených prípadov“, ktoré umožňujú priznať vykonávacie právomoci Rade.

257. Pokiaľ ide o zapojenie Európskej rady do rozhodovacieho postupu podľa nariadenia 2020/2092, je uvedené len v odôvodnení 26<sup>131</sup> tohto nariadenia a nebolo začlenené do jeho článkov (aj keď bolo spomenuté v kompromise Európskej rady z decembra 2020). Vzhľadom na to, že odôvodnenia slúžia na stručné odôvodnenie následného obsahu normatívnej časti aktu (teda jeho článkov), pokiaľ prekračujú túto funkciu, nemajú právne účinky.<sup>132</sup>

258. Uvedený zásah Európskej rady (ktorý má podobu *núdzovej brzdy* počas rozhodovacieho postupu podľa nariadenia 2020/2092) by nebol v súlade s primárnym právom, ak by mal záväzné právne účinky,<sup>133</sup> lebo žiadne ustanovenie Zmlúv jej nepriznáva uvedené právomoci<sup>134</sup>.

259. Komisia akceptuje zásah Európskej rady, lebo ide o „politickú diskusiu, ktorá nezahŕňa formálny krok v postupe ani zapojenie Európskej rady do plnenia rozpočtu, a nemala by spôsobiť neúčinnosť mechanizmu, keďže tým nie je dotknutá rozhodovacia právomoc Rady a úloha Komisie“.<sup>135</sup>

260. V tomto zmysle, vychádzajúc z predpokladu, že *politický* zásah Európskej rady nie je uvedený v článkoch nariadenia 2020/2092 ani nemôže zasahovať do rozhodovacieho postupu upraveného v tomto nariadení, sú námietky maďarskej vlády proti zásahu Európskej rady neúčinné.

<sup>131</sup> Podľa odôvodnenia 26 nariadenia 2020/2092 „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. Ak sa výnimočne dotknutý členský štát domnieva, že došlo k závažným porušeniam uvedených zásad, môže požiadať predsedu Európskej rady, aby túto záležitosť postúpil nasledujúcemu zasadnutiu Európskej rady. Za takýchto výnimočných okolností by sa žiadne rozhodnutie týkajúce sa opatrení nemalo prijať dovtedy, kým Európska rada záležitosť neprerokuje. Tento proces nesmie trvať spravidla dlhšie ako tri mesiace po tom, ako Komisia predložila svoj návrh Rade“.

<sup>132</sup> Súdny dvor mal viackrát príležitosť uviesť, že odôvodnenia aktu Únie nemajú záväznú právnu silu a nemožno sa na ne účinne odvolávať na účely výnimky z ustanovení dotknutého aktu, ani s cieľom výkladu týchto ustanovení v zmysle, ktorý je zjavne v rozpore s ich znením. Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. marca 2020, *Marine Harvest/Komisia* (C-10/18 P, EU:C:2020:149, bod 44); z 2. apríla 2009, *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229, bod 16), a z 10. januára 2006, *IATA a ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 76).

<sup>133</sup> Právny účinok nemá ani záväzok Európskej rady vyjadrený v bode 2 písm. j) dokumentu EUCO 22/20, závery Európskej rady z 11. decembra 2020, v ktorom sa uvádza: „V prípade, že dotknutý členský štát predloží žiadosť, ako sa uvádza v odôvodnení 26 nariadenia, zaradí predseda Európskej rady tento bod do programu zasadnutia Európskej rady. Európska rada sa bude usilovať o formuláciu spoločnej pozície v tejto veci.“

<sup>134</sup> Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 6. septembra 2017, *Slovensko a Maďarsko/Rada* (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 148), v ktorom sa uvádza: „Článok 78 ods. 3 ZFEÚ na druhej strane umožňuje Rade prijať opatrenia kvalifikovanou väčšinou, ako to spravila Rada pri prijímaní napadnutého rozhodnutia. Zásada inštitucionálnej rovnováhy vylučuje, aby Európska rada zmenila toto pravidlo hlasovania tým, že Rade stanoví prostredníctvom záverov prijatých na základe článku 68 ZFEÚ pravidlo hlasovania na základe jednomyseľnosti.“

<sup>135</sup> Dokument COM(2020) 843 final zo 14. decembra 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu podľa článku 294 ods. 6 ZFEÚ o pozícii Rady k prijatiu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, s. 3.

b) Možné porušenie článku 269 ZFEÚ

261. Podľa maďarskej vlády opatrenia stanovené v nariadení 2020/2092 podliehajú neobmedzenému súdnemu preskúmaniu zo strany Súdneho dvora, ktorý môže rozhodovať o vecnej stránke prijatých rozhodnutí, a nie len o „dodržaní procesných ustanovení“. Naopak podľa článku 269 ZFEÚ sa žaloba proti aktom Európskej rady alebo Rady prijatým v rámci článku 7 ZEÚ môže týkať len týchto ustanovení.

262. Táto časť žalobného dôvodu vychádza z implicitného predpokladu, že mechanizmus nariadenia 2020/2092 sa v skutočnosti zhoduje s mechanizmom článku 7 ZEÚ. Z dôvodov, ktoré som uviedol vyššie, sa domnievam, že tento predpoklad nie je správny, čo znamená, že celá ďalšia argumentácia maďarskej vlády je irelevantná.

263. Nemožno poprieť existenciu dvojakej úrovne súdneho preskúmania v jednom prípade (článok 263 ZFEÚ) a v druhom prípade (článok 269 ZFEÚ), lebo Súdny dvor:

- si ponecháva *všeobecnú* právomoc skúmať zákonnosť aktov prijatých Komisiou a Radou na základe nariadenia 2020/2092, ktoré sú predmetom žaloby o neplatnosť. Vyplýva to najmä z článku 263 ZFEÚ (pokiaľ ide o rozhodnutia, ktorými sa ukladajú nápravné opatrenia) a z článku 265 ZFEÚ (pokiaľ ide o možnú nečinnosť Komisie pri vedení konania);
- má v súlade s článkom 269 ZFEÚ právomoc, ktorá je *obmedzená* na porušenie procesných pravidiel, a netýka sa hmotnoprávných pravidiel, ak sa podá žaloba o neplatnosť proti aktom prijatým Európskou radou alebo Radou na základe článku 7 ZEÚ.

264. Súdny dvor spresnil niektoré aspekty postupu upraveného v článku 7 ZEÚ v rozsudku z 3. júna 2021, Maďarsko/Parlament<sup>136</sup>. Konkrétne rozhodol, že

- článok 269 ZFEÚ sa týka len aktov Rady a Európskej rady prijatých v rámci postupu podľa článku 7 ZEÚ, ale nie uznesení Parlamentu prijatých na základe toho istého článku,<sup>137</sup>
- uvedené uznesenia Parlamentu naďalej podliehajú „všeobecnej právomoci, ktorú Súdny dvor Európskej únie priznáva článok 263 ZFEÚ na účely preskúmania zákonnosti aktov inštitúcií Únie“,<sup>138</sup>
- keďže článok 269 ZFEÚ stanovuje obmedzenie všeobecnej právomoci Súdneho dvora, má sa vykladať reštriktívne.<sup>139</sup>

265. Vzhľadom na rozdiely medzi oboma postupmi najmä nič nebráni tomu, aby akty Komisie a Rady prijaté na základe nariadenia 2020/2092 podliehali úplnému (teda neobmedzenému) preskúmaniu zákonnosti zo strany Súdneho dvora podľa článku 263 ZFEÚ, a nie obmedzenejšiemu preskúmaniu podľa článku 269 ZFEÚ, ktoré sa výnimočne uplatní len na akty prijaté v súlade s článkom 7 ZEÚ.

266. Druhú časť druhého žalobného dôvodu teda treba zamietnuť.

<sup>136</sup> C-650/18, EU:C:2021:426, bod 30.

<sup>137</sup> Rozsudok z 3. júna 2021, Maďarsko/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, bod 32).

<sup>138</sup> Tamže, bod 33.

<sup>139</sup> Tamže, bod 31.

## VII. Tretí žalobný dôvod: porušenie zásady právnej istoty

### A. Argumentácia účastníkov konania

267. Maďarská vláda tvrdí, že pojem právny štát, na ktorom je založené nariadenie 2020/2092, je abstraktný, v práve Únie sa nedá jednotne vymedziť a každý členský štát ho musí konkretizovať vo svojom právnom poriadku. Článok 2 písm. a) nariadenia 2020/2092 podľa jej názoru rozširuje uvedený pojem a má nepriaznivý vplyv na právnu istotu.

268. Okrem toho podľa maďarskej vlády sú „oblasti“, ktorými je pojem právny štát spresnený v článku 4 ods. 2 nariadenia 2020/2092 (v ktorom sú demonštratívne uvedené niektoré z oblastí, v ktorých môže dôjsť k porušeniam), vyjadrené otvoreným a abstraktným spôsobom, čo je v rozpore s požiadavkami právnej istoty.

269. Maďarská vláda sa domnieva, že ten istý nedostatok sa týka ďalších ustanovení nariadenia 2020/2092 [článok 4 ods. 1, článok 4 ods. 2 písm. h), článok 5 ods. 3, ako aj článok 6 ods. 3 a 8], čo vedie k vysokej miere právnej neistoty.

270. Parlament a Rada spochybňujú tieto tvrdenia a domnievajú sa, že definícia právneho štátu na účely uplatňovania nariadenia 2020/2092 je platná a rešpektuje právnu istotu tak ako ostatné podmienky uplatňovania mechanizmu podmienenosti.

### B. Posúdenie

271. Najprv pripomeniem, že podľa Súdneho dvora:

- zásada právnej istoty „vyžaduje jednak, aby boli právne pravidlá jasné a presné, a jednak, aby ich uplatnenie bolo pre osoby podliehajúce súdnej právomoci predvídateľné, najmä ak môžu mať nepriaznivé dôsledky pre jednotlivcov a podniky. Uvedená zásada konkrétne vyžaduje, aby právna úprava dotknutým osobám umožnila s istotou poznať rozsah povinností, ktoré im táto úprava stanovuje, pričom musia mať možnosť jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať“<sup>140</sup>;
- táto zásada „je osobitne prísna v prípade, ak môže mať právna úprava finančné následky“<sup>141</sup>;
- „keďže je... právnemu predpisu vlastný určitý stupeň neurčitosti, pokiaľ ide o jeho význam a rozsah, je potrebné obmedziť sa... na preskúmanie toho, či predmetný právny akt trpí takou nejednoznačnosťou, ktorá vytvára prekážku tomu, aby tento členský štát mohol s dostatočnou určitosťou vyriešiť prípadné pochybnosti o rozsahu alebo význame napadnutého nariadenia“<sup>142</sup>;
- požiadavky vyplývajúce zo zásady právnej istoty „nemožno chápať ako nariaďujúce, aby norma, ktorá používa abstraktný právny pojem, uviedla rôzne konkrétne príklady, v ktorých sa tento pojem uplatní, keďže všetky tieto príklady nemôže normotvorca vopred určiť“<sup>143</sup>;

<sup>140</sup> Rozsudok z 29. apríla 2021, Banco de Portugal a i. (C-504/19, EU:C:2021:335, bod 51).

<sup>141</sup> Tamže, bod 52.

<sup>142</sup> Rozsudok zo 14. apríla 2005, Belgicko/Komisia (C-110/03, EU:C:2005:223, bod 31).

<sup>143</sup> Rozsudok z 20. júla 2017, Marco Tronchetti Provera a i. (C-206/16, EU:C:2017:572, bod 42).

– dodržiavanie požiadaviek právnej istoty treba vyvážiť inými verejnými záujmami.<sup>144</sup>

272. Hoci je pojem právny štát ako hodnota Únie zakotvená v článku 2 ZEÚ široký, nič nebráni tomu, aby ho normotvorca Únie na účely zavedenia mechanizmu finančnej podmienenosti v konkrétnej vecnej oblasti, akou je oblasť plnenia rozpočtu, spresnil.

273. Pojem právny štát má v právnom poriadku Únie autonómny význam. Vymedzenie jeho znakov nemožno ponechať na vnútroštátne právne poriadky členských štátov, lebo by to ohrozilo jednotné uplatňovanie tohto pojmu. Hoci doteraz nebol systematicky upravený v právnych predpisoch, v oblastiach, ktoré patria do vlastných právomocí Únie, by pravdepodobne nič nebránilo takejto úprave.

274. Ako som už uviedol, judikatúra Súdneho dvora prispela k formovaniu hodnoty právneho štátu, pokiaľ ide o jej dôsledky pre účinnú súdnu ochranu alebo pre nezávislosť súdov. Závery, ktoré vyplývajú z tejto judikatúry, môžu poskytnúť normotvorcovi Únie usmernenia, ktoré pomôžu konkretizovať uvedenú hodnotu v sekundárnych právnych predpisoch. Tak to bolo v prípade nariadenia 2020/2092.

275. Súdny dvor musí v rámci preskúmania zákonnosti, ktoré vykonáva, overiť, či definícia právneho štátu uvedená v článku 2 písm. a) nariadenia 2020/2092, ako aj skutočnosti naznačujúce porušenia (článok 3) a príklady porušení zásad, ktoré sú v ňom uvedené (článok 4 ods. 2), spĺňajú požiadavky vyplývajúce zo zásady právnej istoty.

276. Definícia uvedená v článku 2 písm. a) nariadenia 2020/2092 sa skladá z troch častí:

- právny štát je hodnotou Únie zakotvenou v článku 2 ZEÚ;
- zahŕňa sedem právnych zásad, ktorými sú zásada zákonnosti implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický zákonodarný proces; zásada právnej istoty; zásada zákazu svojvoľnosti výkonných právomocí; zásada účinnej súdnej ochrany zo strany nezávislých a nestranných súdov vrátane prístupu k spravodlivosti, a to aj pokiaľ ide o základné práva; zásada oddelenia právomocí a zásada nediskriminácie a rovnosti pred zákonom;
- tieto zásady sa majú vykladať „so zreteľom na ostatné hodnoty a zásady Únie zakotvené v článku 2 [ZEÚ]“.

277. V tejto definícii, ktorá – pripomínam – je stanovená len na účely nariadenia 2020/2092, je prevzatý pojem uvedený v článku 2 ZEÚ, ktorý je rozvinutý konkretizovaním siedmich zásad, ktoré uvádza normotvorca. Tieto zásady sú založené na judikatúre Súdneho dvora a na činnosti Komisie<sup>145</sup>, ktoré zasa vychádzajú z prvkov právneho štátu, ktoré identifikovali medzinárodné orgány, ako je Benátska komisia<sup>146</sup>.

278. Charakteristika právneho štátu založená na odkaze na vyššie uvedené zásady spĺňa minimálne požiadavky jasnosti, presnosti a predvídateľnosti, ktoré vyplývajú zo zásady právnej istoty. Členské štáty majú dostatočné poznatky o povinnostiach, ktoré vyplývajú z týchto zásad, najmä ak sa vezme do úvahy, že väčšinu z nich sformuloval Súdny dvor vo svojej judikatúre.

<sup>144</sup> Rozsudok z 30. apríla 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, bod 45).

<sup>145</sup> Dokument COM(2014) 158 final, oznámenie Komisie „Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu“, príloha I.

<sup>146</sup> Európska komisia Rady Európy pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia).



279. Je pravda, že uvedené zásady sa vyznačujú nevyhnutnou mierou abstraktnosti a nie je možné, aby normotvorca Únie identifikoval všetky prípady, v ktorých sa tieto zásady uplatnia. Táto okolnosť, ktorá platí pre každý právny predpis, ktorý vyjadruje určitú právnu zásadu, sama osebe neporušuje požiadavky právnej istoty. Subjektu, ktorý túto zásadu vykladá, prináleží konkretizovať jej uplatnenie na daný prípad.

280. Skutočnosť, že v článku 3 nariadenia 2020/2092 sú uvedené niektoré „skutočnosti[, ktoré môžu] naznačovať porušenia zásad právneho štátu“ (ohrozovanie nezávislosti súdnictva, nepotrebanie nezákonných alebo svojvoľných rozhodnutí orgánov verejnej moci alebo obmedzovanie dostupnosti a účinnosti právnych prostriedkov nápravy), svedčí o úsilí normotvorcu uľahčiť uplatňovanie zásad právneho štátu a zvýšiť právnu istotu.

281. To isté možno povedať o článku 4 ods. 2 nariadenia 2020/2092, v ktorom sa nachádza orientačný zoznam oblastí, v ktorých môže dôjsť k porušeniam zásad právneho štátu.

282. Cieľom uvedeného zoznamu je vymedziť porušenia zásad právneho štátu, ktoré môžu viesť k prijatiu opatrení podmienenosti podľa nariadenia 2020/2092, ak existuje priama súvislosť s plnením rozpočtu Únie.

283. V písmene h) spomenutého výpočtu sú uvedené „iné situácie alebo konanie orgánov, ktoré sú relevantné z hľadiska správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo ochrany finančných záujmov Únie“. Ako som už uviedol, začlenenie tohto ustanovenia je logické a rozsah jeho formulácie nemá vplyv na právnu istotu viac než ktorékoľvek iné podobné ustanovenie. Toto ustanovenie je nevyhnutné z dôvodu, že nie je možné zostaviť taxatívny zoznam konaní členských štátov, ktoré pri plnení rozpočtu Únie môžu porušovať zásady právneho štátu.

284. Článok 4 ods. 2 nariadenia 2020/2092 obmedzuje jeho použitie na vecnú oblasť, ktorá patrí do právomoci Únie, konkrétne plnenie jej rozpočtu. Týmto spôsobom poskytuje členským štátom právnu istotu, keďže im umožňuje vopred vedieť, v ktorých „oblastiach“ ich činnosti sa uplatňuje finančná podmienenosť z dôvodu porušenia zásad právneho štátu, ktorá je obmedzená na plnenie rozpočtu Únie.

285. Použitie pomerne neurčitých pojmov v článku 4 ods. 2 nariadenia 2020/2092 podľa môjho názoru nespôsobuje nejednoznačnosť, ktorá by bola v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi zo zásady právnej istoty. Sú v ňom uvedené pojmy, ktoré sa často používajú v iných predpisoch Únie, najmä vo finančnej oblasti. Komisia<sup>147</sup> a Rada budú musieť ďalej konkretizovať tieto pojmy v rámci svojej správnej praxe pri uplatňovaní nariadenia 2020/2092 s možnosťou následného preskúmania zo strany Súdneho dvora.

286. Maďarská vláda okrem článkov, ktoré som rozobral vyššie, uvádza ďalšie články nariadenia 2020/2092, ktoré sú podľa jej názoru tiež v rozpore so zásadou právnej istoty.

287. V prvom rade poukazuje na článok 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092, podľa ktorého sa nápravné opatrenia prijímú vtedy, ak „... porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuj[ú] správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, alebo... existuje závažné riziko takeého ovplyvňovania“.

<sup>147</sup> Komisia na pojednávaní oznámila, že pripravuje návrh usmernení na uľahčenie uplatňovania nariadenia 2020/2092, a to podľa postupu, ktorý sa bežne používa v iných oblastiach (napríklad v oblasti štátnej pomoci).

288. Podľa maďarskej vlády sa možnosťou prijať opatrenia v prípade závažného rizika rozširuje pôsobnosť nariadenia 2020/2092 na neisté alebo nepreukázané situácie. Okrem toho táto možnosť oprávňuje Komisiu, aby navrhla prijatie arbitrárných opatrení, ktoré nesúvisia s plnením rozpočtu Únie, a to v rozpore s požiadavkami právnej istoty.

289. Nemyslím si však, že s uvedenými tvrdeniami sa dá súhlasiť. Stanovenie opatrení nielen pre prípad, že existuje preukázané porušenie zásad právneho štátu, ktoré priamo súvisí s plnením rozpočtu Únie, ale aj pre prípad, že existuje závažné riziko, že dôjde k takému porušeniu, vôbec nespôsobuje právnú neistotu.

290. Ako vysvetlím v súvislosti so štvrtým žalobným dôvodom, vo finančných a rozpočtových predpisoch Únie sa obvykle zohľadňujú tak porušenia, ktoré už boli spáchané, ako aj vážne riziko alebo vážna hrozba, že k nim dôjde.

291. Ak by sa prijal názor maďarskej vlády, podľa ktoréhokoľvek právneho predpisu by ťažko bolo možné považovať za skutkovú okolnosť riziko alebo hrozbu, čo sú pojmy, ktoré samy osebe odkazujú na budúcnosť spôsobom, ktorý nie je úplne predvídateľný.<sup>148</sup>

292. V druhom rade maďarská vláda opakuje, že odkaz na „iné situácie alebo konanie orgánov, ktoré sú relevantné z hľadiska správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo ochrany finančných záujmov Únie“, ktorý sa nachádza v článku 4 ods. 2 písm. h) nariadenia 2020/2092, je nezlučiteľný so zásadou právnej istoty. Už som vysvetlil, prečo s týmto tvrdením nesúhlasím.

293. V treťom rade maďarská vláda zastáva názor, že článok 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092 je v rozpore so zásadou právnej istoty, keďže v ňom nie je náležite konkretizovaný druh a rozsah nápravných opatrení, ktoré možno prijať voči členskému štátu, a nezaručuje existenciu priamej súvislosti medzi týmito opatreniami a porušeniami zásad právneho štátu.

294. Pripomínam, že článok 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092 dovoľuje prijať opatrenia, ktoré sú úmerné skutočnému alebo potenciálnemu vplyvu porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na finančné záujmy Únie. Pri ich prijímaní sa musí zohľadniť povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušení uvedených zásad.

295. Tento spôsob určovania druhu a rozsahu opatrení podľa môjho názoru vôbec nie je nezlučiteľný so zásadou právnej istoty. Ako uvádza Parlament, účinnosť mechanizmu finančnej podmienenosti spočíva na právomoci navrhnúť nápravné opatrenia prispôbené špecifikám každého prípadu, ktorá je zverená Komisii. V každom prípade Komisia musí vysvetliť a odôvodniť opatrenia, ktoré navrhne Rade, a tieto opatrenia podliehajú súdnemu preskúmaniu zo strany Súdneho dvora.

296. Pokiaľ ide o (hypotetickú) neexistenciu priamej súvislosti medzi porušeniami a nápravnými opatreniami z dôvodu, že podľa článku 5 ods. 3 poslednej vety nariadenia 2020/2092 „opatrenia sa v čo najväčšej možnej miere“<sup>149</sup> zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami“, tvrdenie maďarskej vlády opäť považujem za nepresvedčivé.

<sup>148</sup> V článku 7 ZEÚ je uvedené „riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2“.

<sup>149</sup> Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

297. Domnievam sa, že toto ustanovenie vôbec nie je nezlučiteľné so zásadou právnej istoty, lebo existujú situácie, v ktorých nie je možné vopred predvídať, aké reakcie budú najlepšie zodpovedať protiprávnym konaniam. Je logické, že Komisia a Rada majú možnosť prijať nápravné opatrenia vrátane „krízových“ opatrení vo vyššie uvedenom zmysle,<sup>150</sup> pokiaľ ich náležite odôvodnia a pokiaľ ich môže následne preskúmať Súdny dvor.

298. V štvrtom rade maďarská vláda tvrdí, že článok 6 ods. 3 a 8 nariadenia 2020/2092 porušuje zásadu právnej istoty, lebo v ňom nie sú dostatočne presne vymedzené informácie, ktoré Komisia musí zohľadniť pri vykonávaní svojich posúdení.

299. Toto tvrdenie treba tiež zamietnuť. Komisia musí preukázať porušenia zásad právneho štátu, ako aj proporionalitu nápravných opatrení, ktoré považuje za vhodné na nápravu uvedených porušení. Zdá sa mi logické, že na tento účel môže získať informácie zo všetkých zdrojov, ktoré má k dispozícii, ako je to uvedené v článku 6 ods. 3 nariadenia 2020/2092. Ak sa štát, ktorý sa dopúšťa porušenia, domnieva, že uvedené informácie nie sú spoľahlivé, má k dispozícii dve kolá konzultácií, v ktorých ich môže pred Komisiou vyvrátiť, a to pred tým, než Komisia navrhne opatrenia Rade.

300. Na základe vyššie uvedeného treba tretí žalobný dôvod zamietnuť.

### **VIII. Žalobné dôvody týkajúce sa čiastočného zrušenia rôznych ustanovení nariadenia 2020/2092**

301. V rámci štvrtého až deviateho dôvodu svojej žaloby maďarská vláda navrhuje zrušiť rôzne ustanovenia nariadenia 2020/2092, pričom uvádza tvrdenia, z ktorých sa väčšina zhoduje s tvrdeniami uvedenými v rámci niektorého z prvých troch žalobných dôvodov týkajúcich sa neplatnosti.

302. Podľa Súdneho dvora je *čiasťočné* zrušenie aktu Únie možné len vtedy, ak sú časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, oddeliteľné od ostatných častí aktu. Táto podmienka nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty.<sup>151</sup>

303. V súlade s touto judikatúrou je štvrtý žalobný dôvod maďarskej vlády, v rámci ktorého sa navrhuje určiť, že článok 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 je neplatný, neprípustný, lebo toto ustanovenie tvorí podstatu uvedeného nariadenia, keďže stanovuje podmienky prijímania nápravných opatrení v prípade porušenia zásad právneho štátu, ktoré priamo súvisia s plnením rozpočtu Únie. Bez uvedeného článku by sa nariadenie 2020/2092 nemohlo uplatňovať.

304. Tá istá argumentácia sa vzťahuje na siedmy a ôsmy žalobný dôvod, v rámci ktorých maďarská vláda navrhuje zrušiť článok 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092, ktorý stanovuje kritériá na prijímanie nápravných opatrení. Mechanizmus finančnej podmienenosti, ktorý by neumožňoval uplatniť nápravné opatrenia z dôvodu neexistencie kritérií, by bol zbytočný, a preto má uvedený článok zásadný význam pre uplatňovanie napadnutého nariadenia.

<sup>150</sup> Bod 181 a poznámka pod čiarou 102 vyššie.

<sup>151</sup> Rozsudky z 11. decembra 2008, Komisia/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, body 105 a 106), a z 24. mája 2005, Francúzsko/Parlament a Rada (C-244/03, EU:C:2005:299, body 12 a 13).

305. V každom prípade preskúmam všetky žalobné dôvody týkajúce sa čiastočnej neplatnosti vrátane troch z nich, ktoré považujem za neprípustné, pre prípad, že Súdny dvor by sa domnieval, že ich treba preskúmať z vecnej stránky.

#### A. Štvrtý žalobný dôvod: článok 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092

##### 1. Argumentácia účastníkov konania

306. Podľa maďarskej vlády článok 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 porušuje zásady proporcionality a právnej istoty, keďže povoľuje prijatie nápravných opatrení v prípade závažného rizika pre správne finančné riadenie alebo finančné záujmy Únie.

307. Maďarská vláda ďalej uvádza, že ak by sa pripustila spomenutá možnosť, ktorá nie je uvedená v iných rozpočtových predpisoch Únie, Komisia by bola oslobodená od povinnosti vykonať objektívne posúdenie s cieľom preukázať súvislosť medzi porušením zásad právneho štátu a plnením rozpočtu Únie.

308. Parlament a Rada spochybňujú túto argumentáciu maďarskej vlády.

##### 2. Posúdenie

309. Článok 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 dovoľuje prijať nápravné opatrenia, ak „... porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuj[ú] správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, alebo... existuje závažné riziko takého ovplyvňovania“.<sup>152</sup>

310. Iné rozpočtové predpisy Únie stanovujú obdobné opatrenia tak pre situácie, v ktorých boli porušenia dokonané, ako aj pre situácie, v ktorých existuje riziko, že dôjde k porušeniam. Ako príklad možno uviesť:

- v článku 63 ods. 2 druhom a štvrtom pododseku nariadenia o rozpočtových pravidlách sa hovorí o zdieľanom riadení Únie a členských štátov, pričom toto ustanovenie ukladá členským štátom povinnosť vykonávať kontroly *ex ante*, vrátane kontrol na mieste, so zameraním na reprezentatívne vzorky transakcií a/alebo vzorky transakcií založené na riziku. Okrem toho „v rámci posúdenia rizika a v súlade s pravidlami platnými v jednotlivých odvetviach Komisia monitoruje systémy riadenia a kontroly zriadené členskými štátmi. Komisia pri vykonávaní auditu... zohľadňuje úroveň posúdeného rizika v súlade s pravidlami platnými v jednotlivých odvetviach“;
- článok 104 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 až 2027 stanovuje, že „Komisia vykoná finančné opravy znížením podpory programu z fondov, ak dospeje k záveru, že... existuje závažný nedostatok, ktorý ohrozuje už vyplatenú podporu programu z fondov“;
- nariadenie o rozpočtových pravidlách (články 135 až 143) zavádza systém včasného odhaľovania rizika, ktorého cieľom je nevyplatiť finančné prostriedky z rozpočtu Únie

<sup>152</sup> Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

žiadateľom a prijímateľom nachádzajúcim sa v situáciách, ktoré predstavujú vážne riziko pre finančné záujmy Únie.

311. Ak by sa brali do úvahy jedine porušenia (predpisov Únie), ku ktorým už došlo, a nie závažné riziko, že k nim dôjde, bolo by to nezlučiteľné so správnym finančným riadením rozpočtu Únie, ktoré sa vyžaduje podľa článku 317 ZFEÚ. Správne finančné riadenie znamená nielen nápravu už spáchaných porušení, ale aj posúdenie hrozieb (pokiaľ sú závažné a hodnoverné), že uvedené porušenia nastanú a vyvolajú nežiaduce finančné dôsledky.

312. Podľa judikatúry Súdneho dvora je možné použiť kritérium závažného rizika na zavedenie finančných opráv alebo iných opatrení na ochranu rozpočtu Únie voči členským štátom, ak tieto štáty vykonávajú nedostatočné kontroly, pričom nie je potrebné preukázať skutočnú a konkrétnu škodu.<sup>153</sup>

313. Domnievam sa, že v nariadení 2020/2092 je konštatovanie závažného rizika porušenia jednej zo zásad právneho štátu, ktoré priamo súvisí s plnením rozpočtu, ako kritéria na prijatie nápravných opatrení vzhľadom na horizontálny charakter mechanizmu podmienenosti obzvlášť relevantné.

314. Rozšírené pochybenia vnútroštátnych orgánov, pokiaľ ide o dodržiavanie zásad právneho štátu v súvislosti s rozpočtom, môžu samy osebe predstavovať riziko pre správne riadenie rozpočtu a pre finančné záujmy Únie.

315. V článku 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 je uvedený prípad *závažného* rizika ovplyvňovania rozpočtu alebo finančných záujmov Únie. Tým sú splnené požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality, lebo opatrenia, ktoré sú reakciou na rizikovú situáciu, musia byť úmerné intenzite rizika a jeho vplyvu na rozpočet alebo na finančné záujmy Únie. Potvrďuje to článok 5 ods. 3 nariadenia 2020/2092.

316. V rozpore s tým, čo tvrdí maďarská vláda, nie je stanovený istý druh domnienky rizika, ktorá by narušila súvislosť medzi porušeniami zásad právneho štátu a plnením rozpočtu Únie. Komisia vôbec nie je zbavená povinnosti preukázať existenciu hrozby alebo rizika, ktoré – pripomínam – musí byť vážne, skutočné a nie čisto hypotetické.

317. Za týchto podmienok je článok 4 ods. 1 nariadenia 2020/2092 zlučiteľný so zásadou právnej istoty, a preto treba štvrtý žalobný dôvod zamietnuť.

### ***B. Piaty žalobný dôvod: článok 4 ods. 2 písm. h) nariadenia 2020/2092***

318. Podľa maďarskej vlády v článku 4 ods. 2 písm. h) nariadenia 2020/2092 nie sú presne vymedzené prípady, v ktorých môže dôjsť k porušeniu zásad právneho štátu. Maďarská vláda sa domnieva, že vzhľadom na to, že uvedené ustanovenie bez bližších podrobností odkazuje na „iné situácie alebo konanie orgánov“, je v rozpore so zásadou právnej istoty.

319. Tento žalobný dôvod treba zamietnuť z dôvodov uvedených pri skúmaní tretieho žalobného dôvodu.

<sup>153</sup> Rozsudok zo 7. októbra 2004, Španielsko/Komisia (C-153/01, EU:C:2004:589, body 66 a 67).

### **C. Šiesty žalobný dôvod: porušenie článku 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092**

#### *1. Argumentácia účastníkov konania*

320. Maďarská vláda zastáva názor, že príkaz stanovený v článku 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092 (stručne povedané, aby členský štát, voči ktorému sa prijímajú opatrenia, ďalej vyplácal finančné prostriedky z programov ich konečným prijímateľom):

- je nezlučiteľný s právnym základom uvedeného nariadenia, keďže táto povinnosť sa dotýka rozpočtov členských štátov,
- je v rozpore s právnymi predpismi Únie týkajúcimi sa rozpočtového deficitu a porušuje zásadu rovnosti členských štátov.

321. Parlament a Rada nesúhlasia s touto argumentáciou, pričom pripomínajú – ako to už urobili v súvislosti s prvým žalobným dôvodom –, že článok 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092 neukladá nijakú dodatočnú povinnosť popri už existujúcich povinnostiach a je nevyhnutný na zabezpečenie ochrany práv nadobudnutých prijímateľmi. Navyše zdôrazňujú, že zodpovednosť za dosiahnutie cieľov týkajúcich sa rozpočtového deficitu má členský štát v súlade so svojimi vlastnými legislatívnymi rozhodnutiami bez toho, aby bola dotknutá jeho povinnosť dodržiavať predpisy Únie (vrátane samotného nariadenia 2020/2092).

#### *2. Posúdenie*

322. K zlučiteľnosti článku 5 ods. 2 nariadenia 2020/2092 s právnym základom tvoreným článkom 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ som sa už vyjadril pri skúmaní prvého žalobného dôvodu.

323. Pokiaľ ide o (ne)zlučiteľnosť uvedeného ustanovenia s predpismi Únie týkajúcimi sa kontroly nadmerného verejného deficitu, nesúhlasím so stanoviskom maďarskej vlády.

324. Každý členský štát (predovšetkým v prípade, ak nie je súčasťou eurozóny) môže zostavovať a kontrolovať svoj rozpočet, pričom musí dodržiavať len obmedzenia, ktoré stanovuje právo Únie. Nariadenie 2020/2092 nezasahuje do slobody členských štátov prijať v rámci uvedených obmedzení svoje vlastné rozpočtové rozhodnutia týkajúce sa verejných príjmov a výdavkov.

325. Pri výkone tejto rozpočtovej právomoci členský štát určite musí znášať náklady na finančné opravy uložené v rámci nariadenia 2020/2092 a konkrétne náklady vyplývajúce z povinnosti dodržať požiadavku pokračovať vo vyplácaní finančných prostriedkov z programov ich konečným prijímateľom.

326. Pokiaľ ide o to, že pre *veľké* štáty je (údajne) ľahšie splniť uvedenú povinnosť, rovnosť medzi členskými štátmi nie je porušená, ak nariadenie 2020/2092 ukladá všetkým štátom rovnakú povinnosť ďalej vyplácať finančné prostriedky konečným prijímateľom.

327. Okrem toho finančné prostriedky, ktoré členský štát získa z rozpočtu Únie, vo všeobecnosti závisia od ekonomickej váhy a počtu obyvateľov tohto štátu, ktoré sa považujú za relevantné faktory. Štáty s menšou ekonomicou váhou a menším počtom obyvateľov získavajú finančné prostriedky z programov Únie úmerne k svojim špecifickým charakteristikám. Finančné opravy z dôvodu porušenia zásad právneho štátu sa ich teda dotknú v tej istej miere.

328. Na tejto situácii nič nemení skutočnosť, že štát – bez ohľadu na svoju ekonomickú váhu a počet obyvateľov – je čistým platiteľom alebo čistým príjemcom finančných prostriedkov Únie. Je logické, že čisti príjemcovia finančných prostriedkov z rozpočtu Únie budú vystavení mechanizmu finančnej podmienenosti úmerne viac než čisti platitelia, ale táto okolnosť je nevyhnutná a nespôsobuje diskrimináciu medzi členskými štátmi.

329. Šiesty žalobný dôvod teda treba zamietnuť.

#### ***D. Siedmy žalobný dôvod: článok 5 ods. 3 predposledná veta nariadenia 2020/2092***

330. Podľa maďarskej vlády je článok 5 ods. 3 tretia veta nariadenia 2020/2092 (v ktorej sa uvádza, že „náležite sa zohľadní povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušení zásad právneho štátu“) nezlučiteľný s právnym základom tohto nariadenia a s článkom 7 ZEÚ. Maďarská vláda tvrdí, že uvedené ustanovenie nesúvisí s rozpočtom ani s finančnými záujmami Únie a navyše nie je také presné, ako to vyžaduje zásada právnej istoty.

331. Uvedené tvrdenia treba zamietnuť z dôvodov uvedených pri skúmaní prvého a tretieho žalobného dôvodu.

#### ***E. Ôsmy žalobný dôvod: článok 5 ods. 3 posledná veta nariadenia 2020/2092***

332. Maďarská vláda tvrdí, že článok 5 ods. 3 posledná veta nariadenia 2020/2092 („opatrenia sa v čo najväčšej možnej miere zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami“) nezaručuje existenciu priameho vzťahu medzi porušeniami zásad právneho štátu, ktoré sa konkrétne konštatujú, a uvedenými opatreniami. Podľa jej názoru je toto ustanovenie v rozpore tak so zásadou proporcionality, ako aj so zásadou právnej istoty.

333. Tento žalobný dôvod treba zamietnuť z dôvodov uvedených pri skúmaní prvého a tretieho žalobného dôvodu.

#### ***F. Deviaty žalobný dôvod: článok 6 ods. 3 a 8 nariadenia 2020/2092***

334. Maďarská vláda sa domnieva, že článok 6 ods. 3 a 8 nariadenia 2020/2092 (podľa ktorého Komisia musí zohľadniť „relevantné informácie z dostupných zdrojov vrátane rozhodnutí, záverov a odporúčaní inštitúcií Únie, iných relevantných medzinárodných organizácií a iných uznaných inštitúcií“) porušuje zásadu právnej istoty, keďže náležite nedefinuje referencie a zdroje, ktoré sa majú použiť.

335. Tento žalobný dôvod treba zamietnuť na základe úvah uvedených v súvislosti s tretím žalobným dôvodom.

### **IX. O trovách**

336. 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 Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania a jeho návrhy treba zamietnuť, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania.

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

## X. Návrh

338. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor:

1. zamietol incidenčný návrh Rady, aby sa neprihliadalo na časti návrhu Maďarska a jeho príloh, najmä na prílohu A.3, 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;
2. zamietol prvý, druhý a tretí dôvod žaloby, ktorú podalo Maďarsko proti nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, v rámci ktorých sa navrhuje zrušiť toto nariadenie;
3. vyhlásil za neprípustné štvrtý, siedmy a ôsmy žalobný dôvod a zamietol piaty, šiesty a deviaty žalobný dôvod, v rámci ktorých sa subsidiárne navrhuje zrušiť článok 4 ods. 1, článok 4 ods. 2 písm. h), článok 5 ods. 2, článok 5 ods. 3 predposlednú vetu, článok 5 ods. 3 poslednú vetu, ako aj článok 6 ods. 3 a 8 nariadenia 2020/2092;
4. rozhodol, že Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskemu parlamentu a Rade;
5. rozhodol, že Európska komisia, Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovevodstvo, Holandské kráľovstvo, Poľská republika, Fínska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.