



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (plénum)

16. februára 2022 *

Obsah

I.	Právny rámec	4
A.	Nariadenie (ES) č. 1049/2001	4
B.	Rokovací poriadok Rady	6
C.	Usmernenia o manipulácii s internými dokumentmi Rady	6
D.	Nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013	7
E.	Nariadenie o rozpočtových pravidlách	7
II.	Napadnuté nariadenie	11
III.	Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore	20
IV.	O návrhu neprihliadať na určité časti návrhu Maďarska a jeho prílohy A.3.	21
A.	Argumentácia účastníkov konania	21
B.	Posúdenie Súdny dvorom	22
V.	O žalobe	25
A.	O hlavných návrhoch na zrušenie napadnutého nariadenia v celom rozsahu	25
1.	O prvom a druhom žalobnom dôvode založenom na tom, že Únia nemá právomoc prijať napadnuté nariadenie	25
a)	Argumentácia účastníkov konania	25
b)	Posúdenie Súdny dvorom	30
1)	O právnom základe napadnutého nariadenia	30

* Jazyk konania: maďarčina.

2) O obchádzaní článku 7 ZEÚ a článku 269 ZFEÚ	38
2. O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení zásady právnej istoty	45
a) Argumentácia účastníkov konania	45
b) Posúdenie Súdny dvorom	49
B. O subsidiárnych návrhoch na čiastočné zrušenie napadnutého nariadenia	58
1. O návrhoch na zrušenie článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia	58
a) Argumentácia účastníkov konania	58
b) Posúdenie Súdny dvorom	59
2. O návrhoch na zrušenie článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia	59
a) Argumentácia účastníkov konania	59
b) Posúdenie Súdny dvorom	60
3. O návrhoch na zrušenie článku 5 ods. 2 napadnutého nariadenia	60
a) Argumentácia účastníkov konania	60
b) Posúdenie Súdny dvorom	61
4. O návrhoch na zrušenie článku 5 ods. 3 tretej vety napadnutého nariadenia	63
a) Argumentácia účastníkov konania	63
b) Posúdenie Súdny dvorom	64
5. O návrhoch na zrušenie článku 5 ods. 3 štvrtej vety napadnutého nariadenia	65
a) Argumentácia účastníkov konania	65
b) Posúdenie Súdny dvorom	66
6. O návrhoch na zrušenie článku 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia	67
a) Argumentácia účastníkov konania	67
b) Posúdenie Súdny dvorom	68
VI. O trovách	69
„Žaloba o neplatnosť – Nariadenie (EÚ, Euratom) 2020/2092 – Všeobecný režim podmienenosti na ochranu rozpočtu Európskej únie – Ochrana rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte – Právny základ – Článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ – Údajné obchádzanie článku 7 ZEÚ a článku 269 ZFEÚ – Údajné porušenie článku 4 ods. 1,	

článku 5 ods. 2 a článku 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj zásad právnej istoty, proporcionality a rovnosti členských štátov pred Zmluvami“

Vo veci C-156/21,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 11. marca 2021,

Maďarsko, v zastúpení: M. Z. Fehér a M. M. Tátrai, splnomocnení zástupcovia,

žalobca,

ktorého v konaní podporuje:

Poľská republika, v zastúpení: B. Majczyna a S. Żyrek, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

proti

Európsky parlament, v zastúpení: F. Drexler, R. Crowe, U. Rösslein a T. Lukácsi, ako aj A. Pospíšilová Padowska, splnomocnení zástupcovia,

Rada Európskej únie, v zastúpení: A. de Gregorio Merino, E. Rebasti a A. Tamás, ako aj A. Sikora-Kaléda, splnomocnení zástupcovia,

žalovaní,

ktorých v konaní podporujú:

Belgické kráľovstvo, v zastúpení: C. Pochet, M. Jacobs a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne,

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne M. Søndahl Wolff a J. Nymann-Lindegren, neskôr M. Søndahl Wolff a V. Pasternak Jørgensen, splnomocnení zástupcovia,

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: J. Möller a R. Kanitz, splnomocnení zástupcovia,

Írsko, v zastúpení: M. Browne a J. Quaney, ako aj A. Joyce, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci D. Fennelly, BL,

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne J. Rodríguez de la Rúa Puig a S. Centeno Huerta, neskôr J. Rodríguez de la Rúa Puig a A. Gavela Llopis, splnomocnení zástupcovia,

Francúzska republika, v zastúpení: A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant a E. Leclerc, splnomocnení zástupcovia,

Luxemburské veľkvojvodstvo, v zastúpení: pôvodne A. Germeaux a T. Uri, neskôr A. Germaux, splnomocnení zástupcovia,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. K. Bulterman a J. Langer, splnomocnení zástupcovia,

Fínska republika, v zastúpení: H. Leppo a S. Hartikainen, splnomocnení zástupcovia,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: O. Simonsson a J. Lundberg, ako aj C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder a R. Shahsavan Eriksson, splnomocnení zástupcovia,

Európska komisia, v zastúpení: D. Calleja Crespo, J.–S. Keppenne, J. Baquero Cruz a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (plénium),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda L. Bay Larsen, predsedovia komôr A. Arabadžiev (spravodajca), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele a J. Passer, sudcovia M. Ilešič, J.–C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec a Z. Csehi,

generálny advokát : M. Campos Sánchez-Bordona,

zástupcovia Kancelárie Súdneho dvora: M. Aleksejev, vedúci oddelenia, a I. Illéssy, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. a 12. októbra 2021,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 2. decembra 2021,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Maďarsko svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor zrušil v prvom rade nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433I, 2020, s. 1, ďalej len „napadnuté nariadenie“) a subsidiárne článok 4 ods. 1, článok 4 ods. 2 písm. h), článok 5 ods. 2, článok 5 ods. 3 predposlednú a poslednú vetu, ako aj článok 6 ods. 3 a 8 tohto nariadenia.

I. Právny rámec

A. Nariadenie (ES) č. 1049/2001

- 2 Článok 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 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) v odseku 1 stanovuje:

„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.“

3 Článok 4 tohto nariadenia stanovuje:

„...“

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 porád 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.

...

5. Členský štát môže požiadať orgán, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z daného členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu.

6. Ak sa ktorákoľvek z výnimiek vzťahuje iba na niektoré časti požadovaného dokumentu, zostávajúce časti dokumentu sa uvoľnia na zverejnenie.

7. Výnimky stanovené v odsekoch 1 až 3 sa vzťahujú iba na obdobie, v priebehu ktorého je ochrana odôvodnená na základe obsahu daného dokumentu...”

4 Článok 5 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Ak členský štát dostane žiadosť o dokument pochádzajúci z nejakého orgánu, ktorý má v držbe, a pokiaľ nie je jasné, či tento dokument môže alebo nemôže byť zverejnený, poradí sa členský štát s príslušným orgánom tak, aby jeho rozhodnutie neohrozilo dosiahnutie cieľov stanovených v tomto nariadení.

Členský štát tiež môže postúpiť túto žiadosť príslušnému orgánu.“

B. Rokovací poriadok Rady

- 5 Dňa 1. decembra 2009 prijala Rada Európskej únie rozhodnutie 2009/937/EÚ, ktorým sa prijíma rokovací poriadok Rady (Ú. v. EÚ L 325, 2009, s. 35). Článok 6 tohto rokovacieho poriadku (ďalej len „rokovací poriadok Rady“), nazvaný „Služobné tajomstvo a poskytovanie dokumentov na súdne konanie“, v odseku 2 stanovuje:

„Rada alebo [Výbor stálych predstaviteľov vlád členských štátov (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.“

- 6 Článok 10 uvedeného rokovacieho poriadku, nazvaný „Prístup verejnosti k dokumentom Rady“, stanovuje:

„Osobitné ustanovenia o prístupe verejnosti k dokumentom Rady sú uvedené v prílohe II.“

- 7 Príloha II tohto rokovacieho poriadku, nazvaná „Osobitné ustanovenia o prístupe verejnosti k dokumentom Rady“, obsahuje článok 5, ktorý sa týka „žiadostí podaných členskými štátmi“ a stanovuje:

„Žiadosť, ktorú podá členský štát Rade, sa vybavuje v súlade s článkami 7 a 8 [nariadenia 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.“

C. Usmernenia o manipulácii s internými dokumentmi Rady

- 8 Poznámkou 7695/18 z 10. apríla 2018 prijala Rada usmernenia o manipulácii s internými dokumentmi Rady. Body 1, 2, 20 a 21 týchto usmernení znejú takto:

„1. Tento dokument obsahuje usmernenia o manipulácii s neutajenými dokumentmi Rady, ktoré sú poskytované interne Rade, jej členom, Komisii, Európskej službe pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) a v závislosti od ich predmetu niektorým ďalším inštitúciám (napríklad Európskemu parlamentu, Súdnemu dvoru a Európskej centrálnej banke) a orgánom [Európskej únie] (napríklad Výboru regiónov a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru). Nevhodné zverejnenie týchto dokumentov by mohlo ohroziť rozhodovacie procesy v rámci Rady.

2. Usmernenia majú priamy vplyv na fungovanie Rady, v dôsledku čoho ich musia dodržiavať členské štáty ako členovia Rady v súlade so zásadou lojálnej spolupráce, ktorou sa riadia vzťahy medzi inštitúciami [Únie] a členskými štátmi.

...

20. Dokumenty ‚LIMITE‘ sa nesmú zverejňovať, pokiaľ na tento účel náležite oprávnení úradníci Rady, štátna správa členského štátu (pozri bod 21) alebo prípadne Rada neprijmú rozhodnutie v súlade s [nariadením č. 1049/2001] a rokovacím poriadkom Rady.

21. Členovia personálu iných inštitúcií alebo orgánov [Únie] ako Rada nesmú samostatne rozhodnúť o zverejnení dokumentov „LIMITE“ bez predchádzajúcej konzultácie s Generálnym sekretariátom rady (GSR). V súlade s článkom 5 [nariadenia 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.“

D. Nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013

- 9 Článok 2 bod 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Ú. v. EÚ L 248, 2013, s. 1), vymedzuje na účely tohto nariadenia „finančné záujmy Únie“ ako „príjmy, výdavky a majetok v rámci rozpočtu Európskej únie, rozpočtov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr, ako aj rozpočtov, ktoré tieto subjekty riadia a monitorujú“.

E. Nariadenie o rozpočtových pravidlách

- 10 Článok 2 nariadenia 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“), nazvaný „Vymedzenie pojmov“, stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú nasledujúce vymedzenia pojmov:

...

7. „plnenie rozpočtu“ je vykonávanie činností súvisiacich s riadením, monitorovaním, kontrolou a auditom rozpočtových prostriedkov v súlade s metódami ustanovenými v článku 62;

...

42. „organizácia členského štátu“ je subjekt zriadený v členskom štáte ako verejnoprávny subjekt alebo súkromnoprávny subjekt poverený vykonávaním verejnej služby, pričom tento členský štát mu poskytne primerané finančné záruky;

...

59. „správne finančné riadenie“ je plnenie rozpočtu v súlade so zásadami hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti;

...“

- 11 Článok 61 tohto nariadenia, nazvaný „Konflikt záujmov“, stanovuje:

„1. Účastníci finančných operácií v zmysle kapitoly 4 tejto hlavy a iné osoby vrátane národných orgánov na akejkoľvek úrovni, ktoré sú zapojené do plnenia rozpočtu na základe priameho,

nepriameho a zdieľaného riadenia vrátane jeho prípravných aktov, auditu alebo kontroly, nesmú podniknúť žiadne kroky, ktoré môžu priviesť ich vlastné záujmy do konfliktu so záujmami Únie. Prijímajú tiež vhodné opatrenia na predchádzanie konfliktu záujmov pri činnostiach, ktoré patria do ich zodpovednosti, a na riešenie situácií, ktoré môžu byť objektívne vnímané ako konflikt záujmov.

2. Ak existuje riziko konfliktu záujmov týkajúce sa člena personálu národného orgánu, dotknutá osoba postúpi záležitosť svojmu priamemu nadriadenému. Ak takéto riziko existuje vo vzťahu k personálu, na ktorý sa vzťahuje služobný poriadok, dotknutá osoba postúpi záležitosť príslušnému povoľujúcemu úradníkovi vymenovanému delegovaním. Príslušný priamy nadriadený alebo povoľujúci úradník vymenovaný delegovaním písomne potvrdí, či došlo ku konfliktu záujmov. Ak došlo ku konfliktu záujmov, menovací orgán alebo príslušný národný orgán zabezpečí, aby dotknutá osoba ukončila všetky činnosti v tejto záležitosti. Príslušný povoľujúci úradník vymenovaný delegovaním alebo príslušný národný orgán zabezpečia, aby sa v súlade s platným právom vykonali akékoľvek ďalšie vhodné kroky.

3. 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.“

- 12 Článok 62 uvedeného nariadenia, nazvaný „Spôsoby plnenia rozpočtu“, v odseku 1 prvom pododseku stanovuje:

„1. Komisia plní rozpočet ktorýmkoľvek z týchto spôsobov:

- a) priamo („priame riadenie“), ako sa uvádza v článkoch 125 až 153, prostredníctvom svojich útvarov vrátane svojich zamestnancov v delegáciách Únie pod dohľadom ich príslušného vedúceho delegácie v súlade s článkom 60 ods. 2 alebo prostredníctvom výkonných agentúr uvedených v článku 69;
- b) v rámci zdieľaného riadenia s členskými štátmi („zdieľané riadenie“), ako sa uvádza v článkoch 63 a 125 až 129;
- c) nepriamo („nepriame riadenie“), ako sa uvádza v článkoch 125 až 149 a 154 až 159, ak sa tak ustanovuje v základnom akte alebo v prípadoch uvedených v článku 58 ods. 2 písm. a) až d), tým, že sa plnením rozpočtu poveria:

...“

- 13 Článok 63 tohto nariadenia, nazvaný „Zdieľané riadenie s členskými štátmi“, v odsekoch 2 a 8 stanovuje:

„2. Členské štáty pri vykonávaní úloh súvisiacich s plnením rozpočtu prijímajú všetky potrebné opatrenia vrátane legislatívnych, regulačných a administratívnych opatrení na ochranu finančných záujmov Únie, konkrétne:

- a) zaisťujú, aby opatrenia financované z rozpočtu boli vykonávané správne a účinne a v súlade s uplatniteľnými pravidlami platnými v jednotlivých odvetviach;

- b) určujú subjekty zodpovedné za riadenie finančných prostriedkov Únie a ich kontrolu v súlade s odsekom 3 a vykonávajú dohľad nad takýmito subjektmi;
- c) predchádzajú nezrovnalostiam a podvodom, odhaľujú ich a zaistujú ich nápravu;
- d) v súlade s týmto nariadením a pravidlami platnými v jednotlivých odvetviach spolupracujú s Komisiou, [Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF)], [Európskym d]vorom audítorov a s Európskou prokuratúrou v prípade členských štátov zúčastnených na posilnenej spolupráci podľa nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939 [z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (Ú. v. EÚ L 283, 2017, s. 1)].

V záujme ochrany finančných záujmov Únie členské štáty pri súčasnom dodržiavaní zásady proporcionality a v súlade s týmto článkom a s relevantnými pravidlami platnými v jednotlivých odvetviach vykonávajú ex ante a ex post kontroly a v náležitých prípadoch aj kontroly na mieste so zameraním na reprezentatívne vzorky transakcií a/alebo vzorky transakcií založené na riziku. Vymáhajú tiež neoprávnene vyplatené finančné prostriedky a v prípade potreby v tejto súvislosti iniciujú súdne konania.

Členské štáty ukladajú príjemcom finančných prostriedkov účinné, odrádzajúce a primerané sankcie, ak sú stanovené v pravidlách platných v jednotlivých odvetviach alebo v osobitných ustanoveniach vnútroštátneho práva.

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 dodržiava zásadu proporcionality a zohľadňuje úroveň posúdeného rizika v súlade s pravidlami platnými v jednotlivých odvetviach.

...

8. S cieľom zabezpečiť, aby sa finančné prostriedky Únie použili v súlade s platnými predpismi, Komisia:

- a) uplatní postupy pre preskúmanie a schválenie účtovnej závierky určených subjektov, čím sa zabezpečí, aby boli účty úplné, presné a pravdivé;
- b) vylúči z financovania zo strany Únie výdavky, v prípade ktorých sa úhrady vykonali v rozpore s uplatniteľným právom Únie;
- c) preruší platobné lehoty alebo pozastaví platby v súlade s pravidlami platnými v jednotlivých odvetviach.

Komisia po predložení pripomienok členského štátu a ihneď po tom, ako prijme potrebné opatrenia, ukončí úplne alebo čiastočne prerušenie platobných lehôt alebo pozastavenie platieb. Vo výročnej správe uvedenej v článku 74 ods. 9 sa uvádzajú všetky povinnosti podľa tohto odseku.“

- 14 Článok 129 nariadenia o rozpočtových pravidlách, nazvaný „Spolupráca na účely ochrany finančných záujmov Únie“, stanovuje:

„1. Každá osoba alebo každý subjekt, ktoré prijímajú finančné prostriedky Únie, spolupracujú v plnej miere pri ochrane finančných záujmov Únie, pričom podmienkou na získanie finančných

prostriedkov je, aby udelili nevyhnutné práva a prístup potrebné pre zodpovedného povoľujúceho úradníka, pre Európsku prokuratúru v prípade členských štátov zúčastnených na posilnenej spolupráci..., pre OLAF, pre Dvor audítorov a v náležitých prípadoch pre príslušné národné orgány, aby mohli riadne vykonávať svoje príslušné právomoci. V prípade OLAF-u takéto práva zahŕňajú právo vykonávať vyšetrovania vrátane kontrol a inšpekcií na mieste, a to v súlade s nariadením [o vyšetrovaniach vykonávaných úradom OLAF].

2. Každá osoba alebo každý subjekt, ktoré prijímajú finančné prostriedky Únie v rámci priameho a nepriameho riadenia, vyjadria písomný súhlas s udelením potrebných práv uvedených v odseku 1 a zabezpečia, aby akékoľvek tretie strany zúčastňujúce sa na implementácii finančných prostriedkov Únie udelili rovnocenné práva.“

- 15 Článok 131 nariadenia o rozpočtových pravidlách, nazvaný „Pozastavenie, ukončenie a zníženie“, stanovuje:

„1. Ak v priebehu postupu udeľovania došlo k nezrovnalostiam alebo podvodu, zodpovedný povoľujúci úradník postup pozastaví a môže prijať akékoľvek potrebné opatrenia vrátane zrušenia tohto postupu. Zodpovedný povoľujúci úradník bezodkladne informuje OLAF o prípadoch podozrenia z podvodu.

...

3. Zodpovedný povoľujúci úradník môže pozastaviť platby alebo plnenie právneho záväzku, ak:

...

b) je potrebné overiť, či skutočne došlo k údajným nezrovnalostiam, podvodu alebo porušeniu povinností;

c) nezrovnalosti, podvody alebo porušenia povinností spochybňujú spoľahlivosť alebo účinnosť systémov vnútornej kontroly osoby alebo subjektu implementujúcich finančné prostriedky Únie podľa článku 62 ods. 1 prvého pododseku písm. c) alebo zákonnosť a správnosť príslušných transakcií.

...“

- 16 Článok 135 tohto nariadenia, nazvaný „Ochrana finančných záujmov Únie prostredníctvom odhaľovania rizika, vylúčenia a ukladania peňažných sankcií“, stanovuje:

„1. S cieľom chrániť finančné záujmy Únie Komisia zriadi a prevádzkuje systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia.

Účelom takéhoto systému je uľahčiť:

a) včasné odhalenie osôb alebo subjektov uvedených v odseku 2, ktoré predstavujú riziko pre finančné záujmy Únie;

...

3. Rozhodnutie o zaznamenaní informácií týkajúcich sa včasného odhaľovania rizík uvedených v odseku 1 druhom pododseku písm. a) tohto článku, o vylúčení osôb alebo subjektov uvedených v odseku 2 a/alebo o uložení peňažnej sankcie príjemcovi finančných prostriedkov, prijíma zodpovedný povolujujúci úradník. Informácie týkajúce sa takýchto rozhodnutí sú zaznamenané v databáze uvedenej v článku 142 ods. 1. Ak sa takéto rozhodnutia prijímú na základe článku 136 ods. 4, informácie zaznamenané do databázy obsahujú informácie o osobách uvedených v článku 136 ods. 4.

4. Rozhodnutie o vylúčení osôb alebo subjektov uvedených v odseku 2 tohto článku alebo o uložení peňažných sankcií príjemcovi finančných prostriedkov vychádza z konečného rozsudku alebo v situáciách vyžadujúcich si vylúčenie uvedených v článku 136 ods. 1, z konečného administratívneho rozhodnutia, alebo z predbežnej právnej kvalifikácie vykonanej výborom podľa článku 143 v situáciách uvedených v článku 136 ods. 2, aby sa zabezpečilo centralizované posúdenie takýchto situácií. V prípadoch uvedených v článku 141 ods. 1 zodpovedný povolujujúci úradník vyradí účastníka z daného postupu udeľovania.

Bez toho, aby bol dotknutý článok 136 ods. 5, môže zodpovedný povolujujúci úradník prijať rozhodnutie o vylúčení účastníka alebo príjemcu finančných prostriedkov a/alebo o uložení peňažnej sankcie príjemcovi finančných prostriedkov a rozhodnutie o uverejnení súvisiacich informácií na základe predbežnej kvalifikácie uvedenej v článku 136 ods. 2 až po získaní odporúčania výboru uvedeného v článku 143.“

II. Napadnuté nariadenie

- 17 Z preambuly napadnutého nariadenia vyplýva, že bolo prijaté na základe „Zmluv[y FEÚ], a najmä [jej článku] 322 ods. 1 písm. a)“, ako aj „Zmluv[y ESAE], a najmä [jej článku] 106a“.
- 18 Odôvodnenia 2, 3, 5 až 10, 12 až 16, 18 až 20 a 26 napadnutého nariadenia znejú takto:

- „(2) Európska rada vo svojich záveroch z 21. júla 2020 uviedla, že finančné záujmy Únie sa majú chrániť v súlade so všeobecnými zásadami zakotvenými v zmluvách, najmä s hodnotami stanovenými v článku 2 [ZEÚ]. Zdôraznila tiež význam ochrany finančných záujmov Únie a dôležitosť dodržiavania právneho štátu.
- (3) Právny štát si vyžaduje, aby všetky subjekty verejnej moci konali v rámci obmedzení stanovených zákonom, v súlade s hodnotami demokracie a rešpektovali základné práva, ako sa uvádza v Charte základných práv Európskej únie (ďalej len ‚charta‘) a v iných uplatniteľných dokumentoch, a pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov. Vyžaduje si najmä to, aby sa dodržiavala ([Oznámenie Komisie ‚Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu‘, COM(2014) 0158 final, príloha I]) zásada zákonnosti ([rozsudok z 29. apríla 2004, Komisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, bod 63]) implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický zákonodarný proces; zásada právnej istoty ([rozsudok z 12. novembra 1981, Meridionale Industria Salumi a i., 212/80 až 217/80, EU:C:1981:270, bod 10]); zásada zákazu svojvoľnosti výkonných právomocí ([rozsudok z 21. septembra 1989, Hoechst/Komisia, 46/87 a 227/88, EU:C:1989:337, bod 19]); zásada účinnej súdnej ochrany zo strany nezávislých a nestranných súdov vrátane prístupu k spravodlivosti ([rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, body 31, 40 a 41, ako aj z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 63

až 67]); a zásada oddelenia právomocí ([rozsudky z 22. decembra 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, bod 58; z 10. novembra 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, bod 35, a z 10. novembra 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, bod 36]).

...

- (5) Ak sa kandidátska krajina stane členským štátom, pripojí sa k právnej konštrukcii spočívajúcej v základom predpoklade, že každý členský štát zdieľa so všetkými ostatnými členskými štátmi určitý súbor spoločných hodnôt, na ktorých je Únia založená, ako je spresnené v článku 2 [ZEÚ], a uznáva, že ostatné členské štáty s ním tieto hodnoty zdieľajú. Tento predpoklad znamená a odôvodňuje existenciu vzájomnej dôvery členských štátov v uznanie týchto hodnôt, a tým aj v dodržiavanie práva Únie, ktoré tieto hodnoty uplatňuje <[stanovisko 2/13 (Pristúpenie Únie k EDLP) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, bod 168]>. Právne predpisy a postupy členských štátov by mali byť naďalej v súlade so spoločnými hodnotami, na ktorých je Únia založená.
- (6) Hoci neexistuje hierarchia hodnôt Únie, dodržiavanie právneho štátu je základným predpokladom pre ochranu ďalších základných hodnôt, na ktorých je Únia založená, ako sú sloboda, demokracia, rovnosť a dodržiavanie ľudských práv. Dodržiavanie právneho štátu prirodzene súvisí s dodržiavaním demokracie a základných práv. Bez dodržiavania právneho štátu nie je možná demokracia ani dodržiavanie základných práv a naopak.
- (7) Vždy, keď členské štáty plnia rozpočet Únie vrátane zdrojov alokovaných prostredníctvom Nástroja Európskej únie na obnovu zriadeného podľa nariadenia Rady (EÚ) 2020/2094 [zo 14. decembra 2020, ktorým sa zriaďuje Nástroj Európskej únie na obnovu s cieľom podporiť obnovu po kríze COVID-19 (Ú. v. EÚ L 433I, 2020, s. 23)], ako aj prostredníctvom úverov a iných nástrojov zaručených rozpočtom Únie, bez ohľadu na to, aký spôsob plnenia sa rozhodnú použiť, dodržiavanie právneho štátu je nevyhnutným predpokladom pre súlad so zásadami správneho finančného riadenia zakotvenými v článku 317 [ZFEÚ].
- (8) 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.
- (9) 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.

- (10) V rámci nezávislosti súdnictva sa predpokladá najmä to, že dotknutý súdny orgán dokáže vykonávať v rámci príslušných pravidiel aj v praxi svoje súdne funkcie úplne autonómne bez toho, aby podliehal akémukoľvek hierarchickému obmedzovaniu, alebo aby bol podriadený akémukoľvek inému orgánu, a bez toho, aby dostával príkazy alebo pokyny z akéhokoľvek iného zdroja, čím je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi spôsobujúcimi zhoršenie nezávislého úsudku jeho členov a ovplyvňovanie ich rozhodovania. Záruka nezávislosti a záruka nestrannosti si vyžadujú pravidlá, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu a vymenúvanie, dĺžku funkčného obdobia a dôvody zamietnutia alebo odvolania jeho členov, aby sa odstránili akékoľvek oprávnené pochybnosti v mysli osôb, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť tohto orgánu vonkajšími faktormi a jeho neutralitu vo vzťahu k záujmom presadzovaným pred ním.

...

- (12) V článku 19 [ZEÚ], v ktorom sa konkretizuje hodnota právneho štátu stanovená v článku 2 [ZEÚ], sa od členských štátov vyžaduje, aby poskytovali účinnú právnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, a to aj v tých oblastiach, ktoré sa týkajú plnenia rozpočtu Únie. Samotná existencia účinného súdneho preskúmania určeného na zabezpečenie súladu s právom Únie je podstatou právneho štátu a vyžaduje si existenciu nezávislých súdov ([rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, body 32 až 36]). Zachovávanie nezávislosti súdov má zásadný význam, čo sa potvrdzuje aj v článku 47 druhom odseku charty ([rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, body 40 a 41]). Platí to najmä pre súdne preskúmanie platnosti opatrení, zmlúv alebo iných nástrojov, na základe ktorých vznikajú verejné výdavky alebo dlhy, okrem iného v kontexte postupov verejného obstarávania, ktoré takisto možno predložiť na súd.
- (13) Existuje teda jasný vzťah medzi dodržiavaním právneho štátu a efektívnym plnením rozpočtu Únie v súlade so zásadami správneho finančného riadenia.
- (14) Únia vypracovala rôzne nástroje a procesy, ktoré podporujú právny štát a jeho uplatňovanie vrátane finančnej podpory pre organizácie občianskej spoločnosti, Európskeho mechanizmu právneho štátu a porovnávacieho prehľadu [Únie] v oblasti justície, a zabezpečujú účinnú reakciu inštitúcií Únie na porušenia právneho štátu prostredníctvom konania o nesplnení povinnosti a postupu stanoveného v článku 7 [ZEÚ]. 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.
- (15) 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.
- (16) Identifikácia porušení zásad právneho štátu si vyžaduje dôkladné kvalitatívne posúdenie zo strany Komisie. Takéto posúdenie by malo byť objektívne, nestranné a spravodlivé a mali by sa v ňom zohľadniť relevantné informácie z dostupných zdrojov a uznaných inštitúcií vrátane rozsudkov Súdného dvora Európskej únie, správ Dvora audítorov, výročnej správy Komisie o právnom štáte a jej porovnávacieho prehľadu [Únie] v oblasti justície, správ

[úradu OLAF] a prípadne Európskej prokuratúry, ako aj záverov a odporúčaní príslušných medzinárodných organizácií a sietí, a to aj orgánov Rady Európy ako sú Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO) a [Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)], najmä jej zoznam kritérií právneho štátu, a európske siete najvyšších súdov a súdnych rád. Komisia by mohla v prípade potreby na účely vypracovania dôkladného kvalitatívneho posúdenia konzultovať s Agentúrou Európskej únie pre základné práva a Benátskou komisiou.

...

- (18) Pri určovaní opatrení, ktoré sa majú prijať, by sa mala uplatňovať zásada proporcionality, a to najmä tak, že sa zohľadní závažnosť situácie, čas, ktorý uplynul od začatia príslušného konania, trvanie a opakovanie sa konania, úmysel, úroveň spolupráce dotknutého členského štátu pri ukončení porušovania zásad právneho štátu a účinky na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo finančné záujmy Únie.
- (19) Je nevyhnutné, aby sa náležite chránili oprávnené záujmy konečných príjemcov finančných prostriedkov a prijímateľov pri prijímaní opatrení v prípade porušenia zásad právneho štátu. Pri zvažovaní opatrení, ktoré sa majú prijať, by Komisia mala zohľadniť ich potenciálny vplyv na konečných príjemcov finančných prostriedkov a prijímateľov. Vzhľadom na to, že v rámci zdieľaného riadenia sú platby Komisie členským štátom právne nezávislé od platieb vnútroštátnych orgánov prijímateľom, príslušné opatrenia podľa tohto nariadenia by sa nemali považovať za opatrenia ovplyvňujúce dostupnosť finančných prostriedkov na platby prijímateľom v súlade s platobnými lehotami stanovenými podľa uplatniteľných pravidiel pre jednotlivé sektory a rozpočtových pravidiel. Rozhodnutia prijaté podľa tohto nariadenia a povinnosti 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. Členské štáty, ktorých sa opatrenia týkajú, by mali Komisii pravidelne podávať správy o dodržiavaní svojich povinností voči konečným príjemcom finančných prostriedkov alebo prijímateľom. Podávanie správ o dodržiavaní platobných povinností voči prijímateľom stanovených v uplatniteľných pravidlách pre jednotlivé sektory a rozpočtových pravidlách by malo Komisii umožniť overiť, či rozhodnutia podľa tohto nariadenia nemajú žiadny priamy ani nepriamy vplyv na platby, ktoré sa majú uskutočniť podľa uplatniteľných pravidiel pre jednotlivé sektory a rozpočtových pravidiel.

V záujme posilnenia ochrany konečných príjemcov finančných prostriedkov alebo prijímateľov by Komisia mala poskytnúť informácie a usmernenia na webovom sídle alebo internetovom portáli spolu s vhodnými nástrojmi, aby ju mohli informovať o akomkoľvek porušení zákonnej povinnosti subjektov verejnej správy a členských štátov pokračovať v platbách po prijatí opatrení podľa tohto nariadenia. Komisia by mala na základe týchto informácií overiť, či boli dodržané uplatniteľné pravidlá, najmä článok 69, článok 74 ods. 1 písm. b) a článok 104 nariadenia 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)]. S cieľom zabezpečiť, aby akákoľvek suma splatná vládnymi subjektmi alebo členskými štátmi bola skutočne vyplatená konečným príjemcom finančných

prostriedkov alebo prijímateľom, by mala Komisia v prípade potreby vymáhať uhradené platby alebo prípadne vykonať finančnú opravu znížením podpory Únie na program v súlade s uplatniteľnými pravidlami pre jednotlivé sektory a rozpočtovými pravidlami.

- (20) S cieľom zabezpečiť jednotné podmienky vykonávanie tohto nariadenia a s ohľadom na dôležitosť finančných účinkov opatrení prijatých podľa tohto nariadenia by sa mali na Radu preniesť vykonávacie právomoci, pričom Rada by mala konať na základe návrhu Komisie.

...

- (26) Postup prijímania a zrušenia opatrení 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.“

19 Článok 1 napadnutého nariadenia stanovuje:

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

20 Článok 2 tohto nariadenia stanovuje:

„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];
- b) ‚subjekt verejnej správy‘ je orgán verejnej moci na akejkoľvek úrovni verejnej správy vrátane vnútroštátnych, regionálnych a miestnych orgánov, ako aj organizácie členských štátov v zmysle článku 2 bodu 42 [nariadenia o rozpočtových pravidlách].“

21 Článok 3 napadnutého nariadenia, nazvaný „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 porušení zákona.“

22 Článok 4 tohto nariadenia, nazvaný „Podmienky prijímania opatrení“, stanovuje:

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

23 Článok 5 uvedeného nariadenia, nazvaný „Opatrenia na ochranu rozpočtu Únie“, v odsekoch 1 až 4 stanovuje:

„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:

- a) ak Komisia plní rozpočet Únie v rámci priameho alebo nepriameho riadenia podľa článku 62 ods. 1 písm. a) a c) nariadenia o rozpočtových pravidlách a ak je príjemcom finančných prostriedkov subjekt verejnej správy:
 - i) pozastavenie platieb alebo plnenia právneho záväzku alebo ukončenie právneho záväzku podľa článku 131 ods. 3 nariadenia o rozpočtových pravidlách;
 - ii) zákaz prijímať nové právne záväzky;
 - iii) pozastavenie vyplácania splátok v plnej výške alebo čiastočne alebo predčasné splatenie úverov zaručených rozpočtom Únie;
 - iv) pozastavenie alebo zníženie hospodárskej výhody v rámci nástroja zaručeného rozpočtom Únie;
 - v) zákaz uzatvárať nové dohody o úveroch alebo iných nástrojoch zaručených rozpočtom Únie;
- 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 porušenia zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na finančné záujmy Únie. Náležite sa zohľadní povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušenia 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. Tento odsek sa uplatňuje spôsobom, ktorým sa zabezpečí ochrana osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie, v súlade so zásadami stanovenými v smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 [z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 2019, s. 17)]. K informáciám poskytnutým konečnými príjemcami finančných prostriedkov alebo prijímateľmi v súlade s týmto odsekom sa pripojí dôkaz o tom, že dotknutý konečný príjemca finančných prostriedkov alebo prijímateľ podal formálnu sťažnosť príslušnému orgánu dotknutého členského štátu.“

24 Článok 6 tohto nariadenia, nazvaný „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.

2. Na základe informácií získaných podľa odseku 1 môže Európsky parlament vyzvať Komisiu na štruktúrovaný dialóg o jej zisteniach.

3. Pri posudzovaní toho, či sú splnené podmienky stanovené v článku 4, Komisia zohľadní relevantné informácie z dostupných zdrojov vrátane rozhodnutí, záverov a odporúčaní inštitúcií Únie, iných relevantných medzinárodných organizácií a iných uznaných inštitúcií.

4. Komisia si môže vyžiadať akékoľvek dodatočné informácie, ktoré potrebuje na vykonanie posúdenia uvedeného v odseku 3, a to pred, ako aj po zaslaní písomného oznámenia podľa odseku 1.

5. Dotknutý členský štát poskytne požadované informácie a môže vzniesť pripomienky, ktoré sa týkajú zistení uvedených v oznámení uvedenom v odseku 1, v lehote, ktorú stanoví Komisia a ktorá musí byť aspoň jeden mesiac a nie dlhšia ako tri mesiace odo dňa oznámenia zistení. Členský štát môže vo svojich pripomienkach navrhnúť prijatie nápravných opatrení na riešenie zistení uvedených v oznámení Komisie.

6. Komisia pri rozhodovaní o tom, či predloží návrh na vykonávacie rozhodnutie o vhodných opatreniach, zohľadní prijaté informácie a akékoľvek pripomienky dotknutého členského štátu, ako aj primeranosť akýchkoľvek navrhovaných nápravných opatrení. Komisia vykoná svoje posúdenie v orientačnej lehote jedného mesiaca odo dňa, keď jej boli od dotknutého členského štátu doručené akékoľvek informácie alebo pripomienky, alebo, ak žiadne informácie alebo pripomienky neboli doručené, od uplynutia lehoty stanovenej v súlade s odsekom 5, a v každom prípade v primeranej lehote.

7. Ak má Komisia v úmysle predložiť návrh podľa odseku 9, poskytne predtým členskému štátu príležitosť predložiť do jedného mesiaca pripomienky, najmä k proporcionálite plánovaných opatrení.

8. Pri posudzovaní proporcionality opatrení, ktoré sa majú uložiť, Komisia zohľadní informácie a usmernenia uvedené v odseku 3.

9. Ak sa Komisia domnieva, že sú splnené podmienky stanovené v článku 4, a že sa nápravnými opatreniami, ktoré prípadne členský štát navrhol 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.“

25 Článok 7 napadnutého nariadenia, nazvaný „Zrušenie opatrení“, v odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. Dotknutý členský štát môže kedykoľvek prijať nové nápravné opatrenia a Komisii predložiť písomné oznámenie vrátane dôkazov o tom, že podmienky stanovené v článku 4 už nie sú splnené.

2. Na žiadosť dotknutého členského štátu alebo z vlastnej iniciatívy a najneskôr jeden rok po prijatí opatrení Radou Komisia opätovne posúdi situáciu v dotknutom členskom štáte, pričom zohľadní všetky dôkazy, ktoré dotknutý členský štát predložil, ako aj primeranosť akýchkoľvek nových nápravných opatrení prijatých dotknutým členským štátom.

Ak Komisia usúdi, že podmienky stanovené v článku 4 už nie sú splnené, predloží Rade návrh vykonávacieho rozhodnutia, ktorým sa prijaté opatrenia zrušia.

Ak Komisia usúdi, že situácia, ktorá viedla k prijatiu opatrení, sa čiastočne napravila, predloží Rade návrh vykonávacieho rozhodnutia, ktorým sa prijaté opatrenia upraví.

Ak sa Komisia domnieva, že situácia, ktorá viedla k prijatiu opatrení, sa nenapravila, zašle dotknutému členskému štátu odôvodnené rozhodnutie a informuje o tom Radu.

Ak dotknutý členský štát predloží písomné oznámenie podľa odseku 1, Komisia predloží svoj návrh alebo prijme svoje rozhodnutie do jedného mesiaca od doručenia tohto oznámenia. Táto lehota sa môže za riadne odôvodnených okolností predĺžiť, pričom v takom prípade Komisia bezodkladne informuje dotknutý členský štát o dôvodoch predĺženia.

Postup uvedený v článku 6 ods. 3, 4, 5, 6, 9, 10 a 11 sa uplatňuje analogicky podľa potreby.“

III. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

- 26 Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor:
- v prvom rade zrušil napadnuté nariadenie,
 - subsidiárne zrušil článok 4 ods. 1, článok 4 ods. 2 písm. h), článok 5 ods. 2, článok 5 ods. 3 predposlednú a poslednú vetu, ako aj článok 6 ods. 3 a 8 tohto nariadenia a
 - uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.
- 27 Okrem toho Maďarsko na základe článku 16 tretieho odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie navrhuje, aby túto vec prejedнала veľká komora Súdneho dvora.
- 28 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor žalobu zamietol a uložil Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania.
- 29 Návrhom z 12. mája 2021 Parlament požiadal, aby sa vec prejedнала v skrátenom konaní podľa článku 133 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Na podporu tohto návrhu Parlament uviedol, že prijatie napadnutého nariadenia bolo základnou politickou podmienkou toho, aby mohol schváliť 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 433I, 2020, s. 11), a že vzhľadom na hospodársku naliehavosť musia byť prostriedky uvoľnené v rámci plánu obnovy v súvislosti s ochorením COVID-19, nazvaného „Next Generation EU“, poskytnuté členskými štátmi v mimoriadne krátkom čase. V tomto smere najmä spresnil, že podľa článku 3 ods. 4 nariadenia 2020/2094 musí byť najmenej 60 % právnych záväzkov prijatých najneskôr k 31. decembru 2022 a že všetky právne záväzky musia byť prijaté najneskôr do 31. decembra 2023. Okrem toho Parlament zdôraznil, že v nadväznosti na nadobudnutie účinnosti rozhodnutia 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), si Komisia začne už v lete 2022 požičiavať na kapitálových trhoch, aby mohla financovať uvedený plán obnovy. Podľa Parlamentu bude mať vypožičanie a poskytnutie mimoriadne dôležitých finančných prostriedkov vo veľmi krátkom čase nevyhnutne za následok riziká pre rozpočet Únie, ktorý sa napadnuté nariadenie usiluje ochraňovať. Taká ochrana je dôležitá, lebo neschopnosť účinne chrániť tento rozpočet by mohla mať z dlhodobého hľadiska neblahé následky najmä pre solidaritu v rámci Únie.
- 30 Článok 133 ods. 1 rokovacieho poriadku stanovuje, že ak si povaha veci vyžaduje prejednať ju bez zbytočného odkladu, môže predseda Súdneho dvora na žiadosť žalobcu alebo žalovaného po vypočutí druhého účastníka konania, sudcu spravodajcu a generálneho advokáta rozhodnúť, že vec sa prejedná v skrátenom súdnom konaní.
- 31 V prejednávanej veci predseda Súdneho dvora 9. júna 2021 po vypočutí ostatných účastníkov konania, sudcu spravodajcu a generálneho advokáta tejto žiadosti vyhovel. Svoje rozhodnutie odôvodnil zásadným významom tejto veci pre právny poriadok Únie najmä vzhľadom na to, že súvisí s právomocou Únie obhajovať svoj rozpočet a finančné záujmy proti zásahom, ktoré môžu vyplývať z porušení hodnôt upravených v článku 2 ZEÚ.

- 32 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 25. júna 2021 bolo Belgickému kráľovstvu, Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Írsku, Španielskemu kráľovstvu, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovejvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Fínskej republike, Švédskemu kráľovstvu a Komisii umožnené vstúpiť do konania ako vedľajším účastníkom na podporu návrhov Parlamentu a Rady.
- 33 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z toho istého dňa bolo Poľskej republike umožnené vstúpiť do konania ako vedľajšiemu účastníkovi na podporu návrhov Maďarska.
- 34 Podaním z 11. mája 2021 Rada navrhla, aby Súdny dvor neprihliadal na určité časti návrhu Maďarska a jeho príloh, predovšetkým prílohy A.3, ktoré odkazujú na stanovisko právneho servisu Rady č. 13593/18 z 25. októbra 2018 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch [(COM/2018) 324 final), z ktorého napadnuté nariadenie vychádza (ďalej len „právne stanovisko č. 13593/18“), alebo je v nich citovaný obsah tohto právneho stanoviska či úvahy v ňom uvedené. Dňa 29. júna 2021 Súdny dvor rozhodol, že tento návrh spojí s rozhodovaním vo veci samej.
- 35 Vzhľadom na mimoriadny význam prejednávanej veci Súdny dvor 7. septembra 2021 po vypočutí generálneho advokáta rozhodol, že vec bude prejednaná v pléne v súlade s článkom 16 posledným odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie.

IV. O návrhu neprihliadať na určité časti návrhu Maďarska a jeho prílohy A.3

A. Argumentácia účastníkov konania

- 36 Rada na podporu svojho návrhu neprihliadať na body 21, 22, 164 a 166 návrhu Maďarska, ako aj jeho prílohy A.3 v rozsahu, v akom odkazujú na právne stanovisko č. 13593/18, keďže je v nich citovaný jeho obsah alebo odrážajú v ňom uvedené analýzy, poukazuje na to, že toto právne stanovisko je neutajeným interným dokumentom s označením „LIMITE“. V dôsledku toho sa naň vzťahuje služobné tajomstvo a jeho predloženie v súdnom konaní podlieha podmienkam, ktoré stanovuje najmä článok 6 ods. 2 rokovacieho poriadku Rady, ako aj body 20 a 21 usmernení o manipulácii s internými dokumentmi Rady.
- 37 Podľa článku 6 ods. 2 rokovacieho poriadku jedine Rada alebo Coreper môžu povoliť poskytnutie kópie alebo úryvkov z dokumentov Rady, ktoré ešte neboli zverejnené v súlade s ustanoveniami práva Únie o prístupe verejnosti k dokumentom. Okrem toho podľa bodov 20 a 21 usmernení sa dokument „LIMITE“ nesmie zverejniť, pokiaľ na tento účel náležite oprávnení úradníci Rady, štátna správa členského štátu po konzultácii s GSR alebo prípadne Rada neprijmú rozhodnutie v súlade s nariadením č. 1049/2001 a rokovacím poriadkom Rady.
- 38 V tomto prípade však Rada doposiaľ na základe nariadenia č. 1049/2001 zverejnila len prvých osem bodov právneho stanoviska č. 13593/18 a nepovolila Maďarsku predložiť ho v rámci tohto súdneho konania.
- 39 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora a Všeobecného súdu by bolo v rozpore s verejným záujmom, podľa ktorého inštitúcie musia mať možnosť využívať nezávisle vydané stanoviská svojich právnych útvarov, keby bolo prípustné, aby boli také dokumenty predložené v rámci sporu na Súdnom dvore, pokiaľ ich predloženie nepovolí dotknutá inštitúcia alebo nenariadi súd.

- 40 Rada poukazuje na to, že právne stanovisko č. 13593/18 sprístupnila len čiastočne na základe žiadostí podľa nariadenia č. 1049/2001 predovšetkým z dôvodu rizika, že v rámci sporu, ktorého predmetom by bola platnosť napadnutého nariadenia, by ju žalobca mohol konfrontovať s tvrdeniami, ktoré uviedol jej vlastný právny servis v uvedenom právnom stanovisku, čo by bolo v rozpore s požiadavkami na spravodlivé súdne konanie a rovnosť prostriedkov účastníkov súdneho konania. Tieto riziká sa navyše zhmotnili podaním tejto žaloby.
- 41 Okrem toho podľa Rady Maďarsko na základe týchto tvrdení vždy hlasovalo za rozhodnutia o zamietnutí sprístupnenia právneho stanoviska č. 13593/18 verejnosti. Ak si tento členský štát želal zverejnenie uvedeného právneho stanoviska, mal v tomto zmysle podať žiadosť na základe nariadenia č. 1049/2001 alebo požiadať o povolenie v súlade s rokovacím poriadkom Rady a s usmerneniami o manipulácii s internými dokumentmi Rady.
- 42 Rada tvrdí, že keby Maďarsko mohlo v prejednávanej veci použiť právne stanovisko č. 13593/18, hoci nedodržalo na tento účel upravený postup a otázka nebola predmetom účinného súdneho preskúmania, išlo by o obchádzanie postupov stanovených v nariadení č. 1049/2001 a v rokovacom poriadku Rady. V tomto smere pripomína ustálenú judikatúru Súdného dvora, podľa ktorej je potrebné vyhovieť žiadostiam inštitúcií o vylúčenie ich interných dokumentov zo spisu na Súdnom dvore, pokiaľ nepovolili ich poskytnutie v súdnom konaní, z čoho podľa jej názoru vyplýva, že právne stanovisko č. 13593/18 nemôže byť použité v prejednávanej veci.
- 43 Okrem toho Rada tvrdí, že keby bolo umožnené predloženie právneho stanoviska č. 13593/18 v tomto konaní, musela by súdu Únie predložiť posúdenie týkajúce sa stanoviska, ktoré je určené na interné účely a vypracoval ho jej vlastný právny útvar počas prípravy napadnutého nariadenia, čo by bolo v rozpore s požiadavkami na spravodlivé súdne konanie a malo by to vplyv na schopnosť Rady získať úprimné, objektívne a komplexné stanoviská.
- 44 Nakoniec podľa judikatúry Súdného dvora skutočnosť, že právne stanovisko č. 13593/18 bolo bez súhlasu Rady zverejnené na internetovej stránke tlačového orgánu, čím bol jeho obsah sprístupnený verejnosti, nemá vplyv na tieto úvahy. Navyše ujma, ktorú by Rade a inštitúciám Únie spôsobilo nepovolené použitie tohto právneho stanoviska v rámci tohto konania, by významne prevýšila ujmu, ktorú spôsobilo jeho zverejnenie v tlači. Keby totiž Maďarsko mohlo vychádzať z tohto právneho stanoviska, ohrozilo by to verejný záujem na tom, aby inštitúcie mohli nezávisle využívať stanoviská svojich právnych útvarov, a spôsobilo by to neúčinnosť postupov zameraných na ochranu tohto záujmu.
- 45 Maďarsko spochybňuje argumentáciu Rady.

B. Posúdenie Súdnym dvorom

- 46 Rada svojou argumentáciou v podstate tvrdí, že Maďarsko tým, že do bodov 21, 22, 164 a 166 svojho návrhu, ako aj do jeho prílohy A.3 zahrnulo odkazy na právne stanovisko č. 13593/18 a analýzu jeho obsahu, po prvé porušilo článok 6 ods. 2 rokovacieho poriadku Rady, po druhé porušilo body 20 a 21 usmernení o manipulácii s internými dokumentmi Rady, po tretie porušilo nariadenie č. 1049/2001, po štvrté porušilo verejný záujem na tom, aby mohla Rada využívať nezávisle vydané stanoviská svojho právneho útvaru, a po piate uviedlo Radu do situácie, v ktorej by sa mohla v hlavnom konaní vyjadrovať k analýzám vlastného právneho útvaru, čo je v rozpore so zásadou rovnosti prostriedkov.

- 47 Pokiaľ ide o údajné porušenie článku 6 ods. 2 rokovacieho poriadku Rady, treba pripomenúť, že podľa tohto ustanovenia „Rada alebo Coreper môže povoliť, aby sa na účely súdneho konania poskytli kópie alebo úryvky z dokumentov Rady, ktoré ešte neboli zverejnené“.
- 48 V tomto smere treba v prvom rade konštatovať, že návrh a jeho príloha A.3 odkazujú na iné body právneho stanoviska č. 13593/18, než je osem bodov, ktoré Rada sprístupnila verejnosti podľa nariadenia č. 1049/2001, ďalej že Maďarsko Radu nepožiadalo o súhlas s predložením kópie alebo úryvkov z tohto právneho stanoviska v súdnom konaní a nakoniec že tento členský štát k žalobe nepripojil kópiu uvedeného právneho stanoviska.
- 49 Je teda potrebné určiť, či sa má vychádzať z toho, že keď Maďarsko vo svojom návrhu a v jeho prílohe A.3 odkázalo na určité časti právneho stanoviska č. 13593/18, poskytlo jeho úryvky v súdnom konaní v zmysle článku 6 ods. 2 rokovacieho poriadku Rady.
- 50 V tomto smere treba poukázať na to, že body 22 a 164 žaloby, ako aj druhý až siedmy a deviaty odsek jej prílohy A.3 obsahujú vlastnú argumentáciu Maďarska, o ktorej tento členský štát tvrdí, že je odrazom analýzy uvedenej v tomto právnom stanovisku, zatiaľ čo body 21 a 166 žaloby obsahujú rovnako v rámci vlastnej argumentácie Maďarska iba odkazy na toto právne stanovisko. Takú argumentáciu, ku ktorej sú len pripojené tvrdenia o zhode s právnym stanoviskom č. 13593/18 a odkazy naň, ktorých správnosť navyše Rada spochybňuje, teda nemožno pokladať za úryvky z tohto právneho stanoviska.
- 51 Naopak, prílohu A.3 návrhu, v ktorej štvrtom odseku je citované právne stanovisko č. 13593/18, treba považovať za obsahujúcu „úryvok“ z tohto právneho stanoviska v zmysle článku 6 ods. 2 rokovacieho poriadku Rady. Okrem toho predloženie takého úryvku v prílohe procesnej písomnosti predstavuje „poskytnutie na účely súdneho konania“ v zmysle tohto ustanovenia.
- 52 V dôsledku toho bolo Maďarsko v zásade povinné v súlade s článkom 6 ods. 2 rokovacieho poriadku Rady získať povolenie Rady na to, aby mohlo Súdnemu dvoru predložiť úryvok z právneho stanoviska č. 13593/18, ktorý je uvedený v prílohe A.3 návrhu.
- 53 V tomto smere je síce pravda, že ako zdôrazňuje Rada, podľa ustálenej judikatúry Súdného dvora by bolo v rozpore s verejným záujmom, ktorý si vyžaduje, aby inštitúcie mohli využívať stanoviská svojich právnych servisov vydané celkom nezávisle, keby sa pripustilo, že takéto interné dokumenty môžu byť predložené v rámci sporu prejednávaného pred Súdnym dvorom bez toho, aby s ich predložením dotknutá inštitúcia súhlasila alebo aby to nariadil Súdny dvor (uznesenie zo 14. mája 2019, Maďarsko/Parlament, C-650/18, neuvverejnené, EU:C:2019:438, bod 8 a citovaná judikatúra, ako aj rozsudok z 31. januára 2020, Slovinsko/Chorvátsko, C-457/18, EU:C:2020:65, bod 66).
- 54 Ako totiž tvrdí Rada, neoprávneným predložením takého právneho stanoviska žalobca dotknutú inštitúciu v konaní, ktorého predmetom je platnosť napadnutého aktu, konfrontuje so stanoviskom, ktoré vydal jej vlastný právny servis počas prípravy tohto aktu. Ak by sa pripustilo, že žalobca môže vložiť do spisu právne stanovisko inštitúcie, ktorého sprístupnenie táto inštitúcia nepovolila, v zásade by to totiž znamenalo porušenie požiadaviek na spravodlivé súdne konanie a obchádzanie postupu žiadosti o sprístupnenie takého dokumentu, zavedeného v nariadení č. 1049/2001 (pozri v tomto zmysle uznesenie zo 14. mája 2019, Maďarsko/Parlament, C-650/18, neuvverejnené, EU:C:2019:438, bod 14 a citovanú judikatúru, ako aj rozsudok z 31. januára 2020, Slovinsko/Chorvátsko, C-457/18, EU:C:2020:65, bod 68).

- 55 Treba však vziať do úvahy zásadu transparentnosti, upravenú v článku 1 druhom odseku a v článku 10 ods. 3 ZEÚ, ako aj v článku 15 ods. 1 a v článku 298 ods. 1 ZFEÚ, ktorá najmä umožňuje zaručiť väčšiu legitímnosť, účinnosť a zodpovednosť správnych orgánov voči občanom v demokratickom systéme (pozri v tomto zmysle uznesenie zo 14. mája 2019, Maďarsko/Parlament, C-650/18, neuverejnené, EU:C:2019:438, bod 13 a citovanú judikatúru). Transparentnosť tým, že umožňuje otvorenú diskusiu o rozdielnych uhloch pohľadu, navyše prispieva k zvyšovaniu dôvery občanov (rozsudok zo 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 75 a citovaná judikatúra).
- 56 Je pravda, že zásada transparentnosti môže len výnimočne odôvodniť zverejnenie dokumentu, ktorý inštitúcia nesprístupnila verejnosti a ktorý obsahuje právne stanovisko, v súdnom konaní. Práve preto Súdny dvor rozhodol, že zachovanie dokumentu obsahujúceho právne stanovisko inštitúcie v súdnom spise nie je odôvodnené nadradeným verejným záujmom, keď sa na jednej strane toto právne stanovisko netýka legislatívneho postupu, pri ktorom je nevyhnutná zvýšená transparentnosť, a na druhej strane význam jeho zachovania v spise spočíva len v tom, že dotknutý členský štát sa na uvedené právne stanovisko môže odvolávať v rámci sporu. Podľa Súdneho dvora sa totiž zdá, že dôvodom na predloženie takého právneho stanoviska sú vlastné záujmy žalobcu a podpora jeho argumentácie, a nie nadradený verejný záujem, akým je zverejnenie postupu, v ktorom bol prijatý napadnutý akt (pozri v tomto zmysle uznesenie zo 14. mája 2019, Maďarsko/Parlament, C-650/18, neuverejnené, EU:C:2019:438, bod 18, a rozsudok z 31. januára 2020, Slovinsko/Chorvátsko, C-457/18, EU:C:2020:65, bod 71).
- 57 V prejednávanej veci treba konštatovať, že na rozdiel od vecí, v ktorých boli vydané rozsudky citované v predchádzajúcom bode, právne stanovisko č. 13593/18 sa týka legislatívneho postupu.
- 58 V tomto smere Súdny dvor konštatoval, že zverejnenie dokumentov obsahujúcich stanovisko právneho servisu inštitúcie k právnym otázkam, ktoré vznikli počas rozpráv o zákonodarných iniciatívach, môže zvýšiť transparentnosť a otvorenosť legislatívneho procesu a posilniť právo európskych občanov kontrolovať informácie, ktoré slúžili ako podklad pre legislatívny akt. Vyvodil z toho záver, že neexistuje všeobecná potreba dôvernosti, pokiaľ ide o stanoviská právneho servisu Rady týkajúce sa legislatívneho procesu, a že nariadenie č. 1049/2001 v zásade ukladá povinnosť zverejňovať ich (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 67 a 68).
- 59 Práve transparentnosť v tomto smere totiž tým, že umožňuje, aby sa o rozdieloch medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutovalo, prispieva k znižovaniu pochybností u občanov, nielen pokiaľ ide o zákonnosť konkrétneho legislatívneho aktu, ale aj pokiaľ ide o legitímnosť celého legislatívneho procesu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 59), a prispieva k posilňovaniu zásad demokracie a dodržiavania základných práv, ktoré sú vymedzené v článku 6 ZEÚ a v Charte, ako pripomína odôvodnenie 2 nariadenia č. 1049/2001.
- 60 Táto transparentnosť však nebráni tomu, aby bolo zverejnenie určitého právneho stanoviska vydaného v rámci zákonodarného procesu, ktoré je však osobitne citlivé alebo má takú širokú pôsobnosť, že prekračuje rámec daného zákonodarného procesu, zamietnuté z dôvodu ochrany právnych stanovísk, pričom v takom prípade prináleží príslušnej inštitúcii, aby zamietnutie detailne odôvodnila (rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 69).

- 61 Ako však zdôraznil generálny advokát v bodoch 70 až 72 svojich návrhov, v prejednávanej veci Rada nepreukázala, že právne stanovisko č. 13593/18 je osobitne citlivé alebo má mimoriadne širokú pôsobnosť, ktorá prekračuje rámec súvisiaceho legislatívneho procesu.
- 62 Článok 6 ods. 2 rokovacieho poriadku Rady ani judikatúra uvedená v bode 53 tohto rozsudku preto nebráni tomu, aby Maďarsko úplne alebo čiastočne zverejnilo toto právne stanovisko vo svojej žalobe.
- 63 Na tomto konštatovaní nič nemení skutočnosť, že Maďarsko má vlastný záujem na tom, aby Súdny dvor zohľadnil sporné časti jeho žaloby a jej prílohy A.3. Keďže totiž môže také zohľadnenie zároveň prispieť k zníženiu pochybností u občanov, nielen pokiaľ ide o zákonnosť napadnutého nariadenia, ale aj pokiaľ ide o legitímnosť celého legislatívneho procesu, v každom prípade slúži nadradenému verejnému záujmu, ktorý je pripomenutý v bodoch 58 a 59 tohto rozsudku.
- 64 V dôsledku toho je potrebné zamietnuť ako nedôvodný návrh Rady, aby neboli zohľadnené určité časti žaloby Maďarska a jej príloh, predovšetkým prílohy A.3, lebo odkazujú na právne stanovisko č. 13593/18, citujú jeho obsah alebo odrážajú v ňom uvedené analýzy, pričom nie je potrebné osobitne sa vyjadrovať k právnym dôvodom založeným na porušení bodov 20 a 21 usmernení o manipulácii s internými dokumentmi Rady, nariadenia č. 1049/2001 a zásady rovnosti prostriedkov, keďže týmto právnym dôvodom v každom prípade nie je možné vyhovieť vzhľadom na posúdenie uvedené v bodoch 55 až 63 tohto rozsudku.

V. O žalobe

- 65 Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, sa svojou žalobou v prvom rade domáha zrušenia napadnutého nariadenia v celom rozsahu a subsidiárne jeho čiastočného zrušenia, konkrétne článku 4 ods. 1, článku 4 ods. 2 písm. h), článku 5 ods. 2, článku 5 ods. 3 tretej vety, článku 5 ods. 3 štvrtej vety, ako aj článku 6 ods. 3 a 8 tohto nariadenia.

A. O hlavných návrhoch na zrušenie napadnutého nariadenia v celom rozsahu

- 66 Na podporu hlavných návrhov na zrušenie napadnutého nariadenia v celom rozsahu uvádza Maďarsko tri žalobné dôvody. V prvom rade treba spoločne preskúmať prvý a druhý žalobný dôvod, ktoré sú v podstate založené na tom, že Únia nemá právomoc na prijatie napadnutého nariadenia.

1. O prvom a druhom žalobnom dôvode založenom na tom, že Únia nemá právomoc prijať napadnuté nariadenie

a) Argumentácia účastníkov konania

- 67 Prvým žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že napadnutému nariadeniu chýba právny základ. V tomto smere pripomína, že podľa článku 322 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ je normotvorca Únie oprávnený prijímať „rozpočtové pravidlá upravujúce najmä postup zostavovania a plnenia rozpočtu a predkladania a auditu účtov“ a „pravidlá týkajúce sa zodpovednosti účastníkov finančných operácií, najmä povoľujúcich úradníkov a účtovníkov“. Ďalej uvádza, že podľa článku 322 ods. 2 ZFEÚ Rada určí metódy a postup, podľa ktorých budú

rozpočtové príjmy poskytnuté podľa dojednaní týkajúcich sa vlastných zdrojov Únie k dispozícii Komisii, a stanoví opatrenia, ktoré treba v prípade potreby použiť na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť.

- 68 Tieto ustanovenia už v plnom rozsahu alebo čiastočne poslúžili ako právny základ pre mnohé právne akty, ktoré skutočne súvisia s ročným rozpočtom Únie alebo s jej viacročným finančným rámcom, akým je nariadenie o rozpočtových pravidlách, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/558 z 23. apríla 2020, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1301/2013 a (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o špecifické opatrenia na zabezpečenie mimoriadnej flexibility pri využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v reakcii na výskyt ochorenia COVID-19 (Ú. v. EÚ L 130, 2020, s. 1), ktoré umožňuje uplatnenie výnimočnej miery spolufinancovania v rámci štrukturálnych a investičných fondov, alebo nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/2221 z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o dodatočné zdroje a vykonávacie opatrenia na poskytovanie pomoci na podporu obnovy po kríze spojenej s pandémiou COVID-19 vrátane jej sociálnych dôsledkov a na prípravu zeleného, digitálneho a odolného oživenia hospodárstva (Ú. v. EÚ L 437, 2020, s. 30), ktoré stanovuje vykonávacie pravidlá na podporu obnovy po pandémii a mimoriadne upravuje dodatočné zdroje na posilnenie sociálnej súdržnosti a hospodárskej obnovy.
- 69 Pokiaľ teda ide o nariadenie o rozpočtových pravidlách, v prvej časti všeobecne a komplexne stanovuje zásady a postupy zostavovania a plnenia rozpočtu Únie, ako aj kontroly rozpočtových prostriedkov. Tieto zásady a postupy predstavujú „rozpočtové pravidlá“, ktoré upravujú podmienky zostavovania a plnenia rozpočtu v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ. To isté platí pre nariadenia 2020/558 a 2020/2221, ktorých ustanovenia skutočne a priamo súvisia s rozpočtom Únie, s viacročným finančným rámcom a s pomocou poskytovanou z rozličných fondov Únie.
- 70 Naopak, základné prvky ustanovení napadnutého nariadenia, akým je vymedzenie pojmu „právny štát“ alebo možné podoby porušenia zásad právneho štátu, nemožno objektívne považovať za rozpočtové pravidlá upravujúce postup plnenia rozpočtu v zmysle tohto ustanovenia. Nevhodnosť článku 322 ods. 1 ZFEÚ ako právneho základu tohto nariadenia vyplýva najmä z porovnania ustanovení o konflikte záujmov v tomto nariadení a v nariadení o rozpočtových pravidlách.
- 71 V tejto súvislosti z článku 61 nariadenia o rozpočtových pravidlách vyplýva, že povinnosť vyhýbať sa konfliktom záujmov sa vzťahuje na všetky spôsoby implementácie finančných prostriedkov Únie vrátane orgánov členských štátov, ktoré konajú v rámci implementácie týchto prostriedkov, takže štáty sú povinné prijať v tomto smere primerané právne predpisy. Na tento účel nariadenie o rozpočtových pravidlách obsahuje príslušné procesné pravidlá, ktoré umožňujú ukončiť konflikty záujmov.
- 72 Z článku 3 písm. b) napadnutého nariadenia však vyplýva, že nezabezpečenie toho, aby nedochádzalo ku konfliktom záujmov, môže naznačovať porušenie zásad právneho štátu, hoci toto nariadenie nestanovuje nijaké procesné pravidlo týkajúce sa opatrení, ktoré môžu členské štáty prijať, aby takým konfliktom zabránili alebo ich napravili. Toto ustanovenie teda umožňuje, aby boli voči členským štátom prijaté opatrenia na základe nespresnených očakávaní, ktoré prekračujú požiadavky stanovené v nariadení o rozpočtových pravidlách.
- 73 Všeobecnejšie sa Maďarsko domnieva, že ustanovenia napadnutého nariadenia nemožno pokladať za rozpočtové pravidlá, ktoré stanovujú postup plnenia rozpočtu Únie. Podľa jeho článku 1 je totiž predmetom tohto nariadenia stanoviť pravidlá potrebné na ochranu rozpočtu Únie v prípade

porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte. Na tento účel článok 2 uvedeného nariadenia vymedzuje pojem „právny štát“ a článok 3 nariadenia orientačne uvádza prípady porušení zásad právneho štátu. Základnými prvkami napadnutého nariadenia sú teda vymedzenie pojmu „právny štát“ a možné formy porušenia právneho štátu.

- 74 Článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ však Únii nedáva oprávnenie vymedziť prípady, v ktorých dochádza k porušeniu zásad právneho štátu, a dokonca ani stanoviť základné prvky pojmu „právny štát“. Toto ustanovenie teda nepredstavuje právny základ, na ktorom by bolo možné preskúmať alebo preukázať porušenia zásad právneho štátu či stanoviť právne dôsledky takých porušení, lebo také pravidlá nemožno objektívne považovať za rozpočtové pravidlá, ktoré stanovujú postupy plnenia rozpočtu.
- 75 Skutočnosť, že hmotnoprávne a procesné pravidlá stanovené v napadnutom nariadení majú súvislosť s rozpočtom Únie, nepostačuje na to, aby sa považovali za „rozpočtové pravidlá“ v zmysle článku 322 ods. 1 ZFEÚ. Natolko široký výklad pojmu „rozpočtové pravidlá“, že by sa vzťahoval na ustanovenia napadnutého nariadenia, by mal za následok to, že uvedený pojem by sa vzťahoval takmer na všetky právne predpisy Únie, ako aj na veľkú časť právnych systémov členských štátov, lebo by bolo ťažké nájsť ustanovenie, pri ktorom nie je možné preukázať prinajmenšom nepriamy účinok na rozpočtový zdroj Únie.
- 76 Nevhodnosť právneho základu napadnutého nariadenia vyplýva aj z toho, že jeho článok 5 ods. 2 neobsahuje rozpočtové pravidlá upravujúce postup plnenia rozpočtu Únie. Povinnosť pokračovať v implementácii daného programu po zistení nezrovnalostí, porušení alebo nedostatkov, ktoré majú vplyv na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na ochranu finančných záujmov Únie, totiž nepatrí medzi povinnosti v oblasti kontroly alebo auditu, ktoré majú členské štáty pri plnení rozpočtu podľa článku 317 ZFEÚ, a nevyplýva ani z rozpočtových pravidiel upravujúcich postup zostavovania a plnenia rozpočtu a predkladania a auditu účtov, ktoré stanovuje článok 322 ZFEÚ, s cieľom zabezpečiť dodržiavanie rozpočtových zásad a najmä zásady správneho finančného riadenia, transparentnosti a zákazu diskriminácie.
- 77 Také rozpočtové pravidlá nenúti členské štáty pokračovať v implementácii daného programu po zistení nezrovnalostí, porušení alebo nedostatkov. Naopak, článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ umožňuje prijatie rozpočtových pravidiel, akým je pozastavenie platieb pre príslušný program, ktoré majú práve zaručiť, že členský štát splní podmienky stanovené relevantnými rozpočtovými pravidlami na zabezpečenie ochrany finančných záujmov Únie a účinného dosahovania cieľov sledovaných v rámci daného programu.
- 78 Bolo by však v rozpore s logikou, na ktorej sú tieto rozpočtové pravidlá založené, keby mohla z rozpočtových pravidiel Únie pre členský štát vyplývať povinnosť pokračovať v implementácii programu napriek tomu, že Komisia v súvislosti s realizáciou tohto programu zistila nezrovnalosti, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie a zásadu správneho finančného riadenia, prípadne ohrozujú dosiahnutie sledovaných cieľov.
- 79 Podľa Maďarska z toho vyplýva, že táto povinnosť nemá za cieľ zabezpečiť ochranu finančných záujmov Únie, ale potrestať členský štát v prípade porušenia zásad právneho štátu, čo je nezlučiteľné s použitým právnym základom. Navyše keby bol členský štát povinný v plnej miere z vlastného rozpočtu financovať programy, pri vymedzení ktorých má len obmedzenú právomoc voľnej úvahy, obmedzilo by to jeho právo používať vlastný rozpočet a znamenalo by to bremeno, ktoré neznáša rozpočet Únie, ale rozpočet dotknutého členského štátu.

- 80 Druhým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že napadnuté nariadenie porušuje po prvé článok 7 ZEÚ, po druhé článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 2 ZEÚ, ako aj po tretie článok 13 ods. 2 ZEÚ a článok 269 ZFEÚ.
- 81 Po prvé uvádza, že článok 7 ZEÚ je jediným článkom, na základe ktorého je možné konštatovať riziko, že členský štát vážne porušuje hodnoty, ktoré stanovuje článok 2 ZEÚ. Napadnuté nariadenie v určitej oblasti zavádza súbežný postup, ktorý má rovnaký účel ako postup stanovený v uvedenom článku 7 a porušuje ho.
- 82 Po prvé totiž Zmluvy nestanovujú, že článok 7 ZEÚ môže byť vykonaný legislatívnymi aktmi, ktoré sa týkajú konštatovania porušenia hodnôt, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ, a určenia právnych dôsledkov takeého porušenia.
- 83 Po druhé z postupu stanoveného v napadnutom nariadení vyplýva, že Súdny dvor má právomoc skúmať rozhodnutia, ktoré prijme Rada na základe tohto nariadenia, a teda posudzovať, či členský štát porušil zásady právneho štátu, a to aj keď sa na vnútroštátnu právnu úpravu alebo prax, ktorá je dôvodom tohto porušenia, nevzťahuje právo Únie, v dôsledku čoho Súdny dvor nemá právomoc skúmať ju. Napadnuté nariadenie tak v rozpore so Zmluvami a najmä bez prihliadnutia na obmedzenia stanovené v článku 269 ZFEÚ rozširuje nielen právomoci Rady a Komisie, ale aj Súdneho dvora.
- 84 Po tretie v systéme Zmlúv len článok 7 ZEÚ udeľuje inštitúciám Únie právomoc skúmať, konštatovať a v prípade potreby sankcionovať porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte.
- 85 Analogicky s týmto ustanovením napadnuté nariadenie stanovuje, že Komisia sa musí vyjadriť k trom bodom, skôr než predloží návrh vykonávacieho rozhodnutia Rade, ktorá sa následne musí ku každému z týchto troch prvkov vyjadriť troma po sebe idúcimi rozhodnutiami. Komisia tak v prvom rade musí v súlade s článkami 3 a 4 tohto nariadenia konštatovať porušenie zásad právneho štátu. Následne je potrebné z hľadiska článku 4 ods. 1 uvedeného nariadenia preskúmať, či toto porušenie dostatočne úzko súvisí s rozpočtom Únie alebo s ochranou finančných záujmov Únie. Nakoniec treba určiť, či je v súlade s článkom 5 nariadenia potrebné prijať rozhodnutie stanovujúce opatrenia na ochranu rozpočtu Únie, ktoré sú považované za nevyhnutné.
- 86 Spomedzi týchto troch rozhodnutí sa však na prvé a tretie vzťahuje článok 7 ZEÚ. Konštatovanie porušenia zásad právneho štátu, upravené v článku 4 ods. 2 napadnutého nariadenia v spojení s jeho článkom 3, je totiž v podstate totožné s konštatovaním, ktoré musí vykonať Rada a Európska rada na základe článku 7 ods. 1 a 2 ZEÚ, zatiaľ čo prijatie opatrení na základe článku 5 tohto nariadenia je súbežnou možnosťou k pozastaveniu určitých práv dotknutého členského štátu, ktoré stanovuje článok 7 ods. 3 ZEÚ, pričom toto pozastavenie sa môže týkať rozpočtových prostriedkov, ktoré majú byť poskytnuté príslušnému členskému štátu.
- 87 Skutočnosť, že opatrenia, ktoré môžu byť prijaté na základe napadnutého nariadenia, súvisia s porušením jednej z hodnôt obsiahnutých v článku 2 ZEÚ, je podporená článkom 5 ods. 3 a článkom 6 ods. 8 tohto nariadenia, z ktorých vyplýva, že pri posudzovaní primeranosti opatrení treba náležite zohľadniť povahu, trvanie, závažnosť a rozsah porušenia zásad právneho štátu, ako aj príslušné zdroje. Komisia i Rada sú preto povinné dôkladne posúdiť existenciu a rozsah takeého porušenia, ale toto posúdenie je možné vykonať len na základe článku 7 ZEÚ.

- 88 Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, ďalej uvádza, že článok 7 ZEÚ stanovuje postup ukladania sankcie ústavnej povahy, ktorý smeruje konkrétne proti jednému členskému štátu. Členské štáty ako zakladajúca moc okrem toho tento postup taxatívne vymedzili v Zmluve EÚ z dôvodu politického rozmeru oblastí, na ktoré sa tento postup vzťahuje a ktoré nevyhnutne nepatria do pôsobnosti práva Únie, akými sú oblasti týkajúce sa fungovania orgánov a inštitúcií členských štátov.
- 89 Výlučnosť postupu uvedeného v článku 7 ZEÚ, pokiaľ ide o porušenie zásad právneho štátu, potvrdzujú body 18 a 24 stanoviska právneho servisu Rady č. 10296/14 z 27. mája 2014 o zlučiteľnosti oznámenia Komisie, nazvaného „Nový rámec [Únie] na posilnenie právneho štátu“, so Zmluvami. Napadnuté nariadenie sa síce usiluje prepojiť skúmanie prípadnej existencie porušenia zásad právneho štátu s plnením rozpočtu Únie, jeho skutočným cieľom, ktorý vyplýva z dôvodovej správy k návrhu Komisie, ktorý viedol k prijatiu uvedeného nariadenia, je však posudzovať dodržiavanie zásad právneho štátu a uplatňovať sankcie, ak sa zistí, že členský štát nedodržiava tieto zásady.
- 90 Po druhé sa Maďarsko domnieva, že napadnuté nariadenie porušuje zásady rozdelenia a pridelenia právomocí, ktoré zaručuje článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 2 ZEÚ, keďže umožňuje inštitúciám Únie skúmať vnútroštátne situácie a inštitúcie, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie. V tomto nariadení totiž nie je jasne uvedené, že skúmanie porušovania zásad právneho štátu je obmedzené na oblasti, ktoré patria do právomoci Únie, pričom niektoré zo situácií uvedených v jeho článkoch 3 a 4 napokon môžu súvisieť s porušeniami, ktoré nie sú obmedzené na tieto oblasti.
- 91 Vzhľadom na tieto zásady rozdelenia a pridelenia právomocí však také skúmanie mimo právomocí Únie nie je možné na účely ustanovenia primárneho práva, akým je článok 7 ZEÚ, a podľa postupu v ňom stanoveného. Naopak, napadnuté nariadenie nemôže byť založené na takom ustanovení primárneho práva, takže toto nariadenie treba považovať za stanovujúce výnimku zo všeobecného systému rozdelenia právomocí medzi Úniou a členské štáty, ktorý upravujú Zmluvy. Navyše zatiaľ čo postup stanovený v článku 7 ods. 1 a 2 ZEÚ sa týka len situácií, ktoré svedčia o zjavnom riziku závažného porušenia hodnôt, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ, a závažného a pretrvávajúceho porušenia týchto hodnôt, postup stanovený v napadnutom nariadení sa môže uplatniť, aj keď údajné porušenia nie sú závažné ani pretrvávajúce.
- 92 Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, nakoniec uvádza, že posúdenie uskutočnené podľa napadnutého nariadenia síce môže v určitých ohľadoch vykazovať súvislosť so správnym finančným riadením rozpočtu Únie alebo s ochranou jej finančných záujmov, táto skutočnosť však neznamena, že posudzované situácie treba nevyhnutne považovať za patriace do pôsobnosti práva Únie len na základe tejto súvislosti. Poukazuje na to, že existencia porušenia zásad právneho štátu sa skúma v prvej fáze posudzovania, zatiaľ čo súvislosť s rozpočtom Únie možno preukázať až na konci druhej fázy. Napadnuté nariadenie v dôsledku toho umožňuje konštatovať, že členský štát porušil zásady právneho štátu, v situáciách, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie.
- 93 Po tretie Maďarsko tvrdí, že napadnuté nariadenie porušuje inštitucionálnu rovnováhu stanovenú v článku 7, v článku 13 ods. 2 ZEÚ a v článku 269 ZFEÚ, ako aj práva, ktoré dotknutému členskému štátu vyplývajú z prvého z týchto ustanovení.
- 94 V tomto smere na rozdiel od článku 7 ZEÚ napadnuté nariadenie priznáva len Komisii právo iniciatívy na účely konštatovania porušenia zásad právneho štátu. Pokiaľ ide o hlasovanie v Rade, stanovuje odlišnú väčšinu než článok 7 ZEÚ. Okrem toho toto nariadenie stanovuje pre Parlament

len informačnú povinnosť, zatiaľ čo článok 7 ods. 1 a 2 ZEÚ mu priznáva právo schvaľovať, a Európskej rade neudeľuje nijakú právomoc. Keďže rozhodnutie Rady stanovujúce opatrenia na základe napadnutého nariadenia sa prijíma kvalifikovanou väčšinou, procesné postavenie dotknutého členského štátu je oslabené predovšetkým vzhľadom na to, že podľa článku 7 ods. 2 a 3 ZEÚ prijatie opatrení na základe tohto ustanovenia predpokladá jednomyselné rozhodnutie Európskej rady.

- 95 Napadnuté nariadenie tak zodpovedá zámeru normotvorcu Únie, ktorý sa odráža v dôvodovej správe k návrhu Komisie, ktorý viedol k prijatiu tohto nariadenia, pričom týmto zámerom je poskytnúť „ľahší“, „rýchlejší“ a „účinnnejší“ spôsob na konštatovanie a sankcionovanie porušení zásad právneho štátu. Uvedené nariadenie tak odchyľne od článku 7 ZEÚ priznáva nové právomoci Rade, Komisii a Súdnemu dvoru, pričom najmä Súdnemu dvoru umožňuje v rozpore s článkom 269 ZFEÚ skúmať dôvodnosť rozhodnutí konštatujúcich porušenia zásad právneho štátu. V dôsledku toho je nariadenie v rozpore s výslovnou vôľou členských štátov ako autorov Zmlúv, ktorou je obmedziť právomoc Súdneho dvora na procesné otázky, pokiaľ ide o žaloby, ktorých predmetom je akt prijatý Európskou radou alebo Radou na základe článku 7 ZEÚ.
- 96 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovevodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybňujú túto argumentáciu.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

- 97 Prvým a druhým žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate na jednej strane tvrdí, že článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ ani nijaké iné ustanovenie Zmluvy FEÚ nemohlo byť vhodným právnym základom na prijatie napadnutého nariadenia, najmä jeho článkov 2 až 4, ako aj jeho článku 5 ods. 2. Na druhej strane uvádza, že postup zavedený týmto nariadením obchádza postup stanovený v článku 7 ZEÚ, ktorý však má výlučnú povahu na účely ochrany hodnôt zakotvených v článku 2 ZEÚ, a porušuje obmedzenie právomocí Súdneho dvora stanovené v článku 269 ZFEÚ.

1) O právnom základe napadnutého nariadenia

- 98 Na úvod treba pripomenúť, že podľa článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ Parlament a Rada prijímú v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Dvorom audítorov prostredníctvom nariadení „rozpočtové pravidlá upravujúce najmä postup zostavovania a plnenia rozpočtu a predkladania a auditu účtov“.
- 99 Také pravidlá však majú upravovať všetky aspekty spojené s plnením rozpočtu Únie, na ktoré sa vzťahuje hlava II, nazvaná „Finančné ustanovenia“, šiestej časti Zmluvy FEÚ, ktorá sa týka „inštitucionálnych a finančných ustanovení“, a teda plnenie rozpočtu v širokom zmysle slova.
- 100 Okrem toho, že článok 322 ZFEÚ je súčasťou kapitoly 5, nazvanej „Spoločné ustanovenia“, tejto hlavy II, totiž treba poukázať na to, že na toto ustanovenie odkazuje článok 310 ods. 2 a 3 ZFEÚ, ktorý sa nachádza v úvodnej časti hlavy II, článok 315 prvý a druhý odsek a článok 316 prvý a druhý odsek ZFEÚ, ktoré sú súčasťou kapitoly 3 tej istej hlavy II, nazvanej „Ročný rozpočet Únie“, ako aj článok 317 ZFEÚ, ktorý je súčasťou jej kapitoly 4, nazvanej „Plnenie rozpočtu a absolútorium“.

- 101 Každý z článkov 310 a 315 až 317 ZFEÚ však súvisí s plnením rozpočtu Únie.
- 102 Článok 310 ZFEÚ totiž v odseku 1 stanovuje, že pre každý rozpočtový rok sa predbežne vyčíslia všetky príjmy a výdavky Únie a zahrnú sa do rozpočtu, a v jeho odseku 3 je uvedené, že na plnenie výdavkov zahrnutých do rozpočtu je potrebné vopred prijať právne záväzný akt Únie poskytujúci právny základ na jej činnosť a na plnenie zodpovedajúcich výdavkov v súlade s nariadením uvedeným v článku 322 ZFEÚ okrem výnimiek stanovených v tomto nariadení. Nakoniec článok 310 v odseku 5 stanovuje, že rozpočet sa plní v súlade so zásadou správneho finančného hospodárenia, pričom členské štáty spolupracujú s Úniou s cieľom zabezpečiť, aby sa prostriedky zahrnuté do rozpočtu použili v súlade s touto zásadou.
- 103 Pokiaľ ide o článok 315 ZFEÚ, v prvom odseku stanovuje, že ak na začiatku rozpočtového roka nie je rozpočet ešte s konečnou platnosťou prijatý, vo vzťahu ku každej kapitole možno v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 322 každý mesiac čerpať najviac jednu dvanástinu rozpočtových prostriedkov príslušnej kapitoly na predchádzajúci rozpočtový rok, ktoré zároveň nesmú presiahnuť jednu dvanástinu prostriedkov stanovených v danej kapitole návrhu rozpočtu. Článok 316 ZFEÚ sa zas týka prenesenia prostriedkov nevyčerpaných ku koncu rozpočtového roka do nasledujúceho roka.
- 104 Pokiaľ ide o článok 317 ZFEÚ, predovšetkým je v ňom uvedené, že Komisia v spolupráci s členskými štátmi plní rozpočet v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 322 na vlastnú zodpovednosť a v medziach určených prostriedkov, a to podľa zásad riadneho finančného hospodárenia. Ďalej stanovuje, že členské štáty spolupracujú s Komisiou tak, aby zabezpečili využívanie rozpočtových prostriedkov v súlade s touto zásadou, a spresňuje, že nariadenie prijaté podľa článku 322 ZFEÚ stanoví povinnosti kontroly a auditu členských štátov pri plnení rozpočtu a z toho vyplývajúce zodpovednosti.
- 105 Z toho vyplýva, že pojem rozpočtové pravidlá upravujúce „najmä postup“ plnenia rozpočtu, ako aj predkladania a auditu účtov v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, vykladaného z hľadiska ustanovení uvedených v bode 101 tohto rozsudku, sa vzťahuje nielen na pravidlá vymedzujúce spôsob, akým sa ako také plnia výdavky zahrnuté do rozpočtu, ale predovšetkým aj pravidlá stanovujúce povinnosti kontroly a auditu členských štátov, keď Komisia plní rozpočet v spolupráci s nimi, ako aj zodpovednosti, ktoré z toho plynú. Predovšetkým je zjavné, že tieto rozpočtové pravidlá majú v prvom rade zabezpečiť, aby pri plnení rozpočtu Únie aj členské štáty dodržiavali zásady správneho finančného riadenia.
- 106 Práve vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba v prejednávanej veci preskúmať, či článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ mohol byť vhodným právnym základom na prijatie napadnutého nariadenia.
- 107 V tomto smere podľa ustálenej judikatúry musí voľba právneho základu aktu Únie vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, medzi ktoré patrí cieľ a obsah tohto aktu (rozsudky z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 31; z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 38, ako aj z 8. decembra 2020, Poľsko/Parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 43).
- 108 Navyše 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 (rozsudky z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada,

C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 32; z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 39, ako aj z 8. decembra 2020, Poľsko/Parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 44).

- 109 V prejednávanej veci pokiaľ ide v prvom rade o to, či môže byť právnym základom napadnutého nariadenia vzhľadom na jeho účel článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že hlavným cieľom tohto nariadenia je umožniť jednak to, aby Komisia a Rada mohli skúmať, či členské štáty dodržiavajú zásady právneho štátu, a jednak to, aby boli v prípade zistenia porušenia týchto zásad uložené sankcie prostredníctvom rozpočtu Únie, pričom tento cieľ vyplýva aj z dôvodovej správy k návrhu Komisie, ktorý viedol k prijatiu uvedeného nariadenia.
- 110 V tomto smere po prvé článok 1 napadnutého nariadenia uvádza, že týmto nariadením sa stanovujú „pravidlá nevyhnutné na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členských štátoch“. Zo znenia tohto ustanovenia tak vyplýva, že cieľom nariadenia je chrániť rozpočet Únie proti zásahom, ktoré môžu vyplývať z porušovania zásad právneho štátu v členskom štáte.
- 111 Po druhé zo znenia článku 4 ods. 1 v spojení s článkom 6 ods. 1 napadnutého nariadenia vyplýva, že postup stanovený na účely prijatia „vhodných opatrení“ na ochranu rozpočtu Únie môže Komisia uplatniť, len ak konštatuje, že existujú primerané dôvody vychádzať nielen z toho, že v členskom štáte dochádza k porušovaniu zásad právneho štátu, ale najmä z toho, že toto porušovanie dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, prípadne že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.
- 112 Okrem toho z článku 5 ods. 1 a 3 tohto nariadenia vyplýva, že medzi vhodné opatrenia patrí predovšetkým pozastavenie platieb, plnenia právnych záväzkov, vyplácania splátok, hospodárskej výhody vyplývajúcej zo zaručeného nástroja a schvaľovania programov alebo záväzkov, ukončenie právnych záväzkov, zákaz prijímať nové právne záväzky alebo uzatvárať nové dohody, predčasné splatenie zaručených pôžičiek, zníženie hospodárskej výhody vyplývajúcej zo zaručeného nástroja, záväzkov a predbežného financovania a prerušenie platobných termínov, a že musia byť primerané, t. j. obmedzené na to, čo je nevyhnutné z hľadiska skutočného alebo možného dosahu porušovania zásad právneho štátu na finančné riadenie rozpočtu Únie alebo jej finančné záujmy.
- 113 Okrem toho podľa článku 7 ods. 2 druhého pododseku napadnutého nariadenia Komisia navrhne Rade zrušenie prijatých opatrení, keď už nie sú splnené podmienky stanovené v článku 4 tohto nariadenia, a teda najmä vtedy, keď už nie je ovplyvnené správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochrana jej finančných záujmov, prípadne už neexistuje závažné riziko takého ovplyvnenia, takže ako zdôraznil generálny advokát v bode 185 svojich návrhov, tieto opatrenia je potrebné zrušiť, keď vplyv na plnenie rozpočtu pominie, hoci zistené porušenia zásad právneho štátu môžu pretrvávať.
- 114 Typy opatrení, ktoré je možné prijať, kritériá týkajúce sa ich výberu a rozsahu, ako aj podmienky prijatia a zrušenia uvedených opatrení v tom zmysle, že súvisia s ovplyvňovaním správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo ochrany finančných záujmov Únie, prípadne so závažným rizikom takého ovplyvňovania, však podporujú konštatovanie, podľa ktorého je účelom napadnutého nariadenia chrániť rozpočet Únie počas jeho plnenia.

- 115 Okrem toho zo znenia článku 5 ods. 2 napadnutého nariadenia v spojení s odsekom 4 tohto článku a s odôvodnením 19 nariadenia vyplýva, že toto ustanovenie nemá za cieľ, ako tvrdí Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, sankcionovať členský štát za porušenie zásady právneho štátu, ale chrániť legitímne záujmy konečných príjemcov a prijímateľov v prípade prijatia vhodných opatrení na základe uvedeného nariadenia voči členskému štátu. Toto ustanovenie tak stanovuje dôsledky takých opatrení voči tretím osobám. Nie je teda spôsobilé podložiť tvrdenie, podľa ktorého cieľom napadnutého nariadenia nie je chrániť rozpočet Únie, ale skôr ukladať sankcie za samotné porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte.
- 116 Po tretie ako zdôraznil generálny advokát v bode 130 svojich návrhov, odôvodnenia napadnutého nariadenia podporujú účel sledovaný týmto nariadením, ktorý vyplýva z jeho článku 1 a spočíva v ochrane rozpočtu Únie. Odôvodnenia 2 a 7 až 9 uvedeného nariadenia totiž predovšetkým stanovujú, že Európska rada vyhlásila, že finančné záujmy Únie treba chrániť v súlade s hodnotami, ktoré upravuje článok 2 ZEÚ, že keď členské štáty plnia rozpočet Únie, dodržiavanie zásad právneho štátu je základnou podmienkou dodržiavania zásad správneho finančného riadenia zakotvených v článku 317 ZFEÚ, že členské štáty môžu zaručiť správne finančné riadenie len vtedy, keď verejné orgány konajú v súlade s právom, keď sú porušenia práva účinne stíhané a keď môžu byť svojvoľné alebo nezákonné rozhodnutia verejných orgánov predmetom účinného súdneho preskúmania, a že nezávislosť a nestrannosť súdnej moci, ako aj vyšetrovacích zložiek a prokuratúry sú nevyhnutnou minimálnou zárukou proti svojvoľným a nezákonným rozhodnutiam verejných orgánov, ktoré môžu poškodiť finančné záujmy Únie. Odôvodnenie 13 nariadenia stanovuje, že v tomto kontexte teda existuje „jasný vzťah medzi dodržiavaním právneho štátu a efektívnym plnením rozpočtu Únie v súlade so zásadami správneho finančného riadenia“, pričom odôvodnenie 15 nariadenia zas uvádza, 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“.
- 117 Pokiaľ ide o odôvodnenie 14 napadnutého nariadenia, stanovuje síce, že mechanizmus v ňom upravený „doplňa“ nástroje podporujúce zásady právneho štátu a ich uplatňovanie, zároveň však spresňuje, že tento mechanizmus prispieva k uvedenej podpore „ochraňovaním rozpočtu Únie pred porušeniami zásad právneho štátu, ktoré majú vplyv na jeho správne finančné riadenie alebo ochranu finančných záujmov Únie“.
- 118 Po štvrté v dôvodovej správe k svojmu návrhu, ktorý viedol k prijatiu napadnutého nariadenia, síce Komisia uviedla, že boli vyjadrené želania, aby Únia zasiahla v prospech ochrany právneho štátu, a teda prijala opatrenia na zaručenie jeho dodržiavania. V tej istej dôvodovej správe však Komisia odôvodnila svoj návrh nevyhnutnosťou „chrániť finančné záujmy Únie proti riziku finančnej straty spôsobenej všeobecnými nedostatkami právneho štátu v členskom štáte“.
- 119 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, je cieľom napadnutého nariadenia chrániť rozpočet Únie pred zásahmi, ktoré dostatočne priamym spôsobom vyplývajú z porušovania zásad právneho štátu v členskom štáte, a nie ukladať sankcie za samotné tieto porušenia.
- 120 Tento cieľ je však v súlade s požiadavkou, aby sa rozpočet Únie plnil v súlade so zásadou správneho finančného riadenia, ktorú stanovuje najmä článok 310 ods. 5 ZFEÚ a ktorá sa vzťahuje na všetky ustanovenia hlavy II šiestej časti Zmluvy FEÚ, ktoré sa týkajú plnenia rozpočtu Únie, a teda aj na článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.

- 121 Po druhé pokiaľ ide o to, či vzhľadom na obsah napadnutého nariadenia môže byť jeho právnym základom článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate tvrdí, že to nie je možné najmä v prípade článkov 2 až 4 a článku 5 ods. 2 tohto nariadenia. Po prvé článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ neumožňuje vymedziť pojem „právny štát“ ani pojem „porušenia zásad právneho štátu“. Po druhé je súvislosť medzi porušeniami zásad právneho štátu a rozpočtom Únie príliš široká, a keby bola prijatá, mohla by zahŕňať akúkoľvek oblasť práva Únie, ako aj dôležité aspekty právnych systémov členských štátov. Po tretie článok 5 ods. 2 sa netýka rozpočtu Únie ani jeho plnenia, ale rozpočtov členských štátov. Po štvrté články 2 až 4 umožňujú inštitúciám Únie posudzovať vnútroštátne situácie a inštitúcie, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie.
- 122 V tomto smere sa po prvé účastníci konania zhodnú na tom, že „mechanizmus podmienenosti“, podľa ktorého poskytnutie financovania z rozpočtu Únie podlieha splneniu určitých podmienok, môže patriť pod pojem „rozpočtové pravidlá“ v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.
- 123 Zatiaľ čo sa však Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, domnieva, že taká podmienka musí byť úzko spojená buď s cieľom určitého špecifického programu alebo činnosti Únie, alebo so správnym finančným riadením rozpočtu Únie, Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovoľvodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, sa domnievajú, že taký mechanizmus môže mať aj povahu „horizontálnej podmienenosti“ v tom zmysle, že dotknutá podmienka môže súvisieť s hodnotou právneho štátu, ktorú upravuje článok 2 ZEÚ a ktorá musí byť rešpektovaná vo všetkých oblastiach činnosti Únie.
- 124 V tomto smere treba pripomenúť, že podľa článku 2 ZEÚ je Únia založená na hodnotách, medzi ktoré patrí právny štát, pričom tieto hodnoty sú spoločné pre členské štáty a v súlade s článkom 49 ZEÚ predstavuje dodržiavanie týchto hodnôt podmienku vstupu do Únie, ktorú musí splniť každý európsky štát, ktorý sa chce stať členom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 160 a 161, ako aj citovanú judikatúru).
- 125 Ako totiž zdôrazňuje odôvodnenie 5 napadnutého nariadenia, ak sa kandidátska krajina stane členským štátom, pripojí sa k právnej konštrukcii spočívajúcej v základom predpoklade, že každý členský štát zdieľa so všetkými ostatnými členskými štátmi určitý súbor spoločných hodnôt, na ktorých je Únia založená, ako je spresnené v článku 2 ZEÚ, a uznáva, že ostatné členské štáty s ním tieto hodnoty zdieľajú. Tento predpoklad patrí medzi základné špecifické črty práva Únie, ktoré súvisia s jeho povahou a vyplývajú z autonómie, ktorú má toto právo vo vzťahu k právu členských štátov a k medzinárodnému právu. Znamená a odôvodňuje existenciu vzájomnej dôvery členských štátov v uznanie týchto hodnôt, a tým aj v dodržiavanie práva Únie, ktoré tieto hodnoty uplatňuje [pozri v tomto zmysle stanovisko 2/13 (Pristúpenie Únie k EDLP) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, body 166 až 168; rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 30, a z 20. apríla 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 62]. Toto odôvodnenie ďalej spresňuje, že právne predpisy a postupy členských štátov by mali byť naďalej v súlade so spoločnými hodnotami, na ktorých je Únia založená.
- 126 Z toho vyplýva, že to, aby členský štát dodržiaval hodnoty upravené v článku 2 ZEÚ, je podmienkou požívania všetkých práv vyplývajúcich z uplatňovania Zmlúv na tento členský štát (rozsudky z 20. apríla 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 63; 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, ako aj z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 162). Dodržiavanie týchto hodnôt totiž nemožno redukovať na povinnosť, ktorú musí splniť kandidátska krajina, aby mohla vstúpiť do Únie, a od ktorej je po vstupe do Únie oslobodená.

- 127 Hodnoty, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ, určili a zdieľajú členské štáty. Definujú samotnú identitu Únie ako spoločného právneho poriadku. Únia teda musí byť schopná obhajovať tieto hodnoty v medziach svojich právomocí, ktoré jej priznávajú Zmluvy.
- 128 Z toho vyplýva, že v súlade so zásadou prenesenia právomocí zakotvenou v článku 5 ods. 2 ZEÚ, ako aj so zásadou súladu politík Únie stanovenou v článku 7 ZFEÚ môže byť spoločná hodnota Únie a členských štátov, ktorou je právny štát a ktorá súvisí so samotnými základmi Únie a jej právneho poriadku, základom pre mechanizmus podmienenosti, na ktorý sa vzťahuje pojem „rozpočtové pravidlá“ v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.
- 129 V tomto smere treba na jednej strane poukázať na to, že rozpočet Únie je jedným zo základných nástrojov, ktoré umožňujú konkretizovať v politikách a činnostiach Únie zásadu solidarity spomenutú v článku 2 ZEÚ, ktorá patrí medzi základné zásady práva Únie (pozri analogicky rozsudok z 15. júla 2021, Nemecko/Poľsko, C-848/19 P, EU:C:2021:598, bod 38), a na druhej strane na to, že uplatňovanie tejto zásady prostredníctvom rozpočtu je založené na vzájomnej dôvere členských štátov v zodpovedné využívanie spoločných zdrojov zahrnutých do rozpočtu. Ako je však pripomenuté v bode 125 tohto rozsudku, samotná vzájomná dôvera je založená na záväzku všetkých členských štátov plniť povinnosti, ktoré im plynú z práva Únie, a neustále dodržiavať, ako napokon zdôrazňuje odôvodnenie 5 napadnutého nariadenia, hodnoty obsiahnuté v článku 2 ZEÚ, medzi ktoré patrí hodnota právneho štátu.
- 130 Okrem toho ako zdôrazňuje odôvodnenie 13 napadnutého nariadenia, existuje jasný vzťah medzi dodržiavaním hodnôt právneho štátu na jednej strane a efektívnym plnením rozpočtu Únie v súlade so zásadami správneho finančného riadenia, ako aj s ochranou finančných záujmov Únie na druhej strane.
- 131 Správne finančné riadenie a finančné záujmy totiž môžu byť vážne ohrozené porušovaním zásad právneho štátu v členskom štáte, lebo toto porušovanie môže mať za následok najmä to, že nebude zaručené, že výdavky kryté rozpočtom Únie spĺňajú všetky podmienky financovania, ktoré stanovuje právo Únie, a teda zodpovedajú cieľom, ktoré sleduje Únia financovaním takých výdavkov.
- 132 Predovšetkým dodržiavanie týchto podmienok a cieľov ako prvkov práva Únie nemožno v plnej miere zaručiť bez účinného súdneho preskúmania, ktoré má zabezpečiť dodržiavanie práva Únie, pričom existencia takého skúmania zo strany nezávislých súdov v členských štátoch a na úrovni Únie je vlastná právnomu štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 219 a 222).
- 133 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, sa na mechanizmus podmienenosti môže vzťahovať aj pojem „rozpočtové pravidlá“ uvedený v článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, pokiaľ na účely poskytnutia financovania z rozpočtu Únie stanovuje horizontálnu podmienenosť, ktorá súvisí s tým, že členský štát musí dodržiavať hodnoty právneho štátu upravené v článku 2 ZEÚ, a je spojená s plnením rozpočtu Únie.

- 134 Článok 4 ods. 1 napadnutého nariadenia však zavádza taký mechanizmus horizontálnej podmienenosti, keďže stanovuje, že vhodné opatrenia sa prijímú vtedy, ak sa preukáže, že porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, prípadne že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.
- 135 Z článku 5 ods. 1 nariadenia totiž vyplýva, že toto ustanovenie taxatívne stanovuje „vhodné opatrenia“, ktoré možno prijať, vymenované v bode 112 tohto rozsudku, pričom všetky skutočne súvisia s plnením rozpočtu Únie.
- 136 Pokiaľ ide o podmienku upravenú v článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia, ktorá súvisí s existenciou „porušenia zásad právneho štátu“, článok 2 písm. a) nariadenia stanovuje, že pojem „právny štát“ v zmysle tohto nariadenia odkazuje na „hodnotu Únie zakotvenú v článku 2 [ZEU]“, a spresňuje, že tento pojem zahŕňa zásadu zákonnosti, zásadu právnej istoty, zásadu zákazu svojvoľnosti výkonnej moci, zásadu účinnej súdnej ochrany, zásadu oddelenia právomocí, ako aj zásadu nediskriminácie a rovnosti pred zákonom. Rovnaké ustanovenie však zdôrazňuje, že pojem „právny štát“ vymedzený na účely uplatňovania tohto nariadenia „sa chápe so zreteľom na ostatné hodnoty a zásady Únie zakotvené v článku 2 [ZEU]“. Z toho vyplýva, že dodržiavanie týchto hodnôt a zásad, ktoré sa podieľajú na samotnom vymedzení hodnoty „právneho štátu“, ktorú upravuje článok 2 ZEU, alebo ako vyplýva z druhej vety tohto článku, ktoré úzko súvisia so spoločnosťou, ktorá rešpektuje právny štát, je možné vyžadovať v rámci takého mechanizmu horizontálnej podmienenosti, aký zavádza napadnuté nariadenie.
- 137 Navyše článok 3 napadnutého nariadenia, v ktorom sú uvedené skutočnosti, ktoré môžu naznačovať porušenie týchto zásad, okrem iného nezabezpečenie toho, aby nedochádzalo ku konfliktom záujmov, má za cieľ, ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 152 a 280 svojich návrhov, uľahčiť uplatňovanie tohto nariadenia.
- 138 Čo sa týka článku 4 ods. 2 napadnutého nariadenia, vyplýva z neho, že aby sa na porušenia zásad právneho štátu vzťahoval mechanizmus horizontálnej podmienenosti zavedený v odseku 1 tohto článku, musia sa týkať situácií alebo konania orgánov, ktoré sú vymenované v písm. a) až h) tohto odseku 2, a musia byť významné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu finančných záujmov Únie.
- 139 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že článok 2 písm. a), článok 3, článok 4 ods. 2 a článok 5 ods. 1 napadnutého nariadenia sú základnými prvkami mechanizmu horizontálnej podmienenosti zavedeného v článku 4 ods. 1 tohto nariadenia, keďže obsahujú definície nevyhnutné na jeho uplatňovanie, spresňujú jeho pôsobnosť a stanovujú opatrenia, ku ktorým môže viesť. Tieto ustanovenia sú tak neoddeliteľnou súčasťou tohto mechanizmu, a teda patria pod pojem „rozpočtové pravidlá“ v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.
- 140 Po druhé toto konštatovanie nie je oslabené argumentáciou Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, podľa ktorej články 2 až 4 napadnutého nariadenia umožňujú inštitúciám Únie posudzovať situácie v členských štátoch, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie.
- 141 Ako je totiž zdôraznené v bode 111 tohto rozsudku, z článku 4 ods. 1 v spojení s článkom 6 ods. 1 napadnutého nariadenia vyplýva, že postup stanovený na účely prijatia „vhodných opatrení“ na ochranu rozpočtu Únie môže Komisia uplatniť, len ak konštatuje, že existujú primerané dôvody predpokladať nielen to, že v členskom štáte dochádza k porušovaniu zásad právneho štátu, ale

predovšetkým že tieto porušenia dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov, alebo že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.

- 142 Navyše ako je konštatované v bode 138 tohto rozsudku, z článku 4 ods. 2 napadnutého nariadenia vyplýva, že aby sa na porušenia zásad právneho štátu vzťahoval mechanizmus horizontálnej podmienenosti zavedený v odseku 1 tohto článku, musia sa týkať situácií alebo konania orgánov, ktoré sú vymenované v písm. a) až h) tohto odseku 2, a musia byť významné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu finančných záujmov Únie.
- 143 Tento význam však možno predpokladať, pokiaľ ide o činnosť orgánov poverených plnením rozpočtu Únie, ako aj jeho kontrolou, monitorovaním a finančným auditom, ktoré sú uvedené v písm. a) a b) odseku 2. Pokiaľ ide o vyšetrovacie zložky a prokuratúru, ich správne fungovanie je spomenuté v písm. c) tohto odseku len v rozsahu, v akom sa týka porušenia práva Únie v súvislosti s plnením rozpočtu Únie alebo s ochranou finančných záujmov Únie. To isté platí pre prevenciu a ukladanie sankcií zo strany vnútroštátnych súdov alebo správnych orgánov za porušenia práva Únie spomenuté v písm. e). Čo sa týka súdneho preskúmania uvedeného v písm. d), spomína sa len v rozsahu, v akom súvisí s konaním orgánov uvedeným v písm. a) až c). Spätné získanie neoprávnene vyplatených prostriedkov podľa písm. f) sa týka len prostriedkov pochádzajúcich z rozpočtu Únie, čo platí aj pre spoluprácu s úradom OLAF a s Európskou prokuratúrou v zmysle písm. g). Nakoniec písm. h) výslovne odkazuje na akékoľvek iné situácie a konanie orgánov, ktoré sú relevantné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu jej finančných záujmov.
- 144 Z toho vyplýva, že na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, na jednej strane napadnuté nariadenie umožňuje inštitúciám Únie posudzovať situácie v členských štátoch, len pokiaľ sú relevantné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu finančných záujmov Únie, a na druhej strane vhodné opatrenia môžu byť na základe tohto nariadenia prijaté, len ak sa preukáže, že také situácie znamenajú porušenie zásad právneho štátu, ktoré dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje toto správne finančné riadenie alebo ochranu finančných záujmov, prípadne že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.
- 145 Tieto situácie, ktoré majú význam pre plnenie rozpočtu Únie, však nielenže patria do pôsobnosti práva Únie, ale ako je konštatované v bode 133 tohto rozsudku, môžu byť aj rozpočtovým pravidlom v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, ktoré má podobu mechanizmu horizontálnej podmienenosti v súvislosti s tým, či členský štát dodržiava hodnoty právneho štátu.
- 146 Po tretie na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, skutočnosť, že mechanizmus horizontálnej podmienenosti zodpovedajúci kritériám uvedeným v bode 133 tohto rozsudku, súvisiaci s tým, či členský štát dodržiava hodnoty právneho štátu upravené v článku 2 ZEÚ, a týkajúci sa plnenia rozpočtu Únie, môže patriť pod pojem „rozpočtové pravidlá upravujúce najmä postup... plnenia rozpočtu“ v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, neznamená rozšírenie pôsobnosti tohto pojmu nad rámec toho, čo je nevyhnutné na správne plnenie rozpočtu Únie.
- 147 Článok 4 napadnutého nariadenia totiž v odseku 2 obmedzuje pôsobnosť mechanizmu podmienenosti zavedeného týmto nariadením na situácie a konanie orgánov, ktoré súvisia s plnením rozpočtu Únie, a v odseku 1 stanovuje, že prijatie vhodných opatrení je podmienené existenciou porušenia zásad právneho štátu, ktoré dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov, prípadne

existuje závažné riziko takého ovplyvňovania. Táto podmienka si teda vyžaduje, aby bola preukázaná skutočná súvislosť medzi týmito porušeniami a ovplyvnením alebo závažným rizikom ovplyvnenia.

- 148 V tomto smere treba zdôrazniť, že uplatňovanie článku 4 ods. 1 a 2 napadnutého nariadenia je podmienené procesnými požiadavkami uvedenými v článku 6 ods. 1 až 9 tohto nariadenia, z ktorých vyplýva, ako je zdôraznené v odôvodnení 26 uvedeného nariadenia, pre Komisiu povinnosť vychádzať pri posudzovaní dôvodnosti prijatia vhodných opatrení z konkrétnych skutočností a dodržiavať zásady objektivity, nediskriminácie a rovnosti členských štátov pred Zmluvami.
- 149 Pokiaľ ide konkrétnejšie o zisťovanie a posudzovanie porušení zásad právneho štátu, odôvodnenie 16 napadnutého nariadenia stanovuje, že toto posudzovanie musí byť objektívne, nestranné a spravodlivé. Navyše dodržiavanie všetkých týchto povinností podlieha plnohodnotnému preskúmaniu Súdnyim dvorom.
- 150 Po štvrté pokiaľ ide o to, či môže byť právnym základom článku 5 ods. 2 napadnutého nariadenia článok 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, v bode 115 tohto rozsudku je konštatované, že cieľom prvého uvedeného ustanovenia je ochrana legitímnych záujmov konečných príjemcov a prijímateľov v prípade prijatia vhodných opatrení voči členskému štátu na základe uvedeného nariadenia. Z toho vyplýva, že toto ustanovenie sa týka právnych a finančných dôsledkov opatrení na ochranu rozpočtu Únie v zmysle tohto článku 5, ktoré sa zas týkajú plnenia rozpočtu Únie, ako je uvedené v bodoch 112 a 135 tohto rozsudku.
- 151 Okrem toho ako je konštatované v bode 99 tohto rozsudku, rozpočtové pravidlá upravujúce „najmä postup“ plnenia rozpočtu v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ majú upravovať všetky aspekty súvisiace s plnením rozpočtu Únie, na ktoré sa vzťahuje hlava II šiesta časť Zmluvy FEÚ, a teda plnenie rozpočtu v širokom zmysle slova.
- 152 Ustanovenie, ktoré sa ako článok 5 ods. 2 napadnutého nariadenia týka právnych a finančných dôsledkov opatrení na ochranu rozpočtu Únie v zmysle tohto článku 5, ktoré sa týkajú plnenia rozpočtu Únie, však treba chápať tak, že ono samotné sa týka plnenia rozpočtu, a teda upravuje postup plnenia tohto rozpočtu.
- 153 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné zamietnuť tvrdenia Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, založené na nedostatku právneho základu napadnutého nariadenia v rozsahu, v akom nariadenie nestanovuje rozpočtové pravidlá v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.
- 154 Je však ešte potrebné overiť, či ako v podstate tvrdí Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, také rozpočtové pravidlá, aké stanovuje napadnuté nariadenie, nemôže normotvorca Únie prijať v dôsledku toho, že obchádzajú článok 7 ZEÚ a článok 269 ZFEÚ.

2) O obchádzaní článku 7 ZEÚ a článku 269 ZFEÚ

- 155 Po prvé Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate tvrdí, že jedine postup upravený v článku 7 ZEÚ priznáva inštitúciám Únie právomoc skúmať, konštatovať a prípadne sankcionovať porušenia hodnôt obsiahnutých v článku 2 ZEÚ členským štátom najmä z toho dôvodu, že taká právomoc sa vzťahuje na oblasti, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie, akou je fungovanie orgánov a inštitúcií členských štátov, a že členské štáty ako autori Zmlúv upravili všetky aspekty

tohto postupu v rámci Zmluvy EÚ. Keďže Zmluvy nestanovujú prenesenie zákonodarnej právomoci na základe článku 7 ZEÚ, toto ustanovenie ani nijaké iné ustanovenie Zmlúv normotvorcu Únie neoprávňuje zaviesť paralelný postup k postupu upravenému v článku 7 ZEÚ, ktorý sa týka konštatovania porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ a definuje právne dôsledky, ktoré z neho plynú.

- 156 V tomto smere treba po prvé pripomenúť, že medzi základné hodnoty Únie, spoločné pre členské štáty, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ, patrí rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a ľudských práv v spoločnosti, ktorá sa vyznačuje najmä zákazom diskriminácie, spravodlivosťou, solidaritou a rovnosťou medzi ženami a mužmi.
- 157 Preambula Charty predovšetkým pripomína, že Únia je založená na zásadách demokracie a právneho štátu a uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte. Články 6, 10 až 13, 15, 16, 20, 21 a 23 Charty spresňujú pôsobnosť hodnôt ľudskej dôstojnosti, slobody, rovnosti, dodržiavania ľudských práv, zákazu diskriminácie a rovnosti medzi ženami a mužmi, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ. Článok 47 Charty, ako aj článok 19 ZEÚ zaručujú najmä právo na účinný prostriedok nápravy a právo na prístup k nezávislému a nestrannému súdu, ktorý je zriadený zákonom, pokiaľ ide o ochranu práv a slobôd zaručených v práve Únie.
- 158 Okrem toho článku 8 a 10, článok 19 ods. 1, článok 153 ods. 1 písm. i) a článok 157 ods. 1 ZFEÚ spresňujú pôsobnosť hodnôt rovnosti, zákazu diskriminácie a rovnosti medzi ženami a mužmi a umožňujú normotvorcovi Únie prijímať predpisy sekundárneho práva určené na vykonávanie týchto hodnôt.
- 159 Z predchádzajúcich bodov vyplýva, že na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, okrem postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ mnohé iné ustanovenia Zmlúv, často konkretizované rôznymi aktmi sekundárneho práva, priznávajú inštitúciám Únie právomoc skúmať, konštatovať a v prípade potreby sankcionovať porušenia hodnôt obsiahnutých v článku 2 ZEÚ, ku ktorým dôjde v členskom štáte.
- 160 Pokiaľ ide konkrétne o hodnotu právneho štátu, určité jej aspekty sú chránené článkom 19 ZEÚ, ako napokon Maďarsko uznáva. To isté platí pre články 47 až 50 Charty, ktoré sú súčasťou jej hlavy VI, nazvanej „Spravodlivosť“, a zaručujú právo na účinný prostriedok nápravy a právo na prístup k nestrannému súdu, prezumpciu nevinu a právo na obhajobu, zásady zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov a právo byť dvakrát súdený alebo trestaný za ten istý trestný čin.
- 161 Konkrétnejšie Súdny dvor rozhodol, že článok 19 ZEÚ, ktorý konkretizuje hodnotu právneho štátu obsiahnutú v článku 2 ZEÚ, stanovuje, že členské štáty musia v súlade s odsekom 1 druhým pododsekom tohto článku 19 zaviesť systém opravných prostriedkov a postupov, ktoré občanom zabezpečia dodržiavanie ich práva na účinnú súdnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie [pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. marca 2021, A. B. a i. (Vymenovanie sudcov na Najvyšší súd – Odvolanie), C-824/18, EU:C:2021:153, body 108 a 109, ako aj citovanú judikatúru]. Súdny dvor však môže kontrolovať splnenie tejto požiadavky najmä v rámci konania o žalobe pre nesplnenie povinnosti podanej Komisiou na základe článku 258 ZFEÚ [pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu), C-619/18, EU:C:2019:531, body 58 a 59, ako aj z 5. novembra 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť všeobecných súdov), C-192/18, EU:C:2019:924, body 106 a 107].

- 162 Súdny dvor okrem toho rozhodol, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ vykladaný z hľadiska článku 47 Charty ukladá členským štátom jasnú a presnú povinnosť dosiahnuť určitý výsledok, s ktorou nie je spojená nijaká podmienka, pokiaľ ide o nezávislosť, ktorou sa musia vyznačovať súdy vykladajúce a uplatňujúce právo Únie, takže vnútroštátnemu súdu prináleží vylúčiť uplatnenie ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré porušuje článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, a to prípadne po tom, čo mu Súdny dvor poskytne výklad predmetného ustanovenia v rámci prejudiciálneho konania [pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. marca 2021, A. B. a i. (Vymenovanie sudcov na Najvyšší súd – Odvolanie), C-824/18, EU:C:2021:153, body 142 až 146].
- 163 Z úvah uvedených v bodoch 159 až 162 tohto rozsudku teda vyplýva, že argumentáciu Maďarska, podľa ktorej môže Únia chrániť hodnotu právneho štátu len v rámci postupu podľa článku 7 ZEÚ, je potrebné zamietnuť.
- 164 Po druhé pokiaľ ide o tvrdenia Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, podľa ktorých jedine článok 7 ZEÚ umožňuje inštitúciám Únie kontrolovať, či členské štáty dodržiavajú hodnoty právneho štátu v oblastiach, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie, medzi ktoré patrí fungovanie orgánov a inštitúcií členských štátov, stačí pripomenúť, že napadnuté nariadenie neoprávňuje Komisiu ani Radu na uskutočňovanie takej kontroly mimo rámca konania orgánu členského štátu alebo situácie pripísateľnej takému orgánu, ktorá súvisí s plnením rozpočtu Únie, a teda patrí do pôsobnosti práva Únie.
- 165 Ako je totiž konštatované v bodoch 141 až 145 tohto rozsudku, na jednej strane napadnuté nariadenie umožňuje inštitúciám Únie skúmať situácie v členských štátoch, len pokiaľ sú relevantné na účely správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo ochrany finančných záujmov Únie, a na druhej strane je možné prijímať vhodné opatrenia podľa tohto nariadenia, len pokiaľ sa preukáže, že také situácie znamenajú porušenie zásady právneho štátu, ktoré dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje správne finančné riadenie alebo ochranu finančných záujmov Únie, prípadne existuje závažné riziko takeého ovplyvňovania.
- 166 Po druhé pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého je účinkom napadnutého nariadenia obchádzanie postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ a rozšírenie právomocí Súdneho dvora upravených v článku 269 ZFEÚ, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate tvrdí, že postup stanovený v tomto nariadení konkretizuje pre určité prípady konanie upravené v článku 7 ZEÚ, a teda zavádza paralelný postup umožňujúci na základe hĺbkovej analýzy konštatovať porušenia zásad právneho štátu, ktorých sa dopúšťajú členské štáty. Uvedené nariadenie umožňuje spojiť s takými porušeniami rovnaké právne dôsledky, aké stanovuje článok 7 ZEÚ, hoci toto ustanovenie ani nijaké iné ustanovenie Zmlúv na to normotvorcu Únie neoprávňuje. Nariadenie tak narúša inštitucionálnu rovnováhu stanovenú v článku 7 ZEÚ, v článku 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj v článku 269 ZFEÚ tým, že priznáva nové právomoci Rade, Komisii a Súdnemu dvoru.
- 167 V tomto smere treba po prvé poukázať na to, že normotvorca Únie nemôže bez porušenia článku 7 ZEÚ zaviesť postup súbežný s postupom, ktorý upravuje toto ustanovenie, ktorý by mal v podstate rovnaký predmet, sledoval by ten istý cieľ a umožňoval by prijatie rovnakých opatrení, pričom zároveň by zahŕňal zásah iných inštitúcií alebo hmotnoprávne a procesné podmienky, ktoré by sa líšili od podmienok stanovených v uvedenom ustanovení.
- 168 Pokiaľ však má normotvorca Únie na tento účel právny základ, môže v akte sekundárneho práva zaviesť iné postupy, ktoré sa týkajú hodnôt upravených v článku 2 ZEÚ, medzi ktoré patrí právny štát, ak majú tieto postupy odlišný cieľ a predmet než postup stanovený v článku 7 ZEÚ (pozri

analogicky rozsudok zo 7. februára 1979, Francúzsko/Komisia, 15/76 a 16/76, EU:C:1979:29, bod 26; uznesenie z 11. júla 1996, An Taisce a WWF UK/Komisia, C-325/94 P, EU:C:1996:293, bod 25, ako aj rozsudok z 11. januára 2001, Grécko/Komisia, C-247/98, EU:C:2001:4, bod 13).

- 169 V prejednávanej veci pokiaľ ide o účel postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ a postupu stanoveného napadnutým nariadením, z článku 7 ods. 2 až 4 ZEÚ vyplýva, že pokiaľ Európska rada zistí, že členský štát sa dopustil závažných a pretrvávajúcich porušení hodnôt, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ, postup upravený v tomto článku predovšetkým umožňuje Rade pozastaviť určité práva vyplývajúce z uplatňovania Zmlúv na tento členský štát, a to vrátane hlasovacích práv zástupcu vlády tohto členského štátu v Rade, a že Rada môže následne rozhodnúť o úprave alebo ukončení prijatých opatrení s cieľom reagovať na zmeny situácie, ktorá viedla k prijatiu týchto opatrení.
- 170 Cieľom postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ je tak umožniť Rade uložiť sankcie za závažné a pretrvávajúce porušenia hodnôt, ktoré sú uvedené v článku 2 ZEÚ, predovšetkým aby prinútila dotknutý členský štát ukončiť tieto porušenia.
- 171 Naopak, ako vyplýva z bodov 110 až 120 tohto rozsudku, z povahy opatrení, ktoré je možné prijať podľa napadnutého nariadenia, ako aj z podmienok prijímania a rušenia týchto opatrení vyplýva, že cieľom postupu zavedeného týmto nariadením je v súlade so zásadou správneho finančného riadenia upravenou v článku 310 ods. 5 a v článku 317 prvom odseku ZFEÚ zabezpečiť ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte, a nie sankcionovať prostredníctvom rozpočtu Únie porušenia zásad právneho štátu.
- 172 Z toho vyplýva, že postup stanovený v napadnutom nariadení má odlišný cieľ než článok 7 ZEÚ.
- 173 Pokiaľ ide o predmet týchto dvoch postupov, treba poukázať na to, že pôsobnosť postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ pokrýva všetky hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ, zatiaľ čo pôsobnosť postupu stanoveného v napadnutom nariadení sa týka len jednej z hodnôt, a to právneho štátu.
- 174 Navyše článok 7 ZEÚ umožňuje posudzovať každé závažné a pretrvávajúce porušenie hodnoty obsiahnutej v článku 2 ZEÚ, zatiaľ čo napadnuté nariadenie umožňuje skúmanie porušení zásad právneho štátu uvedených v jeho článku 2 písm. a), len ak sú primerané dôvody domnievať sa, že majú vplyv na rozpočet.
- 175 Pokiaľ ide o podmienky uplatnenia týchto dvoch postupov, treba poukázať na to, že postup stanovený v článku 7 ZEÚ sa podľa odseku 1 tohto článku môže uplatniť, pokiaľ existuje jasné riziko, že členský štát závažným spôsobom porušuje hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ, pričom právo iniciovať jeho uplatnenie má tretí členský štát, Parlament alebo Komisia a podmienkou je na začiatku jasné riziko závažného porušenia týchto hodnôt a následne, pokiaľ ide o pozastavenie určitých práv, ktoré dotknutému členskému štátu podľa článku 7 ods. 2 a 3 ZEÚ vyplývajú z uplatňovania Zmlúv, je podmienkou závažné a pretrvávajúce porušovanie týchto hodnôt členským štátom. Naopak, uplatnenie postupu zavedeného napadnutým nariadením môže iniciovať len Komisia, ak sú primerané dôvody domnievať sa nielen to, že v členskom štáte dochádza k porušovaniu zásad právneho štátu, ale predovšetkým to, že tieto porušenia dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov, prípadne že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.

- 176 Navyše jedinou hmotnoprávnou podmienkou prijatia opatrení na základe článku 7 ZEÚ je to, že Európska rada zistí existenciu závažného a pretrvávajúceho porušovania hodnôt, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ, v členskom štáte. Naopak, ako je zdôraznené v bode 147 tohto rozsudku, podľa článku 4 ods. 1 a 2 napadnutého nariadenia môžu byť opatrenia na základe tohto nariadenia prijaté len v prípade splnenia dvoch podmienok. Na jednej strane musí byť preukázané, že porušenie zásad právneho štátu v členskom štáte sa týka najmenej jednej zo situácií alebo jedného konania orgánov, ktoré sú uvedené v tomto odseku 2, pokiaľ majú význam pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie. Na druhej strane musí byť tiež preukázané, že tieto porušenia dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú správne finančné riadenie alebo finančné záujmy, prípadne že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania, pričom táto podmienka si tak vyžaduje preukázanie existencie skutočného vzťahu medzi porušeniami a ovplyvňovaním alebo závažným rizikom ovplyvňovania.
- 177 Pokiaľ ide o povahu opatrení, ktoré možno prijať na základe článku 7 ods. 3 ZEÚ, ide o pozastavenie „určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv pre príslušný členský štát vrátane hlasovacieho práva zástupcu vlády tohto členského štátu na zasadnutiach Rady“, a teda sa môžu týkať akéhokoľvek práva vyplývajúceho z uplatňovania Zmlúv na dotknutý členský štát. Naopak, opatrenia, ktoré možno prijať na základe napadnutého nariadenia, sú obmedzené na opatrenia uvedené v jeho článku 5 ods. 1 a sú zhrnuté v bode 112 tohto rozsudku, pričom všetky majú rozpočtovú povahu.
- 178 Nakoniec článok 7 ZEÚ stanovuje úpravu a zrušenie prijatých opatrení len s cieľom reagovať na zmeny situácie, ktorá viedla k ich prijatiu. Naopak, článok 7 ods. 2 druhý a tretí pododsek napadnutého nariadenia spája zrušenie a úpravu prijatých opatrení s podmienkami prijímania opatrení uvedených v článku 4 tohto nariadenia. Tieto opatrenia tak možno zrušiť alebo upraviť nielen v prípade aspoň čiastočného ukončenia porušovania zásad právneho štátu v dotknutom členskom štáte, ale najmä vtedy, keď tieto porušenia síce pretrvávajú, ale už nemajú vplyv na rozpočet Únie. Môže to nastať najmä vtedy, keď sa už netýkajú prinajmenšom jednej zo situácií alebo jedného z konaní orgánov, ktoré sú uvedené v odseku 2 tohto článku, keď tieto situácie alebo toto konanie už nemajú význam pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, keď už porušenie neovplyvňuje toto správne riadenie alebo tieto finančné záujmy, prípadne už neexistuje závažné riziko takého ovplyvňovania, alebo keď už súvislosť medzi porušením zásad právneho štátu a takým ovplyvňovaním alebo jeho závažným rizikom nie je dostatočne priama.
- 179 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že postup stanovený v článku 7 ZEÚ a postup zavedený napadnutým nariadením sledujú odlišné ciele a každý z nich má úplne rozdielny predmet.
- 180 Z toho vyplýva, že na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, nemožno vychádzať z toho, že napadnuté nariadenie zavádza súbežný postup, ktorý obchádza článok 7 ZEÚ.
- 181 Po druhé pokiaľ ide o argumentáciu Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, podľa ktorej napadnuté nariadenie narúša inštitucionálnu rovnováhu stanovenú v článku 7 ZEÚ a v článku 13 ods. 2 ZEÚ, na jednej strane je v predchádzajúcich dvoch bodoch tohto rozsudku uvedené, že postup stanovený v článku 7 ZEÚ a postup stanovený napadnutým nariadením sledujú odlišné ciele a každý z nich má rozdielny predmet, takže nemožno vychádzať z toho, že napadnuté nariadenie zavádza súbežný postup obchádzajúci toto ustanovenie.

- 182 Za týchto okolností Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, nemôže dôvodne tvrdiť, že napadnuté nariadenie narúša inštitucionálnu rovnováhu stanovenú v článku 7 ZEÚ.
- 183 Na druhej strane pokiaľ ide o požiadavky článku 13 ods. 2 ZFEÚ, podľa ktorého „každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými“, z článku 6 napadnutého nariadenia vyplýva, že Komisia vedie tento postup a Rada v prípade potreby na návrh Komisie prijme vykonávacie rozhodnutie, ktorým stanoví vhodné opatrenia, pričom napriek tomu, že odôvodnenie 26 tohto nariadenia odkazuje na Európsku radu, uvedený článok 6 jej v rámci postupu zavedeného týmto nariadením nezveruje nijakú úlohu.
- 184 V tomto smere v prvom rade v súlade s článkom 317 prvým odsekom ZFEÚ Komisia plní rozpočet Únie v spolupráci s členskými štátmi na vlastnú zodpovednosť v súlade so zásadou správneho finančného riadenia, takže jej úloha v postupe zavedenom napadnutým nariadením je v súlade s právomocami, ktoré jej zveruje toto ustanovenie.
- 185 Ďalej ako správne tvrdí Rada, jej zásah môže byť založený na článku 322 ods. 1 písm. a) a článku 291 ods. 2 ZFEÚ, takže neporušuje právomoc, ktorú má Komisia podľa článku 317 prvého odseku ZFEÚ.
- 186 Ako je totiž na jednej strane konštatované v bode 99 tohto rozsudku, rozpočtové pravidlá stanovujúce „najmä postup plnenia rozpočtu“ v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ majú za cieľ upravovať všetky aspekty súvisiace s plnením rozpočtu Únie, na ktoré sa vzťahuje hlava II šiesta časť Zmluvy FEÚ, a teda s plnením rozpočtu v širokom slova zmysle.
- 187 Na mechanizmus horizontálnej podmienenosti zavedený napadnutým nariadením sa tak vzťahuje koncepcia plnenia rozpočtu, ktorá presahuje koncepciu vymedzenú v článku 2 bode 7 nariadenia o rozpočtových pravidlách ako vykonávanie činností súvisiacich s riadením, monitorovaním, kontrolou a auditom rozpočtových prostriedkov, ktorá podľa článku 317 prvého odseku ZFEÚ patrí pod právomoci Komisie v spolupráci s členskými štátmi.
- 188 Na druhej strane článok 291 ods. 2 ZFEÚ v určitých riadne odôvodnených prípadoch umožňuje zveriť Rade vykonávacie právomoci, ak sú nevyhnutné jednotné podmienky vykonávania právne záväzných aktov Únie. V tomto smere z článku 6 ods. 9 až 11 napadnutého nariadenia vyplýva, že opatrenia, ktoré môže Rada prijať na základe tohto nariadenia, sú vykonávacími rozhodnutiami, pričom odôvodnenie 20 uvedeného nariadenia spresňuje, že tieto vykonávacie právomoci sú Rade priznané s cieľom zabezpečiť jednotné podmienky vykonávania uvedeného nariadenia vzhľadom na významné finančné dôsledky takých opatrení.
- 189 Tieto skutočnosti postačujú na konštatovanie, že priznanie právomoci na účely prijatia vhodných opatrení podľa článku 5 ods. 1 napadnutého nariadenia Rade je riadne odôvodnené.
- 190 Nakoniec skutočnosť, že Európskej rade nie je priznaná nijaká právomoc v rámci postupu zavedeného v článku 6 napadnutého nariadenia, je v súlade s právomocami, ktoré jej zveruje článok 15 ods. 1 ZEÚ, podľa ktorého Európska rada dáva Únii potrebné podnety na jej rozvoj a určuje jej všeobecné politické smerovanie a priority, pričom nevykonáva legislatívnu funkciu.
- 191 Je síce pravda, že odôvodnenie 26 napadnutého nariadenia stanovuje, že Európska rada sa môže na žiadosť členského štátu, voči ktorému sa vedie konanie podľa článku 6 tohto nariadenia, zaoberať otázkou dodržiavania zásady objektivity, zákazu diskriminácie a rovnosti členských štátov pred

Zmluvami v rámci tohto postupu, stačí však poukázať na to, že taký výnimočný zásah Európskej rady nie je upravený v článku 6 ani v nijakom inom ustanovení uvedeného nariadenia. Za týchto podmienok a vzhľadom na to, že preambula aktu Únie nie je záväzná (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2019, Puppinck a i./Komisia, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 76, ako aj citovanú judikatúru), nie je možné odvolávať sa na odôvodnenie 26 na účely odchýlky od samotných ustanovení napadnutého nariadenia ani na účely výkladu týchto ustanovení v zmysle, ktorý je v rozpore s ich znením.

- 192 Po tretie v rozsahu, v akom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že Súdny dvor bude v rámci súdneho preskúmania rozhodnutia prijatého Radou na základe článku 6 ods. 10 napadnutého nariadenia posudzovať, či členský štát porušuje zásady právneho štátu, a domnieva sa, že právomoc, ktorá je takto priznaná Súdnemu dvoru, predstavuje porušenie článku 13 ods. 2 ZEÚ a článku 269 ZFEÚ, je dôležité zdôrazniť, že posledný uvedený článok sa podľa svojho znenia týka len skúmania zákonnosti aktu prijatého Európskou radou alebo Radou v súlade s článkom 7 ZEÚ.
- 193 Za týchto okolností a vzhľadom na konštatovania uvedené v bodoch 179 a 180 tohto rozsudku skúmanie zákonnosti rozhodnutí prijatých Radou podľa článku 6 ods. 10 napadnutého nariadenia, ktoré môže Súdny dvor vykonávať najmä v prípade podania žaloby o neplatnosť na základe článku 263 ZFEÚ, nepatrí do pôsobnosti článku 269 ZFEÚ, a teda sa naň nevzťahujú špecifické pravidlá stanovené v uvedenom článku.
- 194 Z toho vyplýva, že napadnuté nariadenie Súdnemu dvoru nepriznáva nijakú novú právomoc.
- 195 Nakoniec v bode 165 tohto rozsudku je konštatované, že na jednej strane napadnuté nariadenie umožňuje inštitúciám Únie skúmať situácie v členských štátoch, len ak majú význam pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu finančných záujmov Únie, a na druhej strane môžu byť na základe tohto nariadenia prijaté vhodné opatrenia, len ak je preukázané, že také situácie znamenajú porušenie jednej zo zásad právneho štátu, ktoré dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje správne finančné riadenie alebo ochranu týchto finančných záujmov, prípadne že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.
- 196 Keďže sa však také situácie týkajú plnenia rozpočtu Únie, a teda patria do pôsobnosti práva Únie, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, nemôže tvrdiť, že Súdny dvor nemá právomoc skúmať posúdenia Rady uvedené v rozhodnutiach prijatých na základe článku 6 ods. 10 napadnutého nariadenia.
- 197 Z toho vyplýva, že tvrdenia Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, založené na obchádzaní článku 7 ZEÚ a článku 269 ZFEÚ, treba zamietnuť ako nedôvodné.
- 198 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že prvý a druhý žalobný dôvod je potrebné zamietnuť ako nedôvodný.

2. O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení zásady právnej istoty

a) Argumentácia účastníkov konania

- 199 Tretím žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že napadnuté nariadenie porušuje zásady právnej istoty a jasnosti noriem, ktoré sú uznané ako všeobecné zásady práva Únie, tým, že pojmy uvedené v tomto nariadení, na základe ktorých je možné konštatovať, že členský štát porušil zásady právneho štátu, nie sú v členských štátoch jednotne vymedzené. Predovšetkým sa domnieva, že pojem „právny štát“ vymedzený v článku 2 písm. a) uvedeného nariadenia spôsobuje závažnú koncepčnú neistotu a závažnú nekonzistentnosť, ktoré by mohli ohroziť výklad hodnôt Únie a viesť k uplatňovaniu samotného nariadenia v rozpore s týmito hodnotami.
- 200 Po prvé Maďarsko vysvetľuje, že právny štát je ideál alebo prinajlepšom orientačný bod, ktorý nikdy nie je úplne dosiahnutý, a teda jeho dodržiavanie treba posudzovať relatívne, lebo nijaký štát nemôže tvrdiť, že dokonale spĺňa jeho požiadavky. Tento ideál, ktorým sa vyznačuje moderná demokracia, zaznamenal zložitý vývoj v priebehu storočí, pričom ako vyplýva zo štúdie Benátskej komisie č. 512/2009 z 28. marca 2011, nazvanej „Správa o právnom štáte“, výsledkom tohto vývoja je zložitá koncepcia, ktorú nie je možné presne vymedziť a ktorej podstata sa neustále vyvíja.
- 201 Táto koncepcia právneho štátu vyplýva aj zo štúdie Benátskej komisie č. 711/2013 z 18. marca 2016, ktorá stanovuje „zoznam kritérií právneho štátu“, pričom na túto štúdiu napokon odkazuje odôvodnenie 16 napadnutého nariadenia. Podľa bodov 12 a 18 tejto štúdie totiž základné prvky pojmu „právny štát“ nedefinujú tento pojem a samy osebe sú teoretickými kategóriami a zásadami, ktoré zas možno rozdeliť na viaceré ďalšie zásady. Okrem toho z bodov 29 a 30 uvedenej štúdie vyplýva, že v nej vymedzené kritériá právneho štátu nie sú taxatívne a nemožno z nich urobiť pravidlá.
- 202 V tomto smere Maďarsko pripomína, že Únia podľa článku 4 ods. 2 ZEÚ rešpektuje národnú identitu členských štátov, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch. Mechanizmus zavedený napadnutým nariadením však nie je v súlade s touto základnou zárukou, keďže postup, ktorý stanovuje, umožňuje skúmať právne predpisy alebo prax členského štátu, aj keď nepatria do pôsobnosti práva Únie.
- 203 Koncepčnú neistotu spojenú s pojmom „právny štát“ ešte zhoršuje to, že zástupcovia Komisie opakovane vyhlásili, že zistenia uvedené vo výročnej správe Komisie o právnom štáte budú použité v rámci uplatňovania napadnutého nariadenia, hoci toto nariadenie neobsahuje nijaký odkaz na uvedenú správu. Komisia okrem toho v tejto správe posudzovala uplatňovanie požiadaviek právneho štátu v oblastiach, ktoré nezodpovedajú pojmom použitým v napadnutom nariadení vo vzťahu k zásadám právneho štátu ani zoznamu kritérií právneho štátu, ktorý vypracovala Benátska komisia v štúdii uvedenej v bode 201 tohto rozsudku.
- 204 Maďarsko sa domnieva, že Komisia chápe základné prvky právneho štátu inak ako Benátska komisia a odlišne od koncepcie, z ktorej vychádzajú pojmy uvedené v napadnutom nariadení, takže uplatňovanie tohto nariadenia uvedenou inštitúciou môže byť nepredvídateľné do tej miery, že bude nezlučiteľné so zásadou právnej istoty, ktorá je jedným z aspektov právneho štátu.
- 205 Po druhé sa Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, domnieva, že normotvorca Únie sa v článku 2 písm. a) napadnutého nariadenia márne pokúsil explicitne uviesť základné prvky pojmu „právny štát“. Toto ustanovenie totiž len preberá paralelné prvky uvedené v článku 2 ZEÚ, ktoré

vykazujú rovnakú úroveň abstrakcie, akým je dodržiavanie základných práv, zákaz akejkoľvek diskriminácie a zásada účinnej súdnej ochrany, ktoré sú samostatne zaručené aj v Zmluvách. Táto skutočnosť teda potvrdzuje, že hodnoty článku 2 ZEÚ sú inšpiráciou pre politickú spoluprácu v rámci Únie, ale nemajú vlastný právny obsah. Normotvorca Únie tým, že vymedzil pojem „právny štát“ v odvetvových právnych predpisoch, čím umožnil, aby bola v iných aktoch sekundárneho práva použitá odlišná koncepcia tohto pojmu, podkopal jeho výklad ako spoločnej hodnoty Únie, ktorú definovalo spoločenstvo členských štátov podľa článku 2 ZEÚ.

- 206 Navyše napadnuté nariadenie najprv v článku 2 písm. a) definuje pojem „právny štát“ a následne v článku 3 orientačne uvádza prípady „porušení zásad právneho štátu“, ktoré v skutočnosti len okrajovo súvisia s vymedzením tohto pojmu. Rovnako nie je možné jasne určiť vzťah medzi článkom 4 ods. 2 uvedeného nariadenia, ktorý spresňuje situácie a konanie, ktorých sa majú týkať porušenia týchto zásad, na jednej strane a pojmami „právny štát“ a „zásady právneho štátu“ na druhej strane. Pri skúmaní prípadov porušenia zásad právneho štátu, ktoré sú orientačne uvedené v článku 3 napadnutého nariadenia, v spojení s definíciou pojmu „právny štát“, ktorá je uvedená v článku 2 písm. a) nariadenia, tak nie je možné vylúčiť, že predmetom sankcií budú situácie, ktoré nesúvisia so správnym riadením zdrojov rozpočtu Únie.
- 207 Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že ak verejné orgány konajú na základe práva bez svojvôle, pričom toto konanie môže byť predmetom žaloby podanej na súd, zodpovedá to základným prvkom právneho štátu. Naopak, domnieva sa, že „neposkytnutie finančných a ľudských zdrojov ovplyvňujúce riadne fungovanie [verejných] orgánov“, „nezabezpečenie toho, aby nedochádzalo ku konfliktom záujmov“, alebo „nezabránenie... nezákonným rozhodnutiam“ v zmysle článku 3 písm. b) napadnutého nariadenia len vzdialene a nepriamo súvisí s pojmom „právny štát“, čo spôsobuje prerušenie vzťahu medzi účelom a obsahom tejto normy. Ak však chcel normotvorca Únie potrestať také nedostatky, ktoré majú najmä administratívnu povahu, z dôvodu, že ovplyvňujú rozpočet Únie, mohol ich sankcionovať bez použitia tohto pojmu.
- 208 Po tretie Maďarsko poukazuje na to, že zo štúdie uskutočnenej Parlamentom v priebehu roku 2015, nazvanej „*The General Principles of EU Administrative Procedural Law*“ (Všeobecné zásady správneho práva procesného v Európskej únii), vyplýva, že pojem „právny štát“ je natoľko všeobecný, že jeho presný obsah možno určiť len pomocou jeho základných prvkov, medzi ktoré patrí zásada právnej istoty, podľa ktorej musia byť ustanovenia práva jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, aby sa dotknuté osoby vedeli orientovať v právnych situáciách a vzťahoch, na ktoré sa vzťahuje právny poriadok Únie. Aj tieto požiadavky preto musia byť splnené, keď sa zavádza mechanizmus sankcií za porušenia zásad právneho štátu.
- 209 Okrem rozdielov medzi pojmami „právny štát“ a „zásady právneho štátu“ však napadnuté nariadenie v článku 3, ako aj v článku 4 ods. 2 odkazuje na výrazy, ktoré nevymedzuje dostatočne presne na to, aby bolo možné predvídať, za akých podmienok môže byť konštatované porušenie zásad právneho štátu. Platí to pre výrazy „riadne fungovanie [orgánov]“, „účinné súdne preskúmanie konania alebo nekonania orgánov... nezávislými súdmi“, „účinná a včasná spolupráca s OLAF-om“ a „iné situácie alebo konanie orgánov, ktoré sú relevantné...“. Komisii a Rade je tak priznaná natoľko široká právomoc voľnej úvahy, že je nezlučiteľná s postupom, ktorý môže viesť k uloženiu sankcií.
- 210 Podľa ustálenej judikatúry súdov Únie musia byť právne predpisy Únie určité a ich uplatňovanie musí byť pre osoby podliehajúce súdnej právomoci predvídateľné, pričom táto požiadavka sa osobitne prísne uplatňuje v prípade právnej úpravy, ktorá môže viesť k finančným dôsledkom,

aby dotknuté osoby presne poznali rozsah povinností, ktoré im z nej vyplývajú. Táto požiadavka sa vzťahuje na predvídateľnosť spôsobov dokazovania a metód používaných v konaniach o sankciách.

- 211 Maďarsko vysvetľuje, že zásada právnej istoty síce nebráni tomu, aby zákon upravoval určitú problematiku všeobecným a abstraktným spôsobom, pričom v takom prípade sú súdy pri jeho uplatňovaní poverené jeho výkladom. Domnieva sa však, že vzhľadom na povinnosť „chrániť“ národnú identitu členských štátov musí byť možné posudzovať právny štát a zásady právneho štátu odlišne v každom z členských štátov, a to tým viac, že inštitúcie Únie nie vždy jednotne posudzujú rozličné právne situácie. Základný prvok právneho štátu a právnej istoty však spočíva v tom, že právo musí byť formulované tak, aby sa s podobnými situáciami zaobchádzalo podobne. Vzhľadom na koncepčné nedostatky napadnutého nariadenia a na nemožnosť presne vymedziť pojem „právny štát“ toto nariadenie nespĺňa uvedenú základnú podmienku jednotného uplatňovania zákona.
- 212 Maďarsko ako príklad uvádza, že Komisia vo svojich výročných správach o právnom štáte nepovažuje za zneužitie práva skutočnosť, že prokuratúra môže v určitých členských štátoch dostávať pokyny od výkonnej moci, hoci Súdny dvor v tomto smere vyjadril vážne znepokojenie vo veciach, v ktorých išlo o výkon európskeho zatykača. Je teda ťažké určiť, či v podobnom prípade je alebo nie je splnená požiadavka na riadne fungovanie prokuratúry. Čo sa týka požadovanej miery spolupráce s úradom OLAF, tento členský štát sa v prvom rade pýta, či sa dá merať vo vzťahu k stíhaniam, ktoré sa začali na základe odporúčaní úradu OLAF, ďalej či je na účely dosiahnutia súladu s napadnutým nariadením potrebné stanoviť určité percento stíhaní na základe týchto odporúčaní a nakoniec či je na dosiahnutie tejto prahovej hodnoty vhodné umožniť vydávanie pokynov prokuratúre v jednotlivých veciach, hoci existencia takých pokynov môže vyvolávať otázky o neustrannosti a zákonnosti stíhania, ako aj o nezávislosti prokuratúry. Maďarsko poukazuje aj na to, že prahová hodnota uložených trestov na základe takých odporúčaní by spochybnila nezávislosť súdnej moci. Vzhľadom na tieto otázky sa Maďarsko obáva existencie rozporu medzi podmienkami, ktoré skúma Komisia v rámci mechanizmu zriadeného napadnutým nariadením, na jednej strane a základnými požiadavkami stanovenými Súdnym dvorom a vnútroštátnymi ústavnými predpismi na druhej strane.
- 213 Po štvrté Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že niektoré ustanovenia napadnutého nariadenia porušujú zásadu právnej istoty a že tieto porušenia by mali mať za následok zrušenie nariadenia v celom rozsahu.
- 214 Po prvé článok 4 ods. 1 napadnutého nariadenia tým, že oprávňuje na prijatie opatrení, len čo existuje „riziko“ ovplyvnenia rozpočtu Únie, umožňuje prijatie sankcií v neistých alebo nepreukázaných situáciách. V prípade neexistencie konkrétneho vplyvu na rozpočet by totiž bolo uloženie sankcií svojvoľné a v rozpore so zásadou právnej istoty, pričom objektívne, technické a vecné určenie podmienok prijatia opatrení Komisiou by v takom prípade bolo nemožné. V takej situácii by jedinými objektívnymi kritériami na odôvodnenie prijatia opatrení boli závažnosť a povaha porušenia zásad právneho štátu, čo by však bolo nezlučiteľné s právnym základom napadnutého nariadenia.
- 215 Po druhé v rozpore so zásadou právnej istoty, podľa ktorej v norme umožňujúcej prijatie sankcií musia byť presne a taxatívne vymenované typy konania, za ktoré môžu byť sankcie uložené, je skutočnosť, že článok 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia umožňuje nad rámec prípadov uvedených v písm. a) až g) prijatie opatrení, ak nastanú „iné situácie alebo konanie orgánov“, ktoré nie sú vymedzené. Jediným špecifikom tohto písm. h) v porovnaní s obsahom článku 4 ods. 1 nariadenia je to, že inkriminovaná situácia alebo konanie musia byť pripísateľné

„orgánom“, na rozdiel od ďalších ustanovení uvedeného nariadenia však neobsahuje nijaké spresnenie, pokiaľ ide o povahu týchto „orgánov“. Tento pojem sa teda môže vzťahovať na celú skupinu jednotlivcov, ktorí vykonávajú oficiálnu funkciu v určitej oblasti činnosti, lebo podľa ustálenej judikatúry sa pojem „orgán“ v jednotlivých aktoch práva Únie chápe v širokom zmysle.

- 216 Navyše z porovnania znení napadnutého nariadenia v nemeckom, anglickom a francúzskom jazyku jasne nevyplýva, či vo výraze „*andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden*“, „*other situations or conduct of authorities*“ alebo „*autres situations ou comportements des autorités*“ („iné situácie alebo konanie orgánov“) slovo „situácie“ súvisí alebo nesúvisí so slovom „orgánov“. Je pravda, že na prvý pohľad výraz „*Umstände von Behörden*“, „*situations of authorities*“ alebo „*situations des autorités*“ („situácie orgánov“) nemá zmysel, ale v maďarskom znení tohto ustanovenia je slovo „situácia“ spojené so slovom „orgánov“, takže uvedené ustanovenie nespĺňa požiadavku jasnej normy.
- 217 Maďarsko z toho vyvodzuje záver, že článok 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia zbavuje významu zoznam uvedený v písm. a) až g) tohto ustanovenia, keďže v dôsledku neho má netaxatívny charakter, čo je nezlučiteľné so zásadou právnej istoty.
- 218 Po tretie článok 5 ods. 3 tretia veta napadnutého nariadenia rovnako porušuje zásadu právnej istoty, keďže len stanovuje, že prijaté opatrenia musia zohľadňovať povahu, trvanie, závažnosť a rozsah porušení zásad právneho štátu, ale presne nevymedzuje povahu a rozsah týchto opatrení. Toto ustanovenie totiž nestanovuje nijaké konkrétne kritérium na účely posúdenia dôvodnosti, nevyhnutnosti alebo primeranosti opatrenia ani nespresňuje druh porušenia zásad právneho štátu, na základe ktorého by bolo možné určiť povahu a rozsah sankcie.
- 219 Po štvrté sa Maďarsko domnieva, že článok 5 ods. 3 posledná veta napadnutého nariadenia v rozsahu, v akom stanovuje, že prijaté opatrenia sa „v čo najväčšej možnej miere“ zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami, neumožňuje zaručiť existenciu priameho vzťahu medzi zisteným porušením zásad právneho štátu a prijatím opatrení na ochranu rozpočtu Únie. Toto ustanovenie tak umožňuje prijatie opatrení v súvislosti s programom Únie, s ktorým zistené porušenie zásad právneho štátu nemá nijaký skutočný vzťah, čo by okrem zásady proporcionality bolo aj v rozpore so zásadou právnej istoty. Navyše tento rozpor potvrdzuje, že napadnuté nariadenie nie je nástrojom na ochranu rozpočtu Únie, ale nástrojom na ukladanie sankcií za porušenia zásad právneho štátu, ktorý nie je krytý právnym základom článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ.
- 220 Po piate článok 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia tým, že Komisii umožňuje v jednotlivých fázach posudzovania, ktoré musí vykonať, zohľadniť „relevantné informácie z dostupných zdrojov vrátane rozhodnutí, záverov a odporúčaní inštitúcií Únie, iných relevantných medzinárodných organizácií a iných uznaných inštitúcií“, dostatočne presne nevymedzuje zdroje informácií, ktoré sú v tejto súvislosti prípustné, lebo neuvádza, na akom základe má Komisia preskúmať a posúdiť existenciu alebo riziko porušenia zásad právneho štátu.
- 221 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybňujú túto argumentáciu.

b) Posúdenie Súdnyh dvorom

- 222 Tretím žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate po prvé tvrdí, že pojem „právny štát“ nie je možné presne vymedziť a jednotne vykladať z dôvodu povinnosti rešpektovať národnú identitu každého z členských štátov. Článok 2 písm. a) napadnutého nariadenia obsahuje paralelné hodnoty k hodnotám stanoveným v článku 2 ZEÚ na rovnakej úrovni abstrakcie, ktoré sú samostatne zaručené aj v Zmluvách, čo potvrdzuje, že tieto hodnoty majú politickú, a nie právnu povahu. Okrem toho normotvorca Únie vymedzením pojmu „právny štát“ v odvetvovom právnom predpise podkopal výklad tohto pojmu ako spoločnej hodnoty Únie. Po druhé nie je možné jasne určiť vzťah medzi článkom 2 písm. a), článkom 3 a článkom 4 ods. 2 napadnutého nariadenia a ich spoločné uplatňovanie neumožňuje vylúčiť, že predmetom sankcií budú situácie, ktoré nesúvisia so správnym finančným riadením rozpočtových zdrojov Únie alebo s ochranou jej finančných záujmov. Rovnako výrazy použité v článku 3 písm. b) tohto nariadenia len vzdialene súvisia s pojmom „právny štát“, čo spôsobuje prerušenie vzťahu medzi účelom a obsahom tejto normy. Po tretie nariadenie v článku 3 a v článku 4 ods. 2 odkazuje na príliš nepresné výrazy na to, aby bolo možné predvídať, na základe akých podmienok možno preukázať porušenie zásad právneho štátu. Komisia a Rada majú v dôsledku toho neprimeranú mieru voľnej úvahy v rámci postupu, ktorý môže viesť k uloženiu sankcií. Po štvrté z pojmu „riziko“ použitého v článku 4 ods. 1 nariadenia vyplýva existencia domnienky, ktorá z právneho hľadiska neumožňuje preukázať nijakú súvislosť medzi právnym štátom a ovplyvnením rozpočtu Únie alebo jej finančných záujmov, a teda umožňuje ukladať sankcie v situáciách, keď také ovplyvnenie nie je preukázané. Navyše článok 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia má nejasné znenie a zoznam uvedený v tomto odseku 2 nie je taxatívny, hoci slúži ako základ na prijímanie sankcií. Po piate článok 5 ods. 3 tretia veta tohto nariadenia dostatočne nevymedzuje povahu a rozsah opatrení, ktoré môžu byť prijaté. Po šieste výraz „v čo najväčšej možnej miere“ uvedený v článku 5 ods. 3 štvrtej vete nariadenia spôsobuje prerušenie vzťahu medzi zisteným porušením a prijatím ochranných opatrení. Po siedme článok 6 ods. 3 a 8 nariadenia dostatočne presne nedefinuje zdroje informácií, z ktorých môže Komisia vychádzať.
- 223 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora si zásada právnej istoty na jednej strane vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné a presné, a na druhej strane, aby ich uplatnenie bolo pre osoby podliehajúce súdnej právomoci predvídateľné, najmä ak môžu mať nepriaznivé dôsledky. Uvedená zásada si 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 (rozsudok z 29. apríla 2021, Banco de Portugal a i., C-504/19, EU:C:2021:335, bod 51, ako aj citovaná judikatúra).
- 224 Tieto požiadavky však nemožno chápať v tom zmysle, že bránia tomu, aby normotvorca Únie v norme, ktorú prijíma, použil abstraktný právny pojem, ani v tom zmysle, že v takej abstraktnej norme musia byť spomenuté konkrétne prípady, v ktorých sa môže uplatniť, lebo normotvorca nedokáže vopred určiť všetky také prípady (pozri analogicky rozsudok z 20. júla 2017, Marco Tronchetti Provera a i., C-206/16, EU:C:2017:572, body 39 a 40).
- 225 V dôsledku toho skutočnosť, že legislatívny akt priznáva právomoc voľnej úvahy orgánom, ktoré sú poverené jeho uplatňovaním, sama osebe neodporuje požiadavke predvídateľnosti pod podmienkou, že rozsah a spôsoby výkonu takejto právomoci sú dostatočne jasne definované so zreteľom na sledovaný legitímny cieľ, aby existovala primeraná ochrana proti svojvôli (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. júna 2010, Lafarge/Komisia, C-413/08 P, EU:C:2010:346, bod 94, ako aj z 18. júla 2013, Schindler Holding a i./Komisia, C-501/11 P, EU:C:2013:522, bod 57).

- 226 Práve vzhľadom na tieto úvahy treba posúdiť tvrdenia uvedené Maďarskom, ktoré podporuje Poľská republika, na podporu žalobného dôvodu založeného na porušení zásady právnej istoty, pričom po prvé treba preskúmať tvrdenia založené na tom, že pojem „právny štát“ nie je možné presne vymedziť a jednotne vykladať z dôvodu povinnosti „chrániť“ národnú identitu každého z členských štátov, tvrdenia založené na tom, že pojem právny štát vymedzený v článku 2 písm. a) napadnutého nariadenia zahŕňa ďalšie hodnoty obsiahnuté v článku 2 ZEÚ, pričom všetky tieto hodnoty majú politickú, a nie právnu povahu, a tvrdenia založené na tom, že posledné uvedené ustanovenie podkopáva výklad pojmu „právny štát“ ako spoločnej hodnoty Únie.
- 227 V tomto smere po prvé článok 2 písm. a) napadnutého nariadenia nemá za cieľ taxatívne vymedziť tento pojem, ale len na účely tohto nariadenia špecifikuje viaceré zásady, na ktoré sa vzťahuje a ktoré sú podľa normotvorcu Únie najrelevantnejšie z hľadiska predmetu uvedeného nariadenia, ktorým je zabezpečiť ochranu rozpočtu Únie.
- 228 Po druhé ako je uvedené v bode 136 tohto rozsudku, pojem „právny štát“ použitý v článku 2 písm. a) napadnutého nariadenia odkazuje na „hodnotu Únie zakotvenú v článku 2 [ZEÚ]“, pričom tento pojem sa vzťahuje na zásady uvedené v tomto článku 2 písm. a). Z toho vyplýva, že toto ustanovenie nemá za následok podkopanie výkladu pojmu „právny štát“ ako spoločnej hodnoty Únie v zmysle článku 2 ZEÚ.
- 229 Po tretie na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, zásady uvedené v článku 2 písm. a) napadnutého nariadenia neprekračujú medze pojmu „právny štát“. Predovšetkým odkaz na ochranu základných práv len ilustruje požiadavky zásady účinnej súdnej ochrany, ktorá je zaručená aj v článku 19 ZEÚ a o ktorej samotné Maďarsko uznáva, že je súčasťou tohto pojmu. To isté platí pre odkaz na zásadu zákazu diskriminácie. V článku 2 ZEÚ je síce osobitne uvedený právny štát ako spoločná hodnota členských štátov a zásada zákazu diskriminácie, treba však konštatovať, že členský štát, ktorého spoločnosť sa vyznačuje diskrimináciou, nemožno považovať za zabezpečujúci rešpektovanie právneho štátu v zmysle tejto spoločnej hodnoty.
- 230 Toto konštatovanie je podporené skutočnosťou, že v štúdii spomenutej v bode 201 tohto rozsudku, na ktorú odkazuje odôvodnenie 16 napadnutého nariadenia, Benátska komisia predovšetkým uviedla, že pojem „právny štát“ je založený na istom a predvídateľnom práve, v ktorom má každý právo na to, aby s ním subjekty prijímajúce rozhodnutia zaobchádzali s úctou, rovnocenne a rozumne pri dodržiavaní existujúceho práva, a na to, aby mal k dispozícii prostriedky nápravy, pomocou ktorých môže napadnúť rozhodnutia pred nezávislými a nestrannými súdmi v spravodlivom konaní. Tieto charakteristiky sa však presne odrážajú v článku 2 písm. a) tohto nariadenia.
- 231 Po štvrté povinnosť rešpektovať právny štát, na nedodržanie ktorej sa môže vzťahovať mechanizmus horizontálnej podmienenosti zavedený v článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia vykladaný z hľadiska zásad uvedených v článku 2 písm. a) tohto nariadenia, je špecifickým vyjadrením požiadaviek, ktoré pre členské štáty vyplývajú z ich členstva v Únii na základe článku 2 ZEÚ. Ide totiž o povinnosť dosiahnuť určitý výsledok, ktorá, ako je pripomenuté v bodoch 124 až 127 tohto rozsudku, priamo vyplýva zo záväzkov, ktoré prijali členské štáty navzájom i voči Únii.

- 232 V tomto smere je potrebné pripomenúť, že článok 2 ZEÚ nevyjadruje len smerovanie alebo úmysly politickej povahy, ale obsahuje hodnoty, ktoré súvisia, ako bolo zdôraznené v bode 127 tohto rozsudku, so samotnou identitou Únie ako spoločného právneho poriadku, pričom tieto hodnoty sú konkretizované v zásadách obsahujúcich právne záväzné povinnosti pre členské štáty.
- 233 Hoci však ako vyplýva z článku 4 ods. 2 ZEÚ, Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, takže tieto štáty majú určitú mieru voľnej úvahy pri zabezpečovaní uplatňovania zásad právneho štátu, nijako z toho nevyplýva, že táto povinnosť dosiahnuť určitý výsledok môže byť odlišná v závislosti od členského štátu.
- 234 Členské štáty totiž síce majú odlišnú národnú identitu, obsiahnutú vo svojich základných politických a ústavných systémoch, ktorú Únia rešpektuje, uznávajú však pojem „právny štát“, ktorý je spoločnou hodnotou ich vlastných ústavných tradícií, ktorú sa zaviazali neustále dodržiavať.
- 235 Bez ohľadu na to, že Komisia a Rada musia pri posudzovaní náležite zohľadniť špecifické okolnosti a kontext každého konania vedeného na základe napadnutého nariadenia a predovšetkým musia vziať do úvahy osobitosti právneho systému dotknutého členského štátu a právomoc voľnej úvahy, ktorú členský štát má pri uplatňovaní zásad právneho štátu, teda táto požiadavka nie je nezlučiteľná s uplatňovaním jednotných kritérií posudzovania.
- 236 Ďalej je síce pravda, že v článku 2 písm. a) napadnutého nariadenia nie sú uvedené podrobnosti o zásadách právneho štátu, ktoré sú v ňom spomenuté, no odôvodnenie 3 tohto nariadenia pripomína, že zásady zákonnosti, právnej istoty, zákazu svojvoľnosti výkonnej moci, účinnej súdnej ochrany a oddelenia právomocí, uvedené v tomto ustanovení, sú predmetom bohatej judikatúry Súdneho dvora. To isté platí pre zásady rovnosti pred zákonom a zákazu diskriminácie, ktoré sú v ňom tiež spomenuté, ako vyplýva predovšetkým z bodov 94 a 98 rozsudku z 3. júna 2021, Maďarsko/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), ako aj z bodov 57 a 58 rozsudku z 2. septembra 2021, État belge (Právo na pobyt v prípade domáceho násillia) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 237 Tieto zásady právneho štátu, ktoré sú na základe Zmlúv Únie rozvinuté v judikatúre Súdneho dvora, sú teda uznané a spresnené v právnom poriadku Únie, pričom ich prameňom sú spoločné hodnoty, ktoré rovnako uznávajú a uplatňujú členské štáty vo vlastných právnych poriadkoch.
- 238 Navyše v odôvodneniach 8 až 10 a 12 napadnutého nariadenia sú spomenuté hlavné požiadavky, ktoré z týchto zásad vyplývajú. Predovšetkým objasňujú prípady, ktoré môžu naznačovať porušenia zásad právneho štátu, uvedené v článku 3 tohto nariadenia, ako aj situácie a konanie, ktorých sa musia týkať tieto porušenia, opísané v článku 4 ods. 2 uvedeného nariadenia, aby mohli byť dôvodom na prijatie vhodných opatrení v zmysle článku 4 ods. 1 nariadenia.
- 239 Okrem toho posúdenie zo strany Komisie a Rady podlieha procesným požiadavkám uvedeným v článku 6 ods. 1 až 9 napadnutého nariadenia. Ako zdôrazňuje odôvodnenie 26 tohto nariadenia, z týchto požiadaviek vyplýva pre Komisiu najmä povinnosť vychádzať z konkrétnych skutočností a dodržiavať zásady objektivity, zákazu diskriminácie a rovnosti členských štátov pred Zmluvami, keď vedie postupy na základe tohto ustanovenia. Pokiaľ ide o zisťovanie a posudzovanie porušení zásad právneho štátu, uvedené požiadavky treba chápať z hľadiska odôvodnenia 16 uvedeného nariadenia, podľa ktorého musí byť toto posúdenie objektívne, nestranné a spravodlivé.

- 240 Za týchto okolností Maďarsko nemôže tvrdiť, že členské štáty nie sú schopné dostatočne presne vymedziť podstatu a požiadavky plynúce z jednotlivých zásad uvedených v článku 2 písm. a) napadnutého nariadenia, ani to, že tieto zásady majú len politickú povahu a kontrola ich dodržiavania nemôže byť predmetom prísne právneho posúdenia.
- 241 Po druhé Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že vzťah medzi článkom 2 písm. a), článkom 3 a článkom 4 ods. 2 napadnutého nariadenia nie je možné jasne určiť, že spoločné uplatnenie týchto ustanovení neumožňuje vylúčiť, že predmetom sankcií budú situácie, ktoré nesúvisia so správnym riadením rozpočtových prostriedkov Únie, a že pojmy uvedené v článku 3 písm. b) tohto nariadenia len vzdialene súvisia s pojmom „právny štát“.
- 242 V tomto smere je v prvom rade v bodoch 136 až 138 a 147 tohto rozsudku zdôraznené, že článok 2 písm. a) napadnutého nariadenia vymedzuje uvedený pojem len na účely tohto ustanovenia v tom zmysle, že sa vzťahuje na zásady zákonnosti, právnej istoty, zákazu svojvôle výkonnej moci, účinnej súdnej ochrany, oddelenia právomocí, zákazu diskriminácie a rovnosti pred zákonom, že cieľom článku 3 tohto nariadenia, v ktorom sú uvedené prípady, ktoré môžu naznačovať porušenia týchto zásad, je uľahčiť uplatňovanie uvedeného nariadenia, keďže vysvetľuje požiadavky, ktoré sú s týmito zásadami spojené, a že článok 4 nariadenia v odseku 2 upravuje pôsobnosť mechanizmu horizontálnej podmienenosti zavedeného v jeho odseku 1, podľa ktorého sa porušenia zásad právneho štátu musia týkať situácií alebo konania orgánov, ktoré sú vymenované v písm. a) až h) tohto ustanovenia, a musia byť relevantné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu jej finančných záujmov.
- 243 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že vzájomná súvislosť článku 2 písm. a), článku 3 a článku 4 ods. 2 napadnutého nariadenia je dostatočne presná z hľadiska zásady právnej istoty.
- 244 Ďalej na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, zo spoločného uplatnenia týchto ustanovení nijako nevyplýva riziko, že situácie, ktoré nesúvisia so správnym riadením rozpočtových prostriedkov Únie, budú predmetom opatrení prijatých na základe článku 4 napadnutého nariadenia. Ako je totiž zdôraznené v bode 147 tohto rozsudku, uvedený článok vo svojom odseku 2 obmedzuje pôsobnosť mechanizmu horizontálnej podmienenosti len na situácie a konanie orgánov členských štátov, ktoré sú relevantné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu jej finančných záujmov, a v odseku 1 stanovuje, že v každom prípade musí byť preukázaný vzťah medzi porušeniami zásad právneho štátu na jednej strane a ovplyvňovaním správneho finančného riadenia alebo ochrany finančných záujmov, prípadne závažným rizikom takého ovplyvňovania, na druhej strane.
- 245 Nakoniec nie je možné prijať tvrdenia Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, podľa ktorých výrazy „neposkytnutie finančných a ľudských zdrojov ovplyvňujúce riadne fungovanie [verejných orgánov]“, „nezabezpečenie toho, aby nedochádzalo ku konfliktom záujmov“, alebo „nezabránenie... nezákonným rozhodnutiam“, uvedené v článku 3 písm. b) napadnutého nariadenia, len vzdialene a nepriamo súvisia s pojmom „právny štát“. Ako totiž vyplýva z odôvodnení 9 a 10 tohto nariadenia, tieto situácie môžu viesť k porušovaniu zásad zákazu svojvôle výkonnej moci alebo účinnej súdnej ochrany (pozri v tomto zmysle rozsudky 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, body 210 až 214, ako aj z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 195 až 213).

- 246 Po tretie Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že napadnuté nariadenie nie je v súlade so zásadou právnej istoty, keďže v článku 3, ako aj v článku 4 ods. 2 odkazuje na príliš nepresné výrazy – akými sú „riadne fungovanie [orgánov]“, „účinné súdne preskúmanie konania alebo nekonania orgánov... nezávislými súdmi“, „účinná a včasná spolupráca s OLAF-om“ a „iné situácie alebo konanie orgánov, ktoré sú relevantné“ – na to, aby bolo možné predvídať, za akých okolností možno konštatovať porušenie zásad právneho štátu, a keďže Komisii a Rade v tomto smere priznáva neprimeranú právomoc voľnej úvahy.
- 247 Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, ďalej tvrdí, pokiaľ ide najmä o článok 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia, že toto ustanovenie je v rozpore s požiadavkami zásady právnej istoty. Hoci totiž norma stanovujúca sankciu by mala presne a taxatívne vymedzovať dotknuté konanie, ktoré je možné potrestať, toto ustanovenie túto požiadavku nespĺňa, keďže sa v ňom uvádza, že dôvodom na prijatie opatrení môžu byť „iné situácie alebo konanie orgánov“, pričom ich však nedefinuje. Okrem toho zo znenia tohto ustanovenia nevyplýva, či slovo „situácie“ súvisí alebo nesúvisí so slovom „orgánov“. Nepresnosť pojmu „orgány“ nakoniec vyvoláva právnu neistotu.
- 248 V tomto smere po prvé pokiaľ ide o „riadne fungovanie“ verejných orgánov vrátane orgánov presadzovania práva, orgánov poverených plnením rozpočtu Únie, kontrolou, monitorovaním a finančným auditom, ako aj vyšetrovacích zložiek a prokuratúry, ktoré sú uvedené v článku 3 písm. b) a v článku 4 ods. 2 písm. a) až c) napadnutého nariadenia, z odôvodnení 8 a 9 tohto nariadenia vyplýva, že tento výraz označuje schopnosť týchto orgánov správne, účinne a efektívne plniť funkcie, ktoré sú relevantné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov.
- 249 Po druhé pojem „účinné súdne preskúmanie... nezávislými súdmi“, pokiaľ ide o konanie alebo nekonanie orgánov poverených plnením rozpočtu Únie, kontrolou, monitorovaním a finančným auditom alebo vyšetrovacích zložiek a prokuratúry, uvedené v článku 4 ods. 2 písm. d) napadnutého nariadenia, je nielenže spresnené v odôvodneniach 8 až 10 a 12 tohto nariadenia, ale ako je pripomenuté v bodoch 132, 161 a 162 tohto rozsudku, je tiež predmetom bohatej judikatúry Súdneho dvora na základe článku 19 ZEÚ a článku 47 Charty.
- 250 Po tretie pokiaľ ide o „účinn[ú] a včasn[ú] spoluprácu s OLAF-om“, treba poukázať na to, že požiadavka na takú spoluprácu vyplýva z rozpočtových právnych predpisov Únie. Článok 63 ods. 2 písm. d) nariadenia o rozpočtových pravidlách totiž stanovuje, že keď členské štáty vykonávajú úlohy súvisiace s plnením rozpočtu, musia prijať všetky potrebné legislatívne, regulačné a administratívne opatrenia na ochranu finančných záujmov Únie, a najmä im ukladá povinnosť spolupracovať v súlade s týmto nariadením a odvetvovými právnymi predpismi s úradom OLAF.
- 251 Táto požiadavka spolupráce je špecifikovaná najmä v článku 129 nariadenia o rozpočtových pravidlách a zahŕňa povinnosť udeliť úradu OLAF práva a prístup nevyhnutné na to, aby mohol v plnej miere vykonávať svoje právomoci, pričom tieto práva zahŕňajú právo vykonávať vyšetrovania vrátane kontrol a inšpekcií na mieste v súlade s nariadením č. 883/2013. Okrem toho z článku 131 ods. 1 nariadenia o rozpočtových pravidlách vyplýva, že ak sa zdá, že v priebehu postupu udeľovania došlo k podvodu, zodpovedná osoba bezodkladne informuje OLAF. Nakoniec ďalšie podrobnosti o požadovanej spolupráci je možné vyvodiť z článku 57, z článku 91 ods. 2, z článku 132 ods. 2, z článku 187 ods. 3 písm. b) bodu ii) a z článku 220 ods. 5 písm. c) uvedeného nariadenia, ako aj z nariadenia č. 883/2013.

- 252 Po štvrté výraz „iné situácie alebo konanie orgánov“, ktorý je uvedený v článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia, treba vykladať z hľadiska článku 4 ods. 2 písm. a) až g), ako aj článku 4 ods. 1 tohto nariadenia.
- 253 V tomto smere z článku 4 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia vyplýva, že vhodné opatrenia sa prijímú, ak sa preukáže, že došlo k porušeniu jednej zo zásad uvedených v článku 2 písm. a) tohto nariadenia a toto porušenie sa týka situácie, ktorú možno pripísať orgánu členského štátu, alebo konania takého orgánu, pokiaľ má táto situácia alebo konanie význam pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov a pokiaľ uvedené porušovanie dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje správne finančné riadenie alebo finančné záujmy, prípadne existuje závažné riziko takého ovplyvňovania.
- 254 Uplatňovanie článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia v spojení s článkom 4 ods. 1 tohto nariadenia je však nielen obmedzené všetkými kritériami uvedenými v predchádzajúcom bode, ale podlieha aj procesným požiadavkám pripomenutým v bode 239 tohto rozsudku.
- 255 Nie je teda možné tvrdiť, že „iné situácie alebo konanie orgánov“, spomenuté v článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia, majú vzhľadom na to, že sú vymedzené abstraktne a všeobecne, za následok, že zoznam porušení zásad právneho štátu uvedený v tomto odseku 2 nie je taxatívny.
- 256 Navyše článok 4 ods. 2 napadnutého nariadenia tým, že v písm. a) až g) odkazuje na určité orgány, okrem iného „orgán[y], ktoré plnia rozpočet Únie“, „orgán[y] vykonávajúc[e] finančnú kontrolu, monitorovanie a audit“ alebo „správ[n]e orgán[y]“, uvádza informácie o orgánoch, na ktoré sa odvoláva jeho písm. h).
- 257 Okrem toho z definície pojmu „subjekt verejnej správy“ uvedenej v článku 2 písm. b) napadnutého nariadenia je možné vyvodiť, že ide o verejné orgány na akejkoľvek úrovni verejnej správy vrátane celoštátnych, regionálnych a miestnych orgánov, ako aj verejnoprávne subjekty, či dokonca súkromnoprávne subjekty poverené vykonávaním verejnej služby, ktorým členský štát poskytuje primerané finančné záruky. Toto konštatovanie je podporené odôvodneniami 3, 8, 9, 15 a 19 tohto nariadenia, ako aj jeho článkom 3 písm. b), ktoré sa odvolávajú výlučne na „orgány verejnej moci“, „orgány presadzovania práva“ a „vnútroštátne orgány“.
- 258 Nakoniec ako je uvedené v bode 164 tohto rozsudku, výraz „situácie“ sa vzťahuje na situácie pripísateľné takému orgánu.
- 259 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy teda Maďarsko nemôže tvrdiť, že vytýkané výrazy uvedené v článku 3 a v článku 4 ods. 2 napadnutého nariadenia neumožňujú členskému štátu s dostatočnou istotou určiť ich pôsobnosť alebo význam s cieľom predvídať, za akých podmienok môže byť konštatované porušenie zásad právneho štátu v zmysle uvedeného nariadenia.
- 260 Po piate vzhľadom na predchádzajúce úvahy, podľa ktorých výrazy uvedené v bode 246 tohto rozsudku ako také spĺňajú požiadavky zásady právnej istoty, ako aj na dôvody uvedené v bodoch 171 a 239 tohto rozsudku treba zamietnuť ako nedôvodné námietky Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, súvisiace s údajne príliš širokou mierou voľnej úvahy, ktorú Komisii a Rade priznávajú tieto výrazy.

- 261 Po štvrté Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že pojem „riziko“ uvedený v článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia porušuje zásadu právnej istoty tým, že umožňuje ukladať svojvoľné sankcie v neistých alebo nepreukázaných situáciách. Tento pojem totiž znamená existenciu domnienky, keďže z právneho hľadiska nie je možné preukázať nijaký vzťah medzi právnym štátom a ovplyvnením rozpočtu Únie alebo ochranou jej finančných záujmov, a z dôvodu nemožnosti objektívne, technicky a vecne určiť podmienky uplatňovania tohto ustanovenia.
- 262 Ako v tomto smere zdôraznil generálny advokát v bode 311 svojich návrhov, bolo by nezlučiteľné s požiadavkami správneho finančného riadenia rozpočtu Únie a ochrany jej finančných záujmov obmedziť prijatie vhodných opatrení na prípady preukázaného ovplyvnenia správneho finančného riadenia alebo finančných záujmov. Toto obmedzenie by sa totiž rovnalo vylúčeniu prijatia vhodných opatrení v prípadoch, keď takéto ovplyvnenie síce ešte nie je preukázané, ale možno ho dôvodne očakávať, keďže jeho existencia je vysoko pravdepodobná. Také obmedzenie by teda mohlo narušiť cieľ napadnutého nariadenia, ktorý, ako je konštatované v bode 119 tohto rozsudku, spočíva v ochrane rozpočtu Únie pred vplyvmi, ktoré by mohli vyplývať z porušovania zásad právneho štátu v členskom štáte.
- 263 Pokiaľ ide o pojmy „správne finančné riadenie“ a „ochrana finančných záujmov Únie“, prvý z nich je uvedený aj v článku 317 prvom odseku ZFEÚ a vymedzený v článku 2 bode 59 nariadenia o rozpočtových pravidlách ako plnenie rozpočtu v súlade so zásadami hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti, zatiaľ čo druhý pojem je uvedený aj v článku 325 ZFEÚ a podľa článku 63 ods. 2 nariadenia o rozpočtových pravidlách označuje všetky legislatívne, regulačné a administratívne opatrenia, ktoré majú najmä predchádzať nezrovnalostiam a podvodom pri plnení rozpočtu, odhaľovať ich a zaisťovať ich nápravu.
- 264 Ďalej je potrebné uviesť, že článok 2 bod 1 nariadenia č. 883/2013 vymedzuje „finančné záujmy Únie“ ako „príjmy, výdavky a majetok v rámci rozpočtu Európskej únie, rozpočtov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr, ako aj rozpočtov, ktoré tieto subjekty riadia a monitorujú“. Článok 135 ods. 1, 3 a 4 nariadenia o rozpočtových pravidlách zas stanovuje, že s cieľom chrániť finančné záujmy Únie Komisia zriadi a prevádzkuje systém včasného odhaľovania rizika a vylúčenia.
- 265 Súdny dvor okrem toho rozhodol, že pojem „finančné záujmy Únie“ v zmysle článku 325 ods. 1 ZFEÚ zahŕňa nielen príjmy, ktoré má rozpočet Únie k dispozícii, ale aj výdavky kryté týmto rozpočtom (rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 183). Tento pojem je teda dôležitý nielen v kontexte opatrení na boj proti nezrovnalostiam a podvodom, ktorého sa týka toto ustanovenie, ale aj pre správne finančné riadenie tohto rozpočtu, keďže ochrana týchto finančných záujmov prispieva aj k jeho správne mu riadeniu.
- 266 Predchádzanie ovplyvňovaniu v zmysle článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia je teda doplnkom k náprave takého ovplyvňovania, ktorý je vlastný jednak pojmu „správne finančné riadenie“ a jednak pojmu „ochrana finančných záujmov Únie“, v dôsledku čoho ho treba považovať za trvalú a horizontálnu požiadavku rozpočtových právnych predpisov Únie.
- 267 Nakoniec toto ustanovenie stanovuje, že zistené porušenia zásad právneho štátu musia predstavovať „závažné“ riziko ovplyvnenia správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo jej finančných záujmov, v dôsledku čoho je nevyhnutné preukázať, že realizácia tohto rizika je vysoko pravdepodobná v súvislosti so situáciami alebo konaním orgánov podľa článku 4 ods. 2 napadnutého nariadenia, pričom vhodné opatrenia môžu byť napokon prijaté len pod

podmienkou dostatočne priameho vzťahu, t. j. ak sa preukáže skutočná súvislosť medzi porušením jednej zo zásad právneho štátu a týmto závažným rizikom. Navyše pri prijímaní týchto opatrení je potrebné dodržať aj procesné požiadavky, ktoré sú naposledy pripomenuté v bode 239 tohto rozsudku.

- 268 Z toho vyplýva, že argumentáciu Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, podľa ktorej pojem „riziko“ uvedený v článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia umožňuje ukladať svojvoľné sankcie v neistých alebo nepreukázaných situáciách, treba zamietnuť ako nedôvodnú.
- 269 Po piate pokiaľ ide o argumentáciu, podľa ktorej článok 5 ods. 3 tretia veta dostatočne nevymedzuje povahu a rozsah opatrení na ochranu rozpočtu Únie, ktoré môžu byť prijaté na základe článku 4 ods. 1 tohto nariadenia, treba po prvé pripomenúť, že v článku 5 ods. 1 uvedeného nariadenia sú taxatívne vymenované jednotlivé ochranné opatrenia, ktoré môžu byť prijaté, ako je konštatované v bode 135 tohto rozsudku.
- 270 Po druhé dôvodnosť a nevyhnutnosť prijatia jedného z týchto ochranných opatrení vyplýva zo splnenia podmienok uvedených v článku 4 napadnutého nariadenia.
- 271 Po tretie pokiaľ ide o kritériá, ktoré treba uplatniť na určenie opatrení, ktoré treba prijať v danej situácii, ako aj ich rozsahu, článok 5 ods. 3 prvá až tretia veta tohto nariadenia spresňuje, že prijaté opatrenia musia byť primerané, určia sa v závislosti od skutočného alebo potenciálneho vplyvu porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na finančné záujmy Únie a náležite sa zohľadní povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušení zásad právneho štátu. Z toho vyplýva, že prijaté opatrenia musia prísne zodpovedať vplyvu zistených porušení zásad právneho štátu na rozpočet Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov.
- 272 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že argumentáciu, podľa ktorej článok 5 ods. 3 tretej vety napadnutého nariadenia dostatočne nedefinuje povahu a rozsah vhodných opatrení, ktoré je možné prijať, treba zamietnuť ako nedôvodnú.
- 273 Po šieste pokiaľ ide o tvrdenia Maďarska podporované Poľskou republikou, podľa ktorých výraz „v čo najväčšej možnej miere“, uvedený v článku 5 ods. 3 štvrtej vete napadnutého nariadenia, odporuje zásade právnej istoty tým, že prerušuje vzťah medzi zisteným porušením a prijatými ochrannými opatreniami, čo ovplyvňuje primeranosť týchto opatrení a dáva im povahu sankcie, v prvom rade treba poukázať na to, že tento výraz neumožňuje modulovať opatrenia, ktoré sa môžu prijať na základe článku 5 ods. 1 tohto nariadenia, nad rámec hornej alebo dolnej hranice zisteného vplyvu porušenia na rozpočet Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov.
- 274 Ako je totiž uvedené v bode 271 tohto rozsudku, z článku 5 ods. 3 prvej a tretej vety uvedeného nariadenia vyplýva, že prijaté opatrenia musia byť úplne primerané vplyvu zistených porušení zásad právneho štátu na rozpočet Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov, a to bez ohľadu na to, či sa opatrenia skutočne môžu alebo nemôžu zameriavať na činnosti Únie ovplyvnené týmito porušeniami.
- 275 Ďalej výraz „v čo najväčšej možnej miere“ umožňuje prijatie opatrení týkajúcich sa iných činností Únie, než sú činnosti ovplyvnené týmto porušením, len ak nie je alebo už nie je možné zamerať sa na uvedené činnosti, prípadne ak je možné zamerať sa na ne len nedostatočne z hľadiska dosiahnutia cieľa napadnutého nariadenia, ktorý spočíva, ako vyplýva z jeho článku 1, v zabezpečení ochrany rozpočtu Únie v celom rozsahu, takže tieto opatrenia sú nevyhnutné na dosiahnutie uvedeného cieľa.

- 276 Takže prijaté opatrenia sa môžu zameriavať na iné činnosti Únie, než sú činnosti ovplyvnené týmito porušeniami, len subsidiárne, a teda výnimočne, v prípadoch, ktoré musí Komisia riadne preukázať.
- 277 Článok 5 ods. 3 štvrtá veta napadnutého nariadenia teda priznáva Komisii a Rade právomoc voľnej úvahy, pokiaľ ide o voľbu činnosti, na ktorú sa zameria prijaté opatrenie, len vtedy, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie ochrany rozpočtu Únie v celom rozsahu. Okrem toho podľa článku 6 ods. 7 a 8 tohto nariadenia musí Komisia predovšetkým posúdiť primeranosť plánovaných opatrení a umožniť dotknutému členskému štátu, aby predložil pripomienky k týmto opatreniam a najmä k ich primeranosti, pričom tieto požiadavky treba chápať z hľadiska odôvodnenia 26 uvedeného nariadenia, ako je naposledy pripomenuté v bode 239 tohto rozsudku.
- 278 Z toho vyplýva, že výraz „v čo najväčšej možnej miere“ v zmysle článku 5 ods. 3 štvrtej vety napadnutého nariadenia neprerušuje vzťah medzi zisteným porušením zásady právneho štátu a ovplyvnením alebo závažným rizikom ovplyvnenia rozpočtu Únie alebo ochrany jej finančných záujmov, ktoré z neho vyplýva, keďže tento výraz umožňuje zamerať sa na inú činnosť Únie, než je činnosť ovplyvnená týmto porušením, len ak nie je možné iným spôsobom dosiahnuť cieľ tohto nariadenia, ktorým je zabezpečenie ochrany rozpočtu Únie v celom rozsahu. Ďalej z toho vyplýva, že nariadenie stanovuje pre takú možnosť prísne procesné požiadavky a že uvedený výraz nezbavuje Komisiu a Radu povinnosti prísne dodržiavať proporcionalitu prijatých opatrení z hľadiska vplyvu zisteného porušenia na rozpočet Únie.
- 279 Za týchto podmienok účinkom tohto ustanovenia nie je to, že opatrenia na ochranu rozpočtu Únie získavajú povahu sankcie za porušenie právneho štátu ako také, takže argumentáciu založenú na tom, že výraz „v čo najväčšej možnej miere“, uvedený v článku 5 ods. 3 štvrtej vety napadnutého nariadenia, v rozpore so zásadou právnej istoty prerušuje vzťah medzi zisteným porušením a prijatými opatreniami, treba zamietnuť ako nedôvodnú.
- 280 Po siedme pokiaľ ide o argumentáciu, podľa ktorej článok 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia dostatočne presne nevymedzuje zdroje informácií, z ktorých Komisia môže vychádzať, lebo neuvádza, na základe čoho má táto inštitúcia preskúmať a posúdiť existenciu porušenia zásad právneho štátu, treba pripomenúť, že toto ustanovenie stanovuje, že Komisia pri posudzovaní toho, či sú splnené podmienky stanovené v článku 4 tohto nariadenia, a pri hodnotení proporcionality opatrení, ktoré sa majú uložiť, zohľadní relevantné informácie z dostupných zdrojov vrátane rozhodnutí, záverov a odporúčaní inštitúcií Únie, iných relevantných medzinárodných organizácií a iných uznaných inštitúcií.
- 281 V tomto smere musí Komisia podľa článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia preukázať, že podmienky uvedené v článku 4 nariadenia sú splnené.
- 282 Okrem toho podľa článku 6 ods. 1 uvedeného nariadenia musí Komisia v písomnom oznámení zaslanom dotknutému členskému štátu uviesť skutkové okolnosti a konkrétne dôvody, na ktorých založila svoje zistenia, podľa ktorých existujú primerané dôvody domnievať sa, že tieto podmienky sú splnené.
- 283 Z toho vyplýva, že Komisia má povinnosť starostlivo preskúmať skutkové okolnosti z hľadiska podmienok stanovených v článku 4 napadnutého nariadenia. Podľa článku 6 ods. 7 až 9 tohto nariadenia to isté platí, pokiaľ ide o požiadavku proporcionality opatrení, uvedenú v článku 5 ods. 3 nariadenia.

- 284 Odôvodnenia 16 a 26 uvedeného nariadenia napokon stanovujú, že Komisia musí vykonať dôkladné kvalitatívne posúdenie, ktoré je objektívne, nestranné a spravodlivé, rešpektuje zásady objektivity, zákazu diskriminácie a rovnosti členských štátov pred Zmluvami a malo by sa vykonávať na základe nestranného prístupu založeného na dôkazoch.
- 285 Z toho vyplýva, že Komisia je povinná overiť relevantnosť informácií, ktoré používa, a spoľahlivosť svojich zdrojov, pričom podlieha preskúmaniu zo strany súdu Únie. Tieto ustanovenia predovšetkým nepriznávajú osobitnú alebo absolútnu dôkaznú hodnotu ani konkrétne právne účinky zdrojom informácií, ktoré sú v nich spomenuté, ani tým, ktoré sú uvedené v odôvodnení 16 napadnutého nariadenia, takže Komisiu nezaväzujú povinnosti starostlivo preskúmať skutkový stav, čo je plne v súlade s požiadavkami pripomenutými v predchádzajúcom bode.
- 286 V tomto smere odôvodnenie 16 napadnutého nariadenia výslovne uvádza, že medzi relevantné informácie z dostupných zdrojov a uznaných inštitúcií patria najmä rozsudky Súdneho dvora, správy Dvora audítorov, výročná správa Komisie o právnom štáte a jej porovnávací prehľad Únie v oblasti justície, správy úradu OLAF, Európskej prokuratúry a Agentúry Európskej únie pre základné práva, ako aj závery a odporúčania príslušných medzinárodných organizácií a sietí, a to aj orgánov Rady Európy, akými sú GRECO a Benátska komisia, najmä jej zoznam kritérií právneho štátu, a európske siete najvyšších súdov a súdnych rád.
- 287 Komisia teda nesie zodpovednosť za informácie, ktoré používa, a za spoľahlivosť svojich zdrojov. Dotknutý členský štát má okrem toho v priebehu postupu stanoveného v článku 6 ods. 1 až 9 napadnutého nariadenia možnosť predložiť pripomienky k informáciám, ktoré chce Komisia použiť s cieľom navrhnúť prijatie vhodných opatrení. Môže teda spochybniť dôkaznú hodnotu každého z predložených dôkazov, pričom dôvodnosť posúdenia môže v každom prípade podliehať preskúmaniu súdom Únie v rámci konania o žalobe proti rozhodnutiu Rady prijatému na základe tohto nariadenia.
- 288 Komisia musí predovšetkým dotknutému členskému štátu už pri začatí postupu na základe článku 6 ods. 1 napadnutého nariadenia a pravidelne počas celého tohto postupu presne oznamovať relevantné informácie z dostupných zdrojov, na základe ktorých chce navrhnúť vykonávacie rozhodnutie stanovujúce vhodné opatrenia, ktoré predloží Rade.
- 289 Z toho vyplýva, že tretí žalobný dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.
- 290 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné zamietnuť hlavné návrhy na zrušenie napadnutého nariadenia v celom rozsahu.

B. O subsidiárnych návrhoch na čiastočné zrušenie napadnutého nariadenia

1. O návrhoch na zrušenie článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia

a) Argumentácia účastníkov konania

- 291 Štvrtým žalobným dôvodom, predloženým na podporu svojich subsidiárnych návrhov na zrušenie článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate tvrdí, že toto ustanovenie je neprimerané a porušuje zásady právnej istoty a jasnej normy, ako je

uvedené v súvislosti s tretím žalobným dôvodom, keďže umožňuje prijatie opatrení na ochranu rozpočtu Únie nielen vtedy, keď dochádza k dostatočne priamemu ovplyvneniu tohto rozpočtu alebo ochrany finančných záujmov Únie, ale aj vtedy, keď existuje len závažné riziko takého ovplyvňovania.

- 292 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, v prvom rade namietajú neprípustnosť štvrtého žalobného dôvodu a subsidiárne spochybňujú túto argumentáciu z vecného hľadiska.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

- 293 Podľa ustálenej judikatúry čiastočné zrušenie právneho aktu Únie je možné len vtedy, ak časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, sú oddeliteľné od ostatných častí aktu. Táto požiadavka by nebola splnená, ak by čiastočné zrušenie aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty, čo musí byť posudzované na základe objektívneho kritéria, a nie subjektívneho kritéria spojeného s politickou vôľou orgánu, ktorý prijal dotknutý akt (rozsudok zo 6. decembra 2012, Komisia/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, bod 38 a citovaná judikatúra).
- 294 V tomto smere Parlament a Rada správne tvrdia, že zrušenie článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia by spôsobilo zmenu podstaty tohto nariadenia, lebo uvedené ustanovenie spresňuje podmienky, ktoré musia byť splnené na účely prijatia opatrení uvedených v článku 5 ods. 1 nariadenia, a v tomto zmysle predstavuje samotné jadro mechanizmu horizontálnej podmienenosti zavedeného týmto nariadením. Bez ustanovenia, ktorého zrušenie sa navrhuje, by totiž napadnuté nariadenie už nespĺňalo cieľ uvedený v jeho článku 1, ktorým je stanoviť „pravidlá nevyhnutné na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členských štátoch“.
- 295 Z toho vyplýva, že návrhy na zrušenie článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia treba zamietnuť ako neprípustné, takže nie je potrebné skúmať dôvodnosť štvrtého žalobného dôvodu uvedeného na podporu týchto návrhov.

2. O návrhoch na zrušenie článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia

a) Argumentácia účastníkov konania

- 296 Piatym žalobným dôvodom, predloženým na podporu svojich subsidiárnych návrhov na zrušenie článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že toto ustanovenie odporuje požiadavke, aby v norme, ktorou sa zavádza sankcia, bolo presne vymedzené konanie a situácie, za ktoré sa má sankcia ukladať. Keďže teda v uvedenom ustanovení nie sú presne a taxatívne vymenované situácie dotknuté mechanizmom horizontálnej podmienenosti, ktorý zavádza toto nariadenie, je v rozpore so zásadou právnej istoty, ako aj s článkom 7 ZEÚ.
- 297 Po prvé Maďarsko poukazuje na to, že právny servis Rady v právnom stanovisku č. 13593/18 zdôraznil, že v ustanovení, ktoré zavádza mechanizmus podmienenosti, musia byť presne uvedené podmienky, ktoré treba splniť na získanie nároku na financovanie a ktoré musia dostatočne súvisieť s cieľom financovania, takže ak nie sú splnené, financovanie je nezlučiteľné so správnym

finančným riadením. Napadnuté nariadenie teda v dôsledku toho, že neuvádza taxatívny zoznam prípadov, v ktorých sa môže uplatniť ním zavedený mechanizmus podmienenosti, neumožňuje zaručiť existenciu dostatočne priameho vzťahu s ochranou rozpočtu Únie a finančných záujmov Únie.

- 298 Po druhé Maďarsko z „krajne všeobecnej“ formulácie článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia odvodzuje porušenie požiadaviek jasnosti, presnosti a predvídateľnosti, a teda zásady právnej istoty, keďže v tomto ustanovení nie sú presne a taxatívne vymenované situácie, v ktorých je možné prijať vhodné opatrenia na základe tohto nariadenia. Uvedené ustanovenie je totiž najmä vzhľadom na jednotlivé svoje jazykové znenia nejasné, nejednoznačné, neohraničené a nemôže byť predmetom jednotného výkladu a uplatňovania. Z toho vyplýva závažné riziko porušenia zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami.
- 299 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkvojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybňujú túto argumentáciu.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

- 300 Po prvé z bodov 244 a 253 tohto rozsudku vyplýva, že na rozdiel od tvrdení Maďarska sa článok 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia nijako neodchyľuje od požiadavky, podľa ktorej musí vždy existovať dostatočne priamy vzťah medzi porušením zásady právneho štátu a ovplyvnením alebo závažným rizikom ovplyvnenia správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo ochrany jej finančných záujmov.
- 301 Okrem toho z bodov 255 a 259 tohto rozsudku vyplýva, že účinkom tohto ustanovenia na jednej strane nie je netaxatívnosť zoznamu situácií a konaní orgánov, ktorých sa týkajú porušenia zásad právneho štátu uvedené v článku 4 ods. 2 tohto nariadenia, a na druhej strane je dostatočne presné na to, aby splňalo zásadu právnej istoty.
- 302 Po druhé pokiaľ ide o tvrdenia súvisiace s účelom napadnutého nariadenia a s údajným obchádzaním postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ, stačí sa odvolať na analýzu uvedenú v bodoch 98 až 196 tohto rozsudku.
- 303 Po tretie čo sa týka tvrdení založených na vnútornej nepresnosti a nekonzistentnosti článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia, stačí sa odvolať na analýzu uvedenú v bodoch 252 až 258 tohto rozsudku.
- 304 V dôsledku toho je potrebné zamietnuť piaty žalobný dôvod ako nedôvodný, v dôsledku čoho treba zamietnuť návrhy na zrušenie článku 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia.

3. O návrhoch na zrušenie článku 5 ods. 2 napadnutého nariadenia

a) Argumentácia účastníkov konania

- 305 Šiestym žalobným dôvodom, predloženým na podporu svojich subsidiárnych návrhov na zrušenie článku 5 ods. 2 napadnutého nariadenia, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že toto ustanovenie v rozpore s právnym základom nariadenia a s ustanoveniami práva Únie, ktoré

sa týkajú deficitov verejných financií, ukladá obmedzenia pre rozpočty dotknutých členských štátov, keďže stanovuje, že ak sú voči členskému štátu prijaté vhodné opatrenia, nezbavuje ho to povinnosti pokračovať vo financovaní dotknutých programov vo vzťahu ku konečným príjmom.

- 306 V tomto smere Maďarsko poukazuje na to, že pomoc Únie upravená vo viacročnom finančnom rámci 2021 – 2027, ktorý stanovujú nariadenia č. 2020/2093 a 2020/2094, sa vypláca na základe programov riadenia, ktoré sú navrhnuté predovšetkým, či dokonca výlučne v závislosti od priorit Únie. Ak by však bola táto pomoc opatreniami prijatými podľa napadnutého nariadenia úplne alebo čiastočne pozastavená, dotknutý členský štát by bol na základe tohto ustanovenia nútený v plnej miere financovať uvedené programy.
- 307 Článok 5 ods. 2 napadnutého nariadenia však obmedzuje právo tohto členského štátu využívať vlastný rozpočet, spôsobuje nepredvídateľnosť plánovania jeho hospodárskej politiky a mohol by ho nútiť porušovať ustanovenia práva Únie, ktoré sa týkajú deficitov verejných financií. Tieto skutočnosti by ale mohli viesť k uloženiu dodatočných sankcií a k štrukturálnemu zadlžovaniu dotknutého členského štátu, najmä ak má skromný rozpočet, čo by znamenalo porušenie zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami.
- 308 Navyše článok 5 ods. 2 napadnutého nariadenia spochybňuje vhodnosť právneho základu zvoleného pre toto nariadenie, keďže uvedené ustanovenie nestanovuje požiadavky na rozpočet Únie, ale na rozpočty dotknutých členských štátov, čo potvrdzuje skutočnosť, že opatrenia na ochranu rozpočtu Únie, ktoré je možné prijať na základe uvedeného nariadenia, majú za cieľ sankcionovať členské štáty za porušenia zásad právneho štátu.
- 309 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybňujú túto argumentáciu.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

- 310 Šiestym žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate tvrdí, že článok 5 ods. 2 napadnutého nariadenia ukladá obmedzenia pre rozpočty dotknutých členských štátov, čo je v prvom rade nezlučiteľné s právnym základom tohto nariadenia, ďalej to odporuje ustanoveniam práva Únie, ktoré sa týkajú deficitov verejných financií, a nakoniec je to v rozpore so zásadou rovnosti členských štátov pred Zmluvami.
- 311 V tomto smere po prvé čo sa týka výhrady založenej na tom, že článok 5 ods. 2 napadnutého nariadenia je nezlučiteľný s právnym základom tohto nariadenia, túto výhradu treba zamietnuť z dôvodov, ktoré už boli uvedené v bodoch 150 až 152 tohto rozsudku.
- 312 Po druhé pokiaľ ide o výhradu založenú na údajnom porušení ustanovení práva Únie, ktoré sa týkajú deficitov verejných financií, treba poukázať na to, že článok 5 ods. 2 napadnutého nariadenia len spresňuje, že prijatie opatrení na základe tohto nariadenia nemá vplyv na už existujúce povinnosti týchto verejnoprávnych subjektov a členských štátov, ktoré vyplývajú najmä z „uplatniteľných pravidiel pre jednotlivé sektory alebo rozpočtových pravidiel“, pričom také opatrenia predovšetkým nemôžu byť dôvodom na to, aby boli oslobodené od uvedených povinností. Z toho vyplýva, že toto ustanovenie neukladá členským štátom nijakú novú povinnosť.

- 313 Ako však zdôraznil generálny advokát v bodoch 324 a 325 svojich návrhov, článok 5 ods. 2 napadnutého nariadenia síce má za následok to, že členské štáty musia znášať náklady plynúce z opatrení uložených na základe tohto nariadenia, tento následok však nič nemení na tom, že v medziach povinností, ktoré im vyplývajú z práva Únie, majú možnosť vymedziť prostriedky, pomocou ktorých dosiahnu ciele v oblasti deficitov verejných financií, stanovené v Zmluvách.
- 314 Možný vplyv tohto ustanovenia na rozpočet dotknutých členských štátov tak nie je odlišný od vplyvu, ktorý môžu mať iné povinnosti vyplývajúce z práva Únie.
- 315 Okrem toho členské štáty síce pri stanovovaní svojich rozpočtov môžu vziať do úvahy financovanie z rozpočtu Únie, o ktoré sa môžu uchádzať, pokiaľ sa zdá, že podmienky na získanie tohto financovania sú splnené, ak sa však následne zistí, že podmienky neboli alebo už nie sú splnené, takže dotknuté finančné prostriedky sa nevyplácajú alebo sú predmetom finančnej opravy, členský štát sa nemôže odvolávať na svoje povinnosti, ktoré sa týkajú deficitov verejných financií, s cieľom vyhnúť sa uplatneniu uvedených podmienok. Členský štát teda nemôže ani tvrdiť, že plánovanie jeho hospodárskej politiky je v dôsledku uplatnenia týchto podmienok nepredvídateľné.
- 316 Po tretie pokiaľ ide o údajné porušenie zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami, z článku 5 ods. 3 napadnutého nariadenia vyplýva, že vhodné opatrenia prijaté na základe tohto nariadenia musia byť úplne primerané vplyvu zistených porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na ochranu finančných záujmov Únie, pričom táto požiadavka proporcionality sa uplatňuje rovnako voči všetkým členským štátom. Okrem toho v súlade s článkom 6 ods. 7 a 8 uvedeného nariadenia musí Komisia najmä posúdiť primeranosť uložených opatrení a umožniť dotknutému členskému štátu predložiť pripomienky k navrhnutým opatreniam a predovšetkým k ich proporcionality. Keďže toto ustanovenie treba chápať z hľadiska odôvodnenia 26 nariadenia, Komisia musí pri posudzovaní vychádzať z konkrétnych skutočností a dodržiavať zásady objektivity, zákazu diskriminácie a rovnosti členských štátov pred Zmluvami.
- 317 Z jednotlivých týchto požiadaviek teda vyplýva, že je potrebné uskutočniť objektívnu a zároveň starostlivú individuálnu analýzu každej situácie, ktorá je predmetom konania na základe napadnutého nariadenia, ako aj vhodných opatrení, ktoré si táto situácia prípadne vyžaduje, pričom treba prísne dodržiavať zásadu proporcionality s cieľom účinne chrániť rozpočet Únie a finančné záujmy Únie pred účinkami porušenia zásady právneho štátu a zároveň zabezpečiť dodržiavanie zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami. Za týchto podmienok je tvrdenie Maďarska, podľa ktorého z uplatnenia článku 5 ods. 2 napadnutého nariadenia vyplýva porušenie tejto zásady, nedôvodné.
- 318 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba šiesty žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný, takže návrhy na zrušenie článku 5 ods. 2 napadnutého nariadenia musia byť zamietnuté.

4. O návrhoch na zrušenie článku 5 ods. 3 tretej vety napadnutého nariadenia

a) Argumentácia účastníkov konania

- 319 Siedmym žalobným dôvodom, predloženým na podporu svojich subsidiárnych návrhov na zrušenie článku 5 ods. 3 tretej vety napadnutého nariadenia, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že kritériá na posúdenie primeranosti opatrení, ktoré je možné prijať vo vzťahu k členskému štátu, uvedené v tomto ustanovení nijako nesúvisia s rozpočtom Únie ani s jej finančnými záujmami a ich cieľom je sankcionovať porušenia zásad právneho štátu.
- 320 Podľa tohto ustanovenia sa totiž na účely určenia opatrení, ktoré je potrebné prijať, náležite zohľadní povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušenia zásad právneho štátu. Odôvodnenie 18 napadnutého nariadenia spresňuje, že pri posudzovaní proporcionality na tento účel treba zohľadniť závažnosť situácie, čas, ktorý uplynul od začatia príslušného konania, trvanie a prípadné opakovanie sa konania, úmysel a úroveň spolupráce dotknutého členského štátu pri ukončení porušovania zásad právneho štátu, ako aj účinky na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo jej finančné záujmy.
- 321 Maďarsko sa domnieva, že tieto kritériá v rozpore s právnym základom napadnutého nariadenia a s článkom 7 ZEÚ spochybňujú súvislosť medzi zisteným porušením zásad právneho štátu a konkrétnym vplyvom tohto porušenia na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov.
- 322 Po prvé z článku 5 ods. 3 napadnutého nariadenia v spojení s jeho odôvodnením 18 vyplýva, že Komisia a Rada musia zohľadniť úmysel „páchateľa porušenia“. V tomto smere v nariadení nie je definovaný páchateľ porušenia zásad právneho štátu, keďže prípady uvedené v článkoch 3 a 4 nariadenia odkazujú na situácie a na konanie pripísateľné buď všeobecne dotknutému členskému štátu, alebo niektorým jeho orgánom. Maďarsko však poukazuje na to, že tieto orgány nie sú schopné konať úmyselne, takže nie je spresnený spôsob, akým sa má pri určovaní vhodných opatrení zohľadniť úmysel „spáchať“ určitý čin.
- 323 Okrem toho zohľadnenie takého úmyslu by malo nevyhnutne vplyv na povahu opatrenia. Ak by bola primeranosť opatrenia čo i len čiastočne určená úmyslom súvisiacim s porušením, z ktorého vychádza, opatrenie by tým nadobudlo represívnu povahu, a teda cieľom opatrenia by nebola náprava narušenia rozpočtu Únie alebo ochrany jej finančných záujmov. Takéto zohľadnenie úmyslu by tak jasne svedčilo o tom, že prvotný účel a predmet napadnutého nariadenia nie sú v súlade s jeho právnym základom.
- 324 Po druhé je toto konštatovanie podporené zohľadnením trvania a závažnosti porušenia zásad právneho štátu, ako aj rozsahu spolupráce dotknutého členského štátu pri ukončovaní porušovania, lebo ani tieto kritériá nesúvisia s vplyvom na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov.
- 325 Po tretie zo systematického výkladu napadnutého nariadenia vyplýva, že vzhľadom na to, že povinnosť inštitúcií brať do úvahy skutočný alebo možný vplyv porušenia zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na jej finančné záujmy je už stanovená v článku 5 ods. 3 druhej vete tohto nariadenia, cieľom tretej vety tohto ustanovenia je zohľadniť iné formy vplyvu.

- 326 Podľa názoru Maďarska z toho v prvom rade vyplýva, že článok 5 ods. 3 tretia veta napadnutého nariadenia nespĺňa požiadavku na existenciu priameho vzťahu medzi prijatými opatreniami a ochranou rozpočtu Únie alebo jej finančných záujmov. Okrem toho predpokladom zohľadnenia kritérií uvedených v tomto ustanovení je hĺbkové preskúmanie porušenia zásad právneho štátu zo strany Komisie a Rady, ktoré je možné len v rámci postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ. Nakoniec by uplatnenie tohto ustanovenia viedlo k tomu, že prijaté opatrenia by mali povahu sankcií, hoci sankcie môžu byť členskému štátu uložené len na základe článku 7 ods. 3 ZEÚ.
- 327 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovoľvodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybňujú túto argumentáciu.

b) Posúdenie Súdnyim dvorom

- 328 Siedmym žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v podstate tvrdí, že článok 5 ods. 3 tretia veta napadnutého nariadenia, vykladaný z hľadiska jeho odôvodnenia 18, je nezlučiteľný s právnym základom tohto nariadenia a porušuje jednak článok 7 ZEÚ, jednak zásadu právnej istoty, keďže v ňom uvedené kritériá na prijatie vhodných opatrení, ktoré sa týkajú porušenia zásad právneho štátu, nijako nesúvisia s rozpočtom Únie ani s ochranou jej finančných záujmov.
- 329 Ako je uvedené v bode 271 tohto rozsudku, v tomto smere z článku 5 ods. 3 prvej až tretej vety napadnutého nariadenia vyplýva, že prijaté opatrenia musia byť prísne primerané vplyvu zistených porušení zásad právneho štátu na rozpočet Únie alebo na jej finančné záujmy.
- 330 Toto ustanovenie totiž v prvej vete spresňuje, že prijaté opatrenia sú „proporcionálne“, v druhej vete uvádza, že „určia sa na základe skutočného alebo potenciálneho vplyvu“ porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na jej finančné záujmy, a v tretej vete stanovuje, že „náležite sa zohľadní“ povaha, trvanie, závažnosť a rozsah porušení zásad právneho štátu.
- 331 Ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 177 a 178 svojich návrhov, z poradia týchto viet, ako aj z použitých výrazov vyplýva, že primeranosť opatrení je v rozhodujúcej miere zabezpečená kritériom „vplyvu“ porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov. Čo sa týka kritérií založených na povahe, trvaní, závažnosti a rozsahu týchto porušení, môžu sa „náležite [zohľadniť]“ len na účely určenia rozsahu tohto vplyvu, ktorý sa môže líšiť v závislosti od vlastností zistených porušení, ktoré sa ukážu na základe uplatnenia týchto kritérií.
- 332 Je pravda, že odôvodnenie 18 napadnutého nariadenia obsahuje tie isté kritériá ako článok 5 ods. 3 druhá a tretia veta tohto nariadenia, no zároveň ich uvádza v odlišnom poradí. Toto odôvodnenie však nemôže viesť k výkladu tohto ustanovenia, ktorý by bol nezlučiteľný s jeho znením a štruktúrou, lebo podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora pripomenutej v bode 191 tohto rozsudku preambula aktu Únie nie je právne záväzná, a preto nie je možné odvolávať sa na ňu na účely odchýlky od samotných ustanovení dotknutého aktu ani na účely výkladu týchto ustanovení v zmysle, ktorý je v zjavnom rozpore s ich znením. Navyše keď sa toto odôvodnenie odvoláva na „úmysel dotknutého členského štátu“, nejde o úmysel porušiť zásady právneho štátu, ale o úmysel „ukonč[iť] porušovan[ie] zásad právneho štátu“, ktoré bolo zistené. Tento úmysel a rovnako aj „úroveň spolupráce“ preukázaná členským štátom, ktorá je tiež spomenutá v tomto odôvodnení,

však môžu byť relevantné najmä na účely určenia trvania a rozsahu porušenia v zmysle kritérií uvedených v článku 5 ods. 3 tretej vete nariadenia, a teda v súlade s tým, čo je uvedené v predchádzajúcom bode, na účely zmerania vplyvu tohto porušenia na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na jej finančné záujmy.

- 333 Z toho vyplýva, že na rozdiel od tvrdení Maďarska, ktoré podporuje Poľská republika, kritériá uvedené v článku 5 ods. 3 tretej vete napadnutého nariadenia síce predpokladajú, že Komisia a Rada hĺbkovo preskúmajú črty predmetného porušenia zásad právneho štátu, napriek tomu však súvisia so správnym finančným riadením rozpočtu Únie a s ochranou jej finančných záujmov, takže nemožno vychádzať z toho, že vhodným opatreniam prijatým na základe uvedeného nariadenia dávajú povahu sankcií, ktoré sú spojené s porušeniami zásad právneho štátu ako takými.
- 334 Za týchto podmienok treba siedmy žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný, takže návrhy na zrušenie článku 5 ods. 3 tretej vety napadnutého nariadenia je potrebné zamietnuť.

5. O návrhoch na zrušenie článku 5 ods. 3 štvrtej vety napadnutého nariadenia

a) Argumentácia účastníkov konania

- 335 Ôsmym žalobným dôvodom, predloženým na podporu svojich subsidiárnych návrhov na zrušenie článku 5 ods. 3 štvrtej vety napadnutého nariadenia, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že toto ustanovenie porušuje zásady proporcionality a právnej istoty v rozsahu, v akom stanovuje, že prijaté opatrenia sa „v čo najväčšej možnej miere“ zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami.
- 336 Zo znenia uvedeného ustanovenia totiž vyplýva, že tieto opatrenia sa môžu zameriavať na činnosti Únie, ktoré nie sú ovplyvnené porušeniami zásad právneho štátu, takže tieto opatrenia môžu byť prijaté bez preukázania priameho vzťahu medzi porušením a konkrétnou činnosťou Únie, ktorej sa opatrenia týkajú. Zásada právnej istoty si však striktné vyžaduje, aby bolo uplatňovanie pravidiel, ktoré majú finančné dôsledky, isté a predvídateľné, čo neplatí, ak neexistuje skutočný vzťah medzi porušeniami zásad právneho štátu a opatreniami prijatými na základe napadnutého nariadenia.
- 337 Neexistencia skutočného vzťahu má za následok aj porušenie zásady proporcionality. Aj keby bolo totiž cieľom napadnutého nariadenia vymedziť pravidlá nevyhnutné na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušení zásad právneho štátu v členských štátoch, článok 5 ods. 3 štvrtá veta tohto nariadenia by šiel nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné, lebo umožňuje prijatie opatrení súvisiacich s programami Únie, ktoré takým porušením nie sú dotknuté.
- 338 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovoľvodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybňujú túto argumentáciu.

b) Posúdenie Súdnyim dvorom

- 339 Ôsmym žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že článok 5 ods. 3 štvrtá veta napadnutého nariadenia porušuje zásady proporcionality a právnej istoty tým, že použitím výrazu „v čo najväčšej možnej miere“ umožňuje zamerať sa na činnosti a programy, ktoré nijako nesúvisia so zisteným porušením zásad právneho štátu.
- 340 V tomto smere pokiaľ ide o údajné porušenie zásady proporcionality, treba na jednej strane pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora si táto zásada, ktorá patrí medzi všeobecné zásady práva Únie, vyžaduje, aby akty inštitúcií Únie boli vhodné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou a neprekračovali hranice toho, čo je potrebné na uskutočnenie týchto cieľov, pričom pokiaľ sa ponúka výber medzi viacerými vhodnými opatreniami, je potrebné prikloniť sa k najmenej obmedzujúcemu opatreniu, a spôsobené ťažkosti nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom (rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 206, ako aj citovaná judikatúra).
- 341 V prejednávanej veci stačí v prvom rade poukázať na to, že ako je uvedené v bodoch 273 až 279 tohto rozsudku, výraz „v čo najväčšej možnej miere“, uvedený v článku 5 ods. 3 štvrtej vete napadnutého nariadenia, neumožňuje modulovať opatrenia, ktoré sa môžu prijať na základe článku 5 ods. 1 tohto nariadenia, nad rámec hornej alebo dolnej hranice zisteného vplyvu porušenia na rozpočet Únie, ďalej že cieľom nariadenia je ochrana rozpočtu Únie v celom rozsahu a nakoniec že tento výraz umožňuje zameriavať sa na iné činnosti Únie, než sú činnosti dotknuté takým porušením, len výnimočne, keď nie je alebo už nie je možné zamerať sa na také činnosti, prípadne je možné zamerať sa na ne len nedostatočne na účely dosiahnutia cieľa nariadenia, ktorým je zabezpečenie ochrany rozpočtu v celom rozsahu, čiže tento postup sa ukáže byť nevyhnutný na dosiahnutie uvedeného cieľa.
- 342 Z toho vyplýva, že argumentáciu, podľa ktorej článok 5 ods. 3 štvrtá veta napadnutého nariadenia použitím výrazu „v čo najväčšej možnej miere“ prekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa, treba zamietnuť ako nedôvodnú.
- 343 Na druhej strane pokiaľ ide o údajné porušenie zásady právnej istoty, v prvom rade z konštatovaní uvedených v bodoch 269 až 272 tohto rozsudku vyplýva, že typ opatrení, ktoré môžu byť prijaté na základe napadnutého nariadenia, je stanovený v jeho článku 5 ods. 1 a že rozsah opatrení je podľa článku 5 ods. 3 uvedeného nariadenia presne určený v závislosti od vplyvu zisteného porušenia na rozpočet Únie.
- 344 V bodoch 273 až 279 tohto rozsudku je ďalej uvedené, že výraz „v čo najväčšej možnej miere“, uvedený v článku 5 ods. 3 štvrtej vete napadnutého nariadenia, neprerušuje vzťah medzi porušením zásady právneho štátu a ovplyvnením alebo závažným rizikom ovplyvnenia rozpočtu Únie alebo ochrany jej finančných záujmov. Okrem toho použitie tohto výrazu umožňuje výnimočne a v prísne nevyhnutnom rozsahu uplatnenie opatrení na ochranu rozpočtu Únie na iné činnosti, než sú činnosti dotknuté porušením zásad právneho štátu, pokiaľ nie je možné iným spôsobom dosiahnuť účel tohto nariadenia, ktorým je zabezpečiť ochranu tohto rozpočtu alebo týchto záujmov v celom rozsahu. Článok 6 uvedeného nariadenia okrem toho túto možnosť podmieňuje splnením prísnych procesných požiadaviek a nezbavuje Komisiu a Radu povinnosti striktné dodržiavať požiadavku proporcionality prijatých opatrení v závislosti od zisteného vplyvu porušenia na rozpočet Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov.

- 345 Nakoniec keďže napadnuté nariadenie spresňuje povahu a rozsah opatrení, ktoré sa môžu prijať, keďže Komisii a Rade umožňuje zamerať sa na iné činnosti, než sú činnosti dotknuté porušením zásad právneho štátu, len pokiaľ je to nevyhnutné na zabezpečenie ochrany rozpočtu Únie v celom rozsahu a jej finančných záujmov, a keďže táto možnosť je navyše prísne ohraničená predovšetkým zásadou proporcionality, nemožno vychádzať z toho, že článok 5 ods. 3 štvrtá veta napadnutého nariadenia porušuje zásady proporcionality a právnej istoty.
- 346 Ôsmy žalobný dôvod preto treba zamietnuť ako nedôvodný, takže návrhy na zrušenie článku 5 ods. 3 štvrtej vety napadnutého nariadenia musia byť zamietnuté.

6. O návrhoch na zrušenie článku 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia

a) Argumentácia účastníkov konania

- 347 Deviatym žalobným dôvodom, predloženým na podporu svojich subsidiárnych návrhov na zrušenie článku 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia, Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, tvrdí, že článok 6 ods. 3 napadnutého nariadenia porušuje zásadu právnej istoty v rozsahu, v akom Komisii umožňuje pri posudzovaní podmienok uvedených v článku 4 tohto nariadenia zohľadniť „relevantné informácie z dostupných zdrojov vrátane rozhodnutí, záverov a odporúčaní inštitúcií Únie, iných relevantných medzinárodných organizácií a iných uznaných inštitúcií“. To isté platí pre článok 6 ods. 8 uvedeného nariadenia, ktorý odkazuje na článok 6 ods. 3, pokiaľ ide o posudzovanie primeranosti opatrení, ktoré sa majú uložiť.
- 348 V článku 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia totiž nie sú dostatočne presne vymedzené zdroje relevantných informácií, na ktoré odkazuje, lebo neuvádza, na základe čoho má Komisia posudzovať existenciu porušení zásad právneho štátu.
- 349 Predovšetkým nie je vzhľadom na výraz „relevantné informácie z dostupných zdrojov“, uvedený v článku 6 ods. 3 napadnutého nariadenia, vylúčené, že Komisia vykoná posúdenie na základe individuálneho názoru vyjadreného určitými osobami alebo organizáciami, ktorých objektívnosť nie je preukázaná, alebo na základe nedosiahnutia súladu s odporúčaniami medzinárodných organizácií mimo rámca Únie, ktoré nie sú právne záväzné. Také odporúčania rôznej povahy však nemožno pokladať za spoľahlivé ukazovatele všeobecného nedostatku v oblasti právneho štátu.
- 350 V článku 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia nie je uvedené ani to, akým spôsobom má Komisia vykonať syntézu týchto zdrojov. Vzhľadom na rozsiahlu právomoc voľnej úvahy, ktorú tejto inštitúcii priznávajú uvedené ustanovenia, by sa akýkoľvek nezáväzný dokument, ktorý použije, mohol stať nástrojom na preukázanie porušenia, aj keby bol svojvoľne zvolený.
- 351 Parlament a Rada, ktoré podporuje Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovevodstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, spochybňujú túto argumentáciu.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

- 352 Deviatym žalobným dôvodom Maďarsko, ktoré podporuje Poľská republika, v prvom rade tvrdí, že článok 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia vzhľadom na svoje nepresné znenie nespĺňa požiadavku vyplývajúcu zo zásady právnej istoty, ďalej že toto ustanovenie umožňuje Komisii vychádzať pri posudzovaní z názorov, ktorých objektívnosť nie je zaručená, a z nezáväzných odporúčaní vydaných mimo rámca Únie a nakoniec že toto ustanovenie nespresňuje, akým spôsobom má táto inštitúcia vykonať syntézu získaných informácií a zhodnotiť ich relevantnosť z hľadiska účelu napadnutého nariadenia.
- 353 V tomto smere treba po prvé pripomenúť, že na rozdiel od tvrdení Maďarska cieľom napadnutého nariadenia nie je ukladať sankcie za porušenia právneho štátu ako také, ale ako je konštatované v bodoch 98 až 152 tohto rozsudku, zabezpečiť ochranu rozpočtu Únie, takže argumentáciu, podľa ktorej toto nariadenie musí spĺňať požiadavky, ktoré sa údajne vzťahujú na sankcie, v každom prípade nemožno prijať.
- 354 Po druhé pokiaľ ide o to, či článok 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia umožňuje Komisii vykonať posúdenie na základe názorov, ktorých objektívnosť možno považovať za pochybnú, a nezáväzných odporúčaní vydaných mimo rámca Únie, v prvom rade treba poukázať na to, že toto ustanovenie neodkazuje na „názory“, ale na „rozhodnutia, závery a odporúčania“, ako aj na „usmernenia“.
- 355 V každom prípade Maďarsko neuvádza nijaký presný dôkaz, ktorý by mohol spochybníť objektívnosť orgánov a inštitúcií spomenutých v odôvodnení 16 tohto nariadenia, takže nie je dôvod mať podozrenie, že by vydávali názory s pochybnou objektivitou.
- 356 Článok 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia si ďalej vyžaduje, aby Komisia na účely posúdenia podmienok uvedených v článku 4 tohto nariadenia, ako aj primeranosti vhodných opatrení, ktoré sa majú prijať, vzala do úvahy informácie „relevantné“ na tento účel, čo nevyhnutne predpokladá, že tieto informácie súvisia so zásadami uvedenými v článku 2 písm. a) nariadenia, ktoré sú súčasťou hodnoty právneho štátu obsiahnutej v článku 2 ZEÚ, ktorá je spoločná pre členské štáty.
- 357 Nakoniec pokiaľ ide o nezáväznosť odporúčaní, ktoré môže Komisia zohľadniť, v bode 285 tohto rozsudku je uvedené, že článok 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia nepriznáva špecifickú alebo absolútnu dôkaznú hodnotu ani konkrétne právne účinky zdrojom informácií, ktoré sú v ňom spomenuté, ani zdrojom uvedeným v odôvodnení 16 tohto nariadenia, takže toto ustanovenie Komisiu nezaväzuje povinnosti starostlivo preskúmať skutkové okolnosti v úplnom súlade s požiadavkami pripomenutými v bode 284 tohto rozsudku.
- 358 Navyše keďže ako je zdôraznené v bode 287 tohto rozsudku, Komisia sa musí uistiť o relevantnosti informácií, ktoré používa, a o spoľahlivosti svojich zdrojov, dotknutý členský štát môže v priebehu postupu stanoveného v článku 6 ods. 1 až 9 napadnutého nariadenia predložiť svoje pripomienky k týmto informáciám, a teda spochybníť dôkaznú hodnotu každého z dôkazov, ktorý Komisia použila, pričom dôvodnosť tohto posúdenia môže v prípade potreby preskúmať súd Únie.
- 359 Po tretie čo sa týka tvrdení založených na tom, že článok 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia nestanovuje, akým spôsobom má Komisia vykonať syntézu získaných informácií a akým spôsobom má na základe týchto informácií posúdiť závažnosť porušenia zásad právneho štátu, ako aj jeho vzťah k ochrane správneho finančného riadenia rozpočtu Únie alebo jej finančných záujmov, v bodoch 357 a 358 tohto rozsudku je pripomenuté, že Komisia musí starostlivo

preskúmať skutkový stav a dodržať požiadavku proporcionality opatrení prijatých na základe tohto nariadenia, ktorá je zaručená v článku 5 ods. 3 nariadenia, pričom platnosť rozhodnutia prijatého Radou na základe uvedeného nariadenia môže preskúmať súd Únie.

- 360 V dôsledku toho treba deviaty žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný, takže návrhy na zrušenie článku 6 ods. 3 a 8 napadnutého nariadenia musia byť zamietnuté.
- 361 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné žalobu zamietnuť v celom rozsahu.

VI. O trovách

- 362 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.
- 363 Keďže Parlament a Rada navrhli zaviazat Maďarsko na náhradu trov konania a Maďarsko nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat ho na náhradu trov konania, ktoré vznikli Parlamentu a Rade.
- 364 Podľa článku 140 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovevodstvo, Holandské kráľovstvo, Poľská republika, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Komisia, ktoré vstúpili do tohto konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (plénum) rozhodol takto:

- 1. Žaloba sa zamietla.**
- 2. Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie.**
- 3. Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Írsko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Luxemburské veľkovevodstvo, Holandské kráľovstvo, Poľská republika, Fínska republika, Švédske kráľovstvo a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy