



# Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (občna seja)

z dne 16. februarja 2022\*

## Kazalo

I.	Pravni okvir	4
A.	Uredba (ES) št. 1049/2001	4
B.	Poslovník Sveta	5
C.	Smernice za ravnanje z internimi dokumenti Sveta	6
D.	Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013	6
E.	Finančna uredba	6
II.	Izpodbijana uredba	9
III.	Predlogi strank in postopek pred Sodiščem	17
IV.	Predlog za neupoštevanje nekaterih odlomkov tožbe Republike Poljske	18
A.	Trditve strank	18
B.	Presoja Sodišča	20
V.	Tožba	22
A.	Prvi, drugi, peti, šesti in enajsti tožbeni razlog: nepristojnost Unije za sprejetje izpodbijane uredbe	22
1.	Trditve strank	22
2.	Presoja Sodišča	29
a)	Pravna podlaga izpodbijane uredbe	29
b)	Zaobidenje člena 7 PEU in člena 269 PDEU	40

\* Jezik postopka: poljščina.

B.	Tretji tožbeni razlog: kršitev Protokola št. 2 . . . . .	45
1.	Trditve strank . . . . .	45
2.	Presoja Sodišča . . . . .	46
C.	Četrty pritožbeni razlog: kršitev člena 296, drugi odstavek, PDEU . . . . .	47
1.	Trditve strank . . . . .	47
2.	Presoja Sodišča . . . . .	48
D.	Sedmi tožbeni razlog: kršitev člena 4(1), člena 4(2), drugi stavek, in člena 5(2) PEU . . . . .	48
1.	Trditve strank . . . . .	48
2.	Presoja Sodišča . . . . .	49
E.	Osmi tožbeni razlog: kršitev načela enakosti držav članic pred Pogodbama in nespoštovanje njihove nacionalne identitete v nasprotju s členom 4(2), prvi stavek, PEU . . . . .	51
1.	Trditve strank . . . . .	51
2.	Presoja Sodišča . . . . .	52
F.	Deveti tožbeni razlog: kršitev načela pravne varnosti . . . . .	56
1.	Trditve strank . . . . .	56
2.	Presoja Sodišča . . . . .	57
G.	Deseti tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti . . . . .	61
1.	Trditve strank . . . . .	61
2.	Presoja Sodišča . . . . .	62
VI.	Stroški . . . . .	63

„Ničnostna tožba – Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 – Splošni režim pogojenosti za zaščito proračuna Evropske unije – Zaščita proračuna Unije v primeru kršitve načel pravne države v državah članicah – Pravna podlaga – Člen 322(1)(a) PDEU – Člen 311 PDEU – Člen 312 PDEU – Zatrjevano zaobidenje člena 7 PEU in člena 269 PDEU – Zatrjevane kršitve člena 4(1), člena 5(2), člena 13(2) PEU, člena 296, drugi odstavek, PDEU, Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter načel prenosa pristojnosti, pravne varnosti, sorazmernosti in enakosti držav članic pred Pogodbama – Zatrjevanje zlorabe pooblastil“

V zadevi C-157/21,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 11. marca 2021,

**Republika Poljska**, ki jo zastopata B. Majczyna in S. Żyrek, agenta,

tožeča stranka,

ob intervenciji

**Madžarske**, ki jo zastopata M. Z. Fehér in M. M. Tátrai, agenta,

intervenientka,

proti

**Evropskemu parlamentu**, ki ga zastopajo R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukácsi in A. Pospíšilová Padowska, agenti,

**Svetu Evropske unije**, ki ga zastopajo A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás in A. Sikora-Kaléda, agenti,

toženi stranki,

ob intervenciji

**Kraljevine Belgije**, ki jo zastopajo M. Jacobs, C. Pochet in L. Van den Broeck, agentke,

**Kraljevine Danske**, ki sta jo sprva zastopala M. Søndahl Wolff in J. Nymann-Lindegren, nato M. Søndahl Wolff in V. Pasternak Jørgensen, agenti,

**Zvezne republike Nemčije**, ki jo zastopata J. Möller in R. Kanitz, agenta,

**Irske**, ki jo zastopajo M. Browne, J. Quaney in A. Joyce, agenti, skupaj z D. Fennellyjem, BL,

**Kraljevine Španije**, ki sta jo sprva zastopala J. Rodríguez de la Rúa Puig in S. Centeno Huerta, nato J. Rodríguez de la Rúa Puig in A. Gavela Llopis, agenti,

**Francoske republike**, ki jo zastopajo A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant in E. Leclerc, agenti,

**Velikega vojvodstva Luksemburg**, ki sta ga sprva zastopala A. Germeaux in T. Uri, nato A. Germeaux, agenta,

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopata M. K. Bulterman in J. Langer, agenta,

**Republike Finske**, ki jo zastopata H. Leppo in S. Hartikainen, agenta,

**Kraljevine Švedske**, ki jo zastopajo O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder in R. Shahsavan Eriksson, agenti,

**Evropske komisije**, ki jo zastopajo D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz in K. Herrmann, agenti,

intervenienti,

SODIŠČE (občna seja),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, predsedniki senatov, I. Ziemele, predsednica senata, in J. Passer, predsednik senata, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, L. S. Rossi, sodnica, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, sodniki, M.L. Arastey Sahún, sodnica, M. Gavalec in Z. Csehi, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnika: M. Aleksejev, vodja oddelka, in I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. in 12. oktobra 2021,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 2. decembra 2021

izreka naslednjo

## Sodbo

- 1 Republika Poljska s sodbo Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (UL 2020, L 433I, str. 1, in popravek v UL 2021, L 373, str. 94; v nadaljevanju: izpodbijana uredba).

### I. Pravni okvir

#### A. Uredba (ES) št. 1049/2001

- 2 Člen 2 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) v odstavku 1 določa:

„Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.“

- 3 Člen 4 te uredbe določa:

„[...]“

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

– sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

[...]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

5. Država članica lahko institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja.

6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.

7. Izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. [...]"

4 Člen 5 navedene uredbe določa:

„Kadar država članica prejme zahtevo za dokument, ki je v njeni lasti, izvira pa iz institucije, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne, se država članica posvetuje z institucijo, da bi sprejela odločitev, ki ne ogroža doseganja ciljev te uredbe.

Država članica lahko namesto tega napoti zahtevo na institucijo.“

## **B. Poslovník Sveta**

5 Svet Evropske unije je 1. decembra 2009 sprejel Sklep 2009/937/EU o sprejetju Poslovníka Sveta (UL 2009, L 325, str. 35). Člen 6 tega poslovníka (v nadaljevanju: Poslovník Sveta), naslovljen „Varovanje poslovne skrivnosti in predložitev dokumentov v sodnih postopkih“, v odstavku 2 določa:

„Svet ali [Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic (Coreper)] lahko dovoli, da se v sodnih postopkih predloži kopija ali izpisek iz dokumentov Sveta, ki še niso bili dani v javnost v skladu s predpisi o dostopu javnosti do dokumentov.“

6 Člen 10 navedenega poslovníka, naslovljen „Dostop javnosti do dokumentov Sveta“, določa:

„Posebne določbe glede dostopa javnosti do dokumentov Sveta so navedene v Prilogi II.“

7 Priloga II k temu poslovníku, naslovljena „Posebne določbe glede dostopa javnosti do dokumentov Sveta“, vsebuje člen 5, ki se nanaša na „[p]osredovanje prošenj držav članic“ in določa:

„Če država članica posreduje prošnjo Svetu, se ta obravnava v skladu s členoma 7 in 8 Uredbe [št. 1049/2001] in ustreznimi določbami te priloge. V primeru popolne ali delne zavrnitve dostopa se prosilec obvesti, da mora vsako potrtilno prošnjo nasloviti neposredno na Svet.“

### **C. Smernice za ravnanje z internimi dokumenti Sveta**

8 Svet je v obvestilu 7695/18 z dne 10. aprila 2018 sprejel Smernice za ravnanje z internimi dokumenti Sveta. V točkah 1, 2, 20 in 21 teh smernic je navedeno:

„1. Ta dokument vsebuje smernice za ravnanje z netajnimi dokumenti Sveta, ki se razpošiljajo znotraj Sveta njegovim članom, Komisiji, Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD) ter glede na njihov predmet nekaterim drugim institucijam (na primer Evropskemu parlamentu, Sodišču in Evropski centralni banki) in organom [Evropske unije] (na primer Odboru regij in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru). Neprimerno javno razkritje teh dokumentov bi lahko imelo škodljiv učinek na postopke odločanja v Svetu.

2. Smernice neposredno vplivajo na delovanje Sveta, zato jih morajo države članice kot članice Sveta upoštevati v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, ki ureja odnose med institucijami [Unije] in državami članicami.

[...]

20. Dokumenti ‚LIMITE‘ se ne smejo objaviti, razen če so odločitev o tem sprejeli ustrezno pooblaščenici uradniki Sveta, nacionalna uprava države članice (glej točko 21) ali po potrebi Svet v skladu z [Uredbo št. 1049/2001] in Poslovníkom Sveta.

21. Člani osebja institucij ali organov [Unije], razen Sveta, ne morejo sprejeti odločitve o objavi dokumentov ‚LIMITE‘, ne da bi se predhodno posvetovali z Generalnim sekretariatom Sveta (GSS). Člani osebja nacionalne uprave države članice se bodo z GSS posvetovali pred sprejetjem take odločitve, razen če je jasno, da se dokument lahko objavi v skladu s členom 5 [Uredbe št. 1049/2001].“

### **D. Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013**

9 Člen 2, točka 1, Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL 2013, L 248, str. 1) „finančne interese Unije“ v smislu te uredbe opredeljuje kot „prihodke, odhodke in sredstva, ki so vključena v proračun Evropske unije, kot tudi tista, ki so vključena v proračune institucij, organov, uradov in agencij, ter proračune, ki jih ti upravljajo in nadzirajo“.

### **E. Finančna uredba**

10 Člen 2 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013,

(EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL 2018, L 193, str. 1, v nadaljevanju: Finančna uredba), naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

7. ‚izvrševanje proračuna‘ pomeni izvajanje dejavnosti v zvezi z upravljanjem, spremljanjem, nadzorom in revizijo proračunskih odobritev v skladu z metodami iz člena 62;

[...]

19. ‚kontrola‘ pomeni vsak ukrep za ustrezno zagotovilo glede uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti operacij, zanesljivosti poročanja, varovanja premoženja in informacij, preprečevanja, ugotavljanja ter odprave goljufij in nepravilnosti, nadaljnjega ukrepanja v zvezi z njimi in ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo osnovnih transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil. Kontrole lahko vključujejo razna preverjanja ter izvajanje kakršnih koli politik in postopkov za doseg ciljev iz prvega stavka;

[...]

42. ‚organizacija države članice‘ pomeni subjekt s sedežem v eni od držav članic kot subjekt javnega prava ali subjekt zasebnega prava, pooblaščen za opravljanje javne storitve in ki ima ustrezna finančna jamstva s strani države članice;

[...]

59. ‚dobro finančno poslovanje‘ pomeni izvrševanje proračuna v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti;

[...]“

11 Člen 56 te uredbe, naslovljen „Izvrševanje proračuna v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja“, določa:

„1. Komisija izvršuje prihodke in odhodke proračuna v skladu s to uredbo na lastno odgovornost in v mejah odobrenih odobritev.

2. Države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobritev v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja.“

- 12 Člen 62 navedene uredbe, naslovljen „Načini izvrševanja proračuna“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:

„Komisija izvršuje proračun na katerega koli od naslednjih načinov:

- (a) neposredno (v nadaljnjem besedilu: neposredno upravljanje), kot je določeno v členih 125 do 153, z lastnimi službami, vključno s svojim osebjem v delegacijah Unije pod nadzorom zadevnega vodje delegacije, v skladu s členom 60(2), ali prek izvajalskih agencij iz člena 69;
- (b) v okviru deljenega upravljanja z državami članicami (v nadaljnjem besedilu: deljeno upravljanje), kot je določeno v členih 63 in 125 do 129;
- (c) posredno (v nadaljnjem besedilu: posredno upravljanje), kot je določeno v členih 125 do 149 in 154 do 159, kadar to določa temeljni akt ali v primerih iz točk (a) do (d) člena 58(2), tako da se naloge izvrševanja proračuna poverijo:

[...]“

- 13 Člen 63 te uredbe, naslovljen „Deljeno upravljanje z državami članicami“, v odstavku 2 določa:

„Države članice pri opravljanju nalog, povezanih z izvrševanjem proračuna, sprejmejo vse potrebne ukrepe, vključno z zakonodajnimi, regulativnimi in upravnimi ukrepi, za zaščito finančnih interesov Unije, zlasti:

- (a) zagotovijo, da se ukrepi, ki se financirajo iz proračuna, izvajajo pravilno in učinkovito ter v skladu z veljavnimi pravili za posamezni sektor;
- (b) imenujejo organe, odgovorne za upravljanje in kontrolo sredstev Unije v skladu z odstavkom 3, in nadzirajo takšne organe;
- (c) preprečujejo, odkrivajo in odpravljajo nepravilnosti in goljufije;
- (d) v skladu s to uredbo in pravili za posamezni sektor sodelujejo s Komisijo, [Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF)], [Evropskim] [r]ačunskim sodiščem in za države članice, ki so vključene v okrepljeno sodelovanje na podlagi Uredbe Sveta (EU) 2017/1939 [z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL 2017, L 283, str. 1)], tudi z Evropskim javnim tožilstvom (EJT).

Da bi zaščitile finančne interese Unije, države članice ob upoštevanju načela sorazmernosti ter v skladu s tem členom in zadevnimi pravili za posamezni sektor izvajajo predhodne in naknadne kontrole, ki po potrebi vključujejo preglede reprezentativnih in/ali na tveganju temelječih vzorcev transakcij na kraju samem. Poleg tega izterjajo neupravičeno izplačane zneske in po potrebi v zvezi s tem začnejo pravni postopek.

Države članice prejemnikom naložijo učinkovite, odvračilne in sorazmerne kazni, če to določajo pravila za posamezni sektor ali posebne določbe nacionalnega prava.

Komisija v okviru ocene tveganja in v skladu s pravili za posamezni sektor spremlja upravljavske in kontrolne sisteme, vzpostavljene v državah članicah. Komisija pri revizijskem delu spoštuje načelo sorazmernosti in upošteva stopnjo ocenjenega tveganja v skladu s pravili za posamezni sektor.“



14 Člen 135 Finančne uredbe, naslovljen „Zaščita finančnih interesov Unije na podlagi odkrivanja tveganj, izključitve in naložitve denarnih kazni“, določa:

„1. Da se zaščitijo finančni interesi Unije, Komisija vzpostavi in upravlja sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev.

Namen tega sistema je omogočati:

(a) zgodnje odkrivanje oseb ali subjektov iz odstavka 2, ki predstavljajo tveganje za finančne interese Unije;

[...]

3. Odločitev o evidentiranju informacij v zvezi z zgodnjim odkrivanjem tveganj iz točke (a) drugega pododstavka odstavka 1 tega člena, o izključitvi oseb ali subjektov iz odstavka 2 in/ali o naložitvi denarne kazni prejemniku sprejme odgovorni odredbodajalec. Informacije, ki se nanašajo na takšne odločitve, se evidentirajo v podatkovni zbirki iz člena 142(1). Kadar se takšne odločitve sprejmejo na podlagi člena 136(4), informacije, evidentirane v podatkovni zbirki, vključujejo informacije o osebah iz navedenega odstavka.

4. Odločitev o izključitvi oseb ali subjektov iz odstavka 2 tega člena ali o naložitvi denarne kazni prejemniku mora[...] temeljiti na pravnomočni sodbi ali – v situacijah iz člena 136(1) – na pravnomočni upravni odločbi ali – v situacijah za izključitev iz člena 136(2) – na predhodni pravni opredelitvi, ki jo zagotovi posebna komisija iz člena 143, da se zagotovi centralizirana ocena teh situacij. V primerih iz člena 141(1) odgovorni odredbodajalec zavrne udeleženca iz zadevnega postopka dodeljevanja.

Brez poseganja v člen 136(5) lahko odgovorni odredbodajalec na podlagi predhodne opredelitve iz člena 136(2) sprejme odločitev o izključitvi udeleženca ali prejemnika in/ali o naložitvi denarne kazni prejemniku in odločitev o objavi zadevnih informacij, šele potem, ko je prejel priporočilo posebne komisije iz člena 143.“

## II. Izpodbijana uredba

15 Iz sklicevanj v izpodbijani uredbi je razvidno, da je bila sprejeta na podlagi „Pogodbe [DEU] in zlasti točke (a) člena 322(1) Pogodbe“ ter „Pogodbe [ESAE] in zlasti člena 106a Pogodbe“.

16 V uvodnih izjavah 2, 3, od 5 do 10, od 12 do 19 in 26 izpodbijane uredbe je navedeno:

„(2) Evropski svet je v sklepih z dne 21. julija 2020 navedel, da se finančni interesi Unije zaščitijo v skladu s splošnimi načeli iz Pogodb, zlasti vrednotami iz člena 2 PEU. Poudaril je tudi pomembnost zaščite finančnih interesov Unije in spoštovanja pravne države.

(3) Načelo pravne države zahteva, da vsi organi z javnimi pooblastili delujejo znotraj pravno določenih omejitev, v skladu z vrednotami demokracije in spoštovanja temeljnih pravic, kot so določene v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) in drugih veljavnih instrumentih, ter pod nadzorom neodvisnih in nepristranskih sodišč. Zlasti zahteva spoštovanje ([Sporočilo Komisije ‚Novi okvir EU za krepitev načela pravne države‘, COM(2014) 158, Priloga I]) načel zakonitosti ([sodba z dne 29. aprila 2004, Komisija/CAS

Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, točka 63]), ki pomeni pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen zakonodajni postopek, pravne varnosti ([sodba z dne 12. novembra 1981, Meridionale Industria Salumi in drugi, od 212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, točka 10]), prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti ([sodba z dne 21. septembra 1989, Hoechst/Komisija, 46/87 in 227/88, EU:C:1989:337, točka 19]), učinkovitega sodnega varstva s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, vključno z dostopom do pravnega varstva ([sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točke 31, 40 in 41, in z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točke od 63 do 67]), in delitve oblasti ([sodbe z dne 22. decembra 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, točka 58; z dne 10. novembra 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, točka 35, in z dne 10. novembra 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, točka 36]).

[...]

- (5) Ko država kandidatka postane država članica, se pridruži pravnemu okviru, ki temelji na osnovni premisi, v skladu s katero vsaka država članica z vsemi ostalimi državami članicami deli vrsto skupnih vrednot, na katerih temelji Unija, in priznava, da jih druge države članice delijo z njo, kot je določeno v členu 2 PEU. Ta premisa pomeni in utemeljuje obstoj vzajemnega zaupanja med državami članicami, da bodo te vrednote priznane, in torej, da bo pravo Unije, s katerim se te vrednote izvajajo, spoštovano ([mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 168]). Zakoni in prakse držav članic bi morali še naprej spoštovati skupne vrednote, na katerih temelji Unija.
- (6) Med vrednotami Unije sicer ni hierarhije, a je spoštovanje pravne države bistveno za zaščito drugih temeljnih vrednot, na katerih temelji Unija, kot so svoboda, demokracija, enakost in spoštovanje človekovih pravic. Spoštovanje pravne države je neločljivo povezano s spoštovanjem demokracije in temeljnih pravic. Demokracije in spoštovanja temeljnih pravic ne more biti brez spoštovanja pravne države in obratno.
- (7) Kadar države članice izvršujejo proračun Unije, vključno s sredstvi, dodeljenimi prek instrumenta Evropske unije za okrevanje, vzpostavljenega na podlagi Uredbe Sveta (EU) 2020/2094 [z dne 14. decembra 2020 o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19 (UL 2020, L 433I, str. 23)] ter posojil in drugih instrumentov, za katere jamči proračun Unije, je spoštovanje pravne države ne glede na izbrano metodo izvrševanja nujen predpogoj za skladnost z načeli dobrega finančnega poslovanja iz člena 317 [PDEU].
- (8) Države članice lahko zagotovijo dobro finančno poslovanje le, če javni organi ravnajo v skladu s pravom, če preiskovalni organi in organi pregona učinkovito preganjajo primere goljufij, vključno z davčnimi goljufijami, davčnih utaj[...], korupcije, nasprotja interesov ali drugih kršitev prava, ter če so samovoljne in nezakonite odločitve javnih organov, tudi organov [za] preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, lahko predmet učinkovite sodne presoje s strani neodvisnih sodišč in Sodišča Evropske unije.
- (9) Neodvisnost in nepristranskost sodstva bi morala biti vedno zagotovljena, preiskovalni organi in organi pregona pa bi morali imeti možnost, da ustrezno opravljajo svoje naloge. Sodstvo ter preiskovalni organi in organi pregona bi morali imeti zadostne finančne in človeške vire ter vzpostavljene postopke za učinkovito delovanje ob polnem spoštovanju

pravice do poštenega sojenja, vključno s spoštovanjem pravice do obrambe. Pravnomočne sodbe bi bilo treba učinkovito izvajati. Ti pogoji so potrebni kot minimalno jamstvo zoper nezakonite in samovoljne odločitve javnih organov, ki bi lahko škodile finančnim interesom Unije.

- (10) Neodvisnost sodstva zlasti predpostavlja, da zadevni sodni organ svoje sodne funkcije lahko izvaja tako na podlagi ustreznih pravil in povsem samostojno, ne da bi bil kakor koli hierarhično povezan ali komur koli podrejen in ne da bi prejemal kakršne koli ukaze ali navodila, ter da je s tem zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve. Jamstvo neodvisnosti in nepristranskosti zahteva pravila, zlasti v zvezi s sestavo organa ter imenovanjem, trajanjem funkcij in razlogi za zavrnitev in odstavitev njegovih članov, na podlagi katerih je mogoče zavrniti vsak upravičen dvom pri posameznikih o zavarovanosti navedenega organa pred zunanjimi vplivi in o njegovi nevtralnosti glede interesov, s katerimi se srečuje.

[...]

- (12) Člen 19 PEU, ki je jasen izraz vrednote pravne države iz člena 2 PEU, od držav članic zahteva, da zagotovijo učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo Unije, vključno s tistimi, povezanimi z izvrševanjem proračuna Unije. Sam obstoj učinkovite sodne presoje, zasnovane za zagotavljanje skladnosti s pravom Unije, je bistvo pravne države in zahteva neodvisna sodišča ([sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točke od 32 do 36]). Ohranjanje neodvisnosti sodišč je bistveno, kar potrjuje drugi odstavek člena 47 Listine ([sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točki 40 in 41]). To je še zlasti pomembno za sodno presojo veljavnosti ukrepov, pogodb ali drugih instrumentov, ki ustvarjajo javne odhodke ali javni dolg, med drugim v okviru postopkov oddaje javnih naročil, ki se lahko predložijo tudi sodiščem.
- (13) Obstaja torej jasna povezava med spoštovanjem pravne države in učinkovitim izvrševanjem proračuna Unije v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja.
- (14) Unija je razvila različne instrumente in procese, ki spodbujajo pravno državo in njeno uporabo, vključno s finančno podporo organizacijam civilne družbe, evropskim mehanizmom za pravno državo in pregledom stanja na področju pravosodja v [Uniji], ter zagotavljajo učinkovit odziv institucij Unije na kršitve načel pravne države s postopki za ugotavljanje kršitev in postopkom iz člena 7 PEU. Mehanizem, določen v tej uredbi, te instrumente dopolnjuje z zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države, ki vplivajo na dobro finančno poslovanje ali zaščito finančnih interesov Unije.
- (15) Kršitve načel pravne države, zlasti tistih, ki vplivajo na pravilno delovanje javnih organov in učinkovito sodno presojo, lahko resno škodujejo finančnim interesom Unije. To velja za posamezne kršitve načel pravne države, še bolj pa za kršitve, ki so razširjene ali so posledica ponavljajočih se praks ali opustitev javnih organov ali splošnih ukrepov, ki so jih sprejeli ti organi.
- (16) Za ugotavljanje kršitev načel pravne države je potrebna temeljita kvalitativna ocena Komisije. Pri tej oceni, ki bi morala biti objektivna, nepristranska in pravična, bi se morale upoštevati ustrezne informacije iz razpoložljivih virov in priznanih institucij, vključno s sodbami Sodišča Evropske unije, poročili Računskega sodišča, informacijami Komisije iz

letnega poročila o stanju pravne države in pregleda stanja na področju pravosodja v [Uniji], poročili [OLAF] in informacijami Evropskega javnega tožilstva (EJT), kot je ustrezno, ter sklepi in priporočili ustreznih mednarodnih organizacij in mrež, vključno z organi Sveta Evrope, kot sta Skupina držav proti korupciji Sveta Evrope (GRECO) in [Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija)], zlasti z njenim seznamom meril za pravno državo, ter evropskih mrež vrhovnih sodišč in sodnih svetov. Komisija bi se lahko posvetovala z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice in Beneško komisijo, če je to potrebno za pripravo temeljite kvalitativne ocene.

- (17) Ukrepi iz te uredbe so potrebni zlasti v primerih, ko drugi postopki, določeni v zakonodaji Unije, ne bi omogočali učinkovitejše zaščite proračuna Unije. Finančna zakonodaja Unije ter veljavna sektorska in finančna pravila na različne načine ščitijo proračun Unije, vključno s prekinitvami, začasnimi ustavitvami plačil ali finančnimi popravki, povezanimi z nepravilnostmi ali resnimi pomanjkljivostmi v sistemih upravljanja in nadzora. Določiti bi bilo treba ukrepe, ki jih je treba sprejeti v primeru kršitev načel pravne države, ter postopek za sprejetje takšnih ukrepov. Takšni ukrepi bi morali vključevati začasno ustavitev plačil in obveznosti, začasno ustavitev izplačil obrokov ali predčasno odplačilo posojil, zmanjšanje financiranja v okviru obstoječih obveznosti in prepoved sklepanja novih obveznosti s prejemniki ali sklenitve novih sporazumov o posojilih ali drugih instrumentih, za katere jamči proračun Unije.
- (18) Pri določanju ukrepov, ki se sprejmejo, bi bilo treba uporabiti načelo sorazmernosti ter zlasti upoštevati resnost stanja, čas, ki je pretekel od začetka zadevnega ravnanja, trajanje in ponovitev ravnanja, namen, obseg sodelovanja zadevne države članice pri prizadevanjih za končanje kršitev načel pravne države ter vpliv na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.
- (19) Bistveno je, da se v primeru kršitev načel pravne države ustrezno zaščitijo legitimni interesi končnih prejemnikov in upravičencev, ko se sprejmejo ukrepi. Pri razmisleku o sprejetju ukrepov bi morala Komisija upoštevati njihov morebitni vpliv na končne prejemnike in upravičence. Ob upoštevanju, da so plačila Komisije državam članicam v okviru deljenega upravljanja pravno neodvisna od plačil nacionalnih organov upravičencem, se za ustrezne ukrepe po tej uredbi ne bi smelo šteti, da vplivajo na razpoložljivost sredstev za plačila upravičencem v skladu z roki za plačila, določenimi na podlagi veljavnih sektorskih in finančnih pravil. Sklepi, sprejeti na podlagi te uredbe, in obveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev, določene v tej uredbi, so del veljavnega prava Unije glede izvajanja financiranja v okviru deljenega upravljanja. Države članice, ki jih ukrepi zadevajo, bi morale Komisiji redno poročati o izpolnjevanju svojih obveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev. Poročanje o izpolnjevanju plačilnih obveznosti do upravičencev, kot ga določajo veljavna sektorska in finančna pravila, bi morala Komisiji omogočiti, da preveri, ali odločitve na podlagi te uredbe na noben način, niti neposredno niti posredno, ne vplivajo na plačila, ki se opravijo na podlagi veljavnih sektorskih in finančnih pravil.

Za boljšo zaščito končnih prejemnikov ali upravičencev bi morala Komisija prek spletnega mesta ali internetnega portala zagotoviti informacije in smernice, skupaj z ustreznimi orodji za obveščanje Komisije o morebitnih kršitvah pravnih obveznosti državnih subjektov in držav članic glede nadaljnjih izplačil po sprejetju ukrepov na podlagi te uredbe. Komisija bi morala na podlagi takih informacij preveriti, ali so bila upoštevana veljavna pravila, zlasti člen 69, člen 74(1)(b) in člen 104 Uredbe (EU) 2021/1060 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj,

Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL 2021, L 231, str. 159)]. Komisija bi morala za zagotovitev, da se končnim prejemnikom ali upravičencem dejansko plača vsak znesek, ki jim ga dolgujejo vladni subjekti ali države članice, po potrebi izterjati izvršena plačila, ali, kadar je primerno, izvesti finančni popravek z zmanjšanjem podpore Unije za program v skladu z veljavnimi sektorskimi in finančnimi pravili.

[...]

(26) Postopek za sprejetje in odpravo ukrepov bi moral biti skladen z načeli objektivnosti, nediskriminacije in enake obravnave držav članic ter bi moral potekati v skladu z nepristranskim pristopom, ki temelji na dokazih. Če zadevna država članica izjemoma meni, da prihaja do resnih kršitev navedenih načel, lahko zaprosi predsednika Evropskega sveta, naj zadevo predloži v obravnavo na naslednjem zasedanju Evropskega sveta. V takih izjemnih primerih se ne sprejme nobena odločitev glede ukrepov, dokler o zadevi ne razpravlja Evropski svet. Ta proces praviloma ne traja več kot tri mesece od datuma, ko Komisija Svetu predloži svoj predlog.“

17 Člen 1 izpodbijane uredbe določa:

„Ta uredba določa pravila, potrebna za zaščito proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države v državah članicah.“

18 Člen 2 te uredbe določa:

„V tej uredbi se uporabljata naslednji opredelitvi pojmov:

(a) ‚pravna država‘ se nanaša na vrednoto Unije iz člena 2 PEU. Vključuje načela zakonitosti, ki pomeni pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen zakonodajni postopek; pravne varnosti; prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti; učinkovitega sodnega varstva s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, vključno z dostopom do pravnega varstva, tudi kar zadeva temeljne pravice; delitve oblasti; ter nediskriminacije in enakosti pred zakonom. Pravna država se razume ob upoštevanju ostalih vrednot in načel Unije iz člena 2 PEU;

(b) ‚državni subjekt‘ pomeni javni organ na kateri koli ravni vlade, vključno z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi, kot tudi organizacije države članice v smislu točke 42 člena 2 [Finančne uredbe].“

19 Člen 3 izpodbijane uredbe, naslovljen „Kršitve načel pravne države“, določa:

„Za namene te uredbe je lahko za kršitve načel pravne države značilno naslednje:

(a) ogrožanje neodvisnosti sodstva;

(b) neuspešno preprečevanje, popravljanje ali sankcioniranje samovoljnih in nezakonitih odločitev javnih organov, tudi organov preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, odrekanje finančnih in človeških virov, ki vpliva na njihovo pravilno delovanje, ali neuspešno zagotavljanje odsotnosti nasprotja interesov;

(c) omejevanje razpoložljivosti in učinkovitosti pravnih sredstev, vključno s strogimi postopkovnimi pravili in pomanjkljivim izvajanjem sodnih odločb, ali omejevanje učinkovitega preiskovanja, pregona in sankcioniranja kršitev prava.“

20 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Pogoji za sprejetje ukrepov“, določa:

„1. Kadar se v skladu s členom 6 ugotovi, da kršitve načel pravne države v državi članici dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje, ki vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, se sprejmejo ustrezni ukrepi.

2. Za namene te uredbe se kršitve načel pravne države nanašajo na enega ali več naslednjih primerov:

- (a) pravilno delovanje organov, ki izvršujejo proračun Unije, vključno s posojili in drugimi instrumenti, za katere jamči proračun Unije, zlasti v okviru postopkov za oddajo javnih naročil in postopkov za dodelitev nepovratnih sredstev;
- (b) pravilno delovanje organov, ki izvajajo finančni nadzor, spremljanje in notranje revizije, ter pravilno delovanje učinkovitih in preglednih sistemov za finančno poslovanje in računovodstvo;
- (c) pravilno delovanje preiskovalnih služb in javnega tožilstva v zvezi s preiskavami in pregonom goljufij, vključno z davčnimi goljufijami, korupcije ali drugih kršitev prava Unije, povezanih z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije;
- (d) učinkovita sodna presoja ukrepov ali opustitev s strani organov iz točk (a), (b) in (c), ki jo izvajajo neodvisna sodišča;
- (e) preprečevanje in sankcioniranje goljufij, vključno z davčnimi goljufijami, korupcije ali drugih kršitev prava Unije, povezanih z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, ter naložitev učinkovitih in odvratilnih sankcij prejemnikom s strani nacionalnih sodišč ali upravnih organov;
- (f) izterjava neupravičeno plačanih sredstev;
- (g) učinkovito in pravočasno sodelovanje z OLAF ter, če zadevna država članica v njem sodeluje, EJT pri njunih preiskavah in pregonih na podlagi veljavnih aktov Unije v skladu z načelom lojalnega sodelovanja;
- (h) drugi primeri ali ravnanja organov, ki so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.“

21 Člen 5 navedene uredbe, naslovljen „Ukrepi za zaščito proračuna Unije“, v odstavkih od 1 do 4 določa:

„1. Če so izpolnjeni pogoji iz člena 4 te uredbe, se lahko sprejme eden ali več naslednjih ustreznih ukrepov v skladu s postopkom iz člena 6 te uredbe:

- (a) kadar Komisija izvršuje proračun Unije v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja na podlagi točk (a) in (c) člena 62(1) Finančne uredbe ter kadar je prejemnik državni subjekt:

- (i) začasna ustavitev plačil ali izvajanja pravne obveznosti ali prenehanje pravne obveznosti na podlagi člena 131(3) Finančne uredbe;
  - (ii) prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti;
  - (iii) začasna ustavitev izplačila obrokov v celoti ali delno ali predčasno odplačilo posojil, za katera jamči proračun Unije;
  - (iv) začasna ustavitev ali zmanjšanje gospodarske prednosti v okviru instrumenta, za katerega jamči proračun Unije;
  - (v) prepoved sklepanja novih sporazumov o posojilih ali drugih instrumentih, za katere jamči proračun Unije;
- (b) kadar Komisija izvršuje proračun Unije v okviru deljenega upravljanja z državami članicami na podlagi točke (b) člena 62(1) Finančne uredbe:
- (i) začasna ustavitev odobritve enega ali več programov ali spremembe začasnih ustavitev;
  - (ii) začasna ustavitev obveznosti;
  - (iii) zmanjšanje obveznosti, tudi s finančnimi popravki ali prenosi na druge programe za porabo sredstev;
  - (iv) zmanjšanje predhodnega financiranja;
  - (v) prekinitev rokov za plačilo;
  - (vi) začasna ustavitev plačil.

2. Razen če je v sklepu o sprejetju ukrepov določeno drugače, uvedba ustreznih ukrepov ne vpliva na obveznosti državnih subjektov iz točke (a) odstavka 1 ali držav članic iz točke (b) odstavka 1, da izvajajo program ali izvršujejo sredstva, ki jih zadeva ukrep, zlasti pa ne na obveznosti, ki jih imajo do končnih prejemnikov ali upravičencev, vključno z obveznostjo plačevanja na podlagi te uredbe in veljavnih sektorskih ali finančnih pravil. Države članice, ki jih zadevajo ukrepi, sprejeti na podlagi te uredbe, pri izvrševanju sredstev Unije v okviru deljenega upravljanja vsake tri mesece od sprejetja navedenih ukrepov poročajo Komisiji o izpolnjevanju teh obveznosti.

Komisija preveri, ali je bilo upoštevano pravo, ki se uporablja, in po potrebi sprejme vse ustrezne ukrepe za zaščito proračuna Unije v skladu s sektorskimi in finančnimi pravili.

3. Sprejeti ukrepi morajo biti sorazmerni. Določijo se glede na dejanski ali morebitni vpliv kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali na finančne interese Unije. Ustrezno se upoštevajo narava, trajanje, resnost in obseg kršitev načel pravne države. Ukrepi so, kolikor je to mogoče, usmerjeni v ukrepe Unije, na katere vplivajo kršitve.

4. Komisija prek spletnega mesta ali internetnega portala zagotovi informacije in smernice za končne prejemnike ali upravičence o obveznostih držav članic iz odstavka 2. Komisija na istem spletnem mestu ali internetnem portalu zagotovi tudi ustrezna orodja, s katerimi končni prejemniki ali upravičenci obvestijo Komisijo o vsaki kršitvi teh obveznosti, ki po njihovem mnenju nanje neposredno vpliva. Ta odstavek se uporablja na način, ki zagotavlja zaščito oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, v skladu z načeli, določenimi v Direktivi (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL 2019, L 305, str. 17)]. Informacijam, ki jih predložijo končni prejemniki ali upravičenci v skladu s tem odstavkom, se priloži dokazilo, da je zadevni končni prejemnik ali upravičenec vložil uradno pritožbo pri ustreznem organu zadevne države članice.“

22 Člen 6 te uredbe, naslovljen „Postopek“, določa:

„1. Kadar Komisija ugotovi, da ima utemeljene razloge za domnevo, da so pogoji iz člena 4 izpolnjeni, zadevni državi članici pošlje pisno uradno obvestilo, v katerem navede dejanske elemente in posebne razloge, na katerih temeljijo njene ugotovitve, razen če meni, da bi lahko z drugimi postopki, določenimi v zakonodaji Unije, učinkoviteje zaščitila proračun Unije. Komisija o takem uradnem obvestilu in njegovi vsebini brez odlašanja obvesti Evropski parlament in Svet.

2. Glede na informacije, prejete na podlagi odstavka 1, lahko Evropski parlament Komisijo pozove k strukturiranemu dialogu o svojih ugotovitvah.

3. Komisija pri ocenjevanju, ali so pogoji iz člena 4 izpolnjeni, upošteva ustrezne informacije iz razpoložljivih virov, vključno z odločitvami, sklepi in priporočili institucij Unije ter drugih ustreznih mednarodnih organizacij in drugih priznanih institucij.

4. Komisija lahko za izvedbo ocene iz odstavka 3, preden ali potem ko je poslala pisno uradno obvestilo na podlagi odstavka 1, zahteva dodatne informacije.

5. Zadevna država članica zagotovi zahtevane informacije in lahko poda pripombe o ugotovitvah, navedenih v uradnem obvestilu iz odstavka 1, v roku, ki ga določi Komisija in ki ni krajši od enega meseca in ni daljši od treh mesecev od datuma uradnega obvestila o ugotovitvah. V pripombah lahko predlaga sprejetje popravilnih ukrepov v odziv na ugotovitve iz uradnega obvestila Komisije.

6. Komisija pri odločanju o tem, ali naj predloži predlog izvedbenega sklepa o ustreznih ukrepih, upošteva prejete informacije in vse pripombe zadevne države članice kot tudi ustreznost morebitnih predlaganih popravilnih ukrepov. Komisija svojo oceno opravi v okvirnem roku enega meseca od prejema katerih koli informacij od zadevne države članice ali njenih pripomb, ali ob koncu roka, določenega v skladu z odstavkom 5, kadar ni prejela nobenih informacij ali pripomb, v vsakem primeru pa v razumnem časovnem okviru.

7. Kadar namerava Komisija pripraviti predlog na podlagi odstavka 9, pred tem državi članici da priložnost, da v enem mesecu predloži pripombe, zlasti glede sorazmernosti predvidenih ukrepov.

8. Komisija pri ocenjevanju sorazmernosti ukrepov, ki bodo uvedeni, upošteva informacije in smernice iz odstavka 3.

9. Kadar Komisija meni, da so pogoji iz člena 4 izpolnjeni in da popravni ukrepi, ki jih morda predlaga država članica na podlagi odstavka 5, ne obravnavajo ustrezno ugotovitev iz uradnega obvestila Komisije, Svetu v enem mesecu po prejemu pripomb države članice oziroma, v primeru, da pripomb ni bilo, brez nepotrebne odlašanja, v vsakem primeru pa v enem mesecu od roka, določenega v odstavku 7, predloži predlog izvedbenega sklepa o ustreznih ukrepih. V predlogu navede posebne razloge in dokaze, na katerih temeljijo njene ugotovitve.

10. Svet sprejme izvedbeni sklep iz odstavka 9 tega člena v enem mesecu od prejema predloga Komisije. V izjemnih okoliščinah se lahko obdobje za sprejetje izvedbenega sklepa podaljša za največ dva meseca. Kadar se ji to zdi primerno, Komisija za zagotovitev pravočasnega sprejetja sklepa uporabi svoje pravice iz člena 237 PDEU.

11. Svet lahko s kvalificirano večino spremeni predlog Komisije in spremenjeno besedilo sprejme z izvedbenim sklepom.“



23 Člen 7 izpodbijane uredbe, naslovljen „Odprava ukrepov“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Zadevna država članica lahko kadar koli sprejme nove popravne ukrepe in Komisiji predloži pisno uradno obvestilo, vključno z dokazi, da pogoji iz člena 4 niso več izpolnjeni.

2. Komisija na zahtevo zadevne države članice ali na lastno pobudo in najpozneje eno leto po tem, ko Svet sprejme ukrepe, vnovič oceni stanje v zadevni državi članici, pri čemer upošteva vse dokaze, ki jih je predložila zadevna država članica, in ustreznost vseh novih popravnih ukrepov, ki jih je sprejela zadevna država članica.

Kadar Komisija meni, da pogoji iz člena 4 niso več izpolnjeni, Svetu predloži predlog izvedbenega sklepa o odpravi sprejetih ukrepov.

Kadar Komisija meni, da je bilo stanje, ki je privedlo do sprejetja ukrepov, delno odpravljeno, Svetu predloži predlog izvedbenega sklepa o prilagoditvi sprejetih ukrepov.

Kadar Komisija meni, da stanje, ki je privedlo do sprejetja ukrepov, ni bilo odpravljeno, na zadevno državo članico naslovi obrazložen sklep in o njem obvesti Svet.

Ko zadevna država članica predloži pisno uradno obvestilo na podlagi odstavka 1, Komisija predloži predlog ali sprejme sklep v enem mesecu od navedenega uradnega obvestila. To obdobje se lahko v ustrezno utemeljenih okoliščinah podaljša; v tem primeru Komisija zadevno državo članico brez odlašanja obvesti o razlogih za podaljšanje.

Postopek iz odstavkov 3, 4, 5, 6, 9, 10 in 11 člena 6 se smiselno uporabi, kot je ustrezno.“

### III. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

24 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost izpodbijane uredbe ter Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

25 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj tožbo zavrne in Republiko Poljski naloži plačilo stroškov.

26 Parlament je 12. maja 2021 vložil predlog, naj se ta zadeva obravnava po hitrem postopku iz člena 133 Poslovnika Sodišča. Parlament je v podporo temu predlogu trdil, da je bilo sprejetje izpodbijane uredbe bistven politični pogoj za to, da je odobril Uredbo Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 z dne 17. decembra 2020 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (UL 2020, L 433I, str. 11; v nadaljevanju: večletni finančni okvir 2021–2027), in da bodo glede na nujne gospodarske razmere sredstva, ki so na voljo v okviru načrta za okrevanje po krizi zaradi covid-19, naslovljenega „Next Generation EU“, morala biti državam članicam na razpolago v izredno kratkem času. V zvezi s tem je predvsem pojasnil, da bodo morale biti v skladu s členom 3(4) Uredbe 2020/2094 pravne obveznosti v znesku najmanj 60 % zneska sklenjene do 31. decembra 2022, vse pravne obveznosti pa do 31. decembra 2023. Parlament je poleg tega poudaril, da bo Komisija po začetku veljavnosti Sklepa Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa 2014/335/EU, Euratom (UL 2020, L 424, str. 1) poleti 2022 na kapitalskih trgih začela najemati posojila za financiranje zgoraj navedenega načrta za okrevanje. Po mnenju Parlamenta bosta izposojanje in dajanje na voljo izjemno velikih zneskov v zelo kratkem obdobju

neizogibno povzročili tveganja za proračun Unije, katerega zaščiti je namenjena izpodbijana uredba. Taka zaščita naj bi bila pomembna, saj bi nezmožnost učinkovite zaščite tega proračuna lahko imela škodljive posledice, zlasti za dolgoročno solidarnost znotraj Unije.

- 27 Člen 133(1) Poslovnika določa, da lahko predsednik Sodišča na predlog tožeče ali tožene stranke po opredelitvi nasprotne stranke, sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se zadeva obravnava po hitrem postopku, če je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času.
- 28 V obravnavani zadevi je predsednik Sodišča 9. junija 2021 po opredelitvi nasprotnih strank, sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odločil, da ugoditi temu predlogu. Ta odločitev je bila obrazložena s temeljnim pomenom, ki ga ima ta zadeva za pravni red Unije, zlasti ker je povezana s pristojnostmi Unije za zaščito njenega proračuna in njenih finančnih interesov pred posledicami, ki bi lahko izhajale iz kršitev vrednot iz člena 2 PEU.
- 29 Z odločbo predsednika Sodišča z dne 25. junija 2021 je bila Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Irski, Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Finski, Kraljevini Švedski in Komisiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.
- 30 Z odločbo predsednika Sodišča z istega dne je bila Madžarski dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Poljske.
- 31 Svet je v vlogi z dne 11. maja 2021 Sodišču predlagal, naj ne upošteva odlomkov tožbe Republike Poljske in prilog k tej tožbi, ki se sklicujejo na mnenje št. 13593/18 njegove pravne službe z dne 25. oktobra 2018 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah ((COM/2018) 324 final), ki je bil podlaga za izpodbijano uredbo (v nadaljevanju: pravno mnenje št. 13593/18), ali ki povzemajo vsebino ali sklepanje tega pravnega mnenja. Sodišče je 29. junija 2021 odločilo, da ta predlog združi z vsebinsko presojo.
- 32 Ker je Sodišče menilo, da je ta zadeva izjemnega pomena, je 7. septembra 2021 v skladu s členom 16, zadnji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije po opredelitvi generalnega pravobranilca odločilo, da zadevo predloži na občno sejo.

#### **IV. Predlog za neupoštevanje nekaterih odlomkov tožbe Republike Poljske**

##### ***A. Trditve strank***

- 33 Svet v podporo predlogu, naj se ne upoštevajo točke 53, 75, 126, 133 in 139 tožbe Republike Poljske, ker se sklicujejo na pravno mnenje št. 13593/18 s tem, da povzemajo njegovo vsebino ali izražajo analizo iz tega mnenja, trdi, da to pravno mnenje ni tajen interni dokument z oznako „LIMITE“. Zato naj bi zanj veljala poklicna skrivnost, za njegovo predložitev v sodnih postopkih pa naj bi morali biti izpolnjeni pogoji, ki so določeni med drugim v členu 6(2) Poslovnika Sveta ter točkah 20 in 21 Smernic za ravnanje z internimi dokumenti Sveta.
- 34 V skladu s členom 6(2) tega poslovnika lahko samo Svet ali Coreper dovolita, da se v sodnih postopkih predloži kopija ali izpisek iz dokumentov Sveta, ki še niso bili dani v javnost v skladu s predpisi o dostopu javnosti do dokumentov. Poleg tega se v skladu s točkama 20 in 21 teh

smernic dokument „LIMITE“ ne sme objaviti, razen če ni odločitve o tem sprejel ustrezno pooblaščen uradnik Sveta, nacionalna uprava države članice po posvetovanju z GSS ali po potrebi Svet v skladu z Uredbo št. 1049/2001 in Poslovníkom Sveta.

- 35 Vendar naj bi v obravnavani zadevi Svet do zdaj na podlagi Uredbe št. 1049/2001 objavil samo prvih osem točk pravnega mnenja št. 13593/18 in naj Republiki Poljski tudi ne bi dovolil, da to mnenje predloži v okviru tega sodnega postopka.
- 36 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča in Splošnega sodišča bi bilo v nasprotju z javnim interesom, v skladu s katerim morajo institucije imeti možnost pridobiti povsem neodvisno podana mnenja svojih pravnih služb, če bi se priznalo, da lahko pride do predložitve takih internih dokumentov v okviru spora, o katerem odloča Sodišče, ne da bi zadevna institucija navedeno predložitev odobrila ali da bi jo odredilo to sodišče.
- 37 Svet ugotavlja, da če je na podlagi prošenj, ki temeljijo na Uredbi št. 1049/2001, omogočil samo delni dostop do pravnega mnenja št. 13593/18, je to storil zlasti zaradi tveganja, da bi ga v okviru spora v zvezi z veljavnostjo izpodbijane uredbe tožeča stranka lahko soočila s trditvami, ki jih je njegova lastna pravna služba izrazila v navedenem pravnem mnenju, s čimer bi bili kršeni zahtevi po poštenem sojenju in enakosti orožij med strankami v sodnem postopku. Sicer pa naj bi se tveganje uresničilo z vložitvijo te tožbe.
- 38 Poleg tega Svet trdi, da je Republika Poljska na podlagi teh trditev vedno glasovala za odločitve, s katerimi je bil javnosti zavrnen dostop do pravnega mnenja št. 13593/18. Če bi ta država članica želela, da se to pravno mnenje objavi, bi morala za to vložiti prošnjo na podlagi Uredbe št. 1049/2001 ali zaprositi za dovoljenje v skladu s Poslovníkom Sveta in Smernicami za ravnanje z internimi dokumenti Sveta.
- 39 Svet trdi, da če bi se Republiki Poljski dovolilo, da v tej zadevi uporabi pravno mnenje št. 13593/18, čeprav ni upoštevala za to predvidenega postopka in vprašanje ni bilo predmet učinkovite sodne presoje, bi se zaobšli postopki iz Uredbe št. 1049/2001 in Poslovníka Sveta. V zvezi s tem opozarja na ustaljeno sodno prakso Sodišča, v kateri je to ugodilo predlogom institucij, naj se njihovi interni dokumenti izločijo iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, kadar niso dovolile njihove predložitve v sodnih postopkih, in meni, da iz tega izhaja, da pravnega mnenja št. 13593/18 ni mogoče uporabiti v tej zadevi.
- 40 Poleg tega Svet trdi, da če bi bila predložitev pravnega mnenja št. 13593/18 v tem postopku dovoljena, bi bil prisiljen pred sodiščem Unije presojati mnenje, ki je namenjeno notranji rabi in ga je izdala njegova pravna služba ob pripravi izpodbijane uredbe, kar bi bilo v nasprotju z zahtevami po poštenem sojenju in bi vplivalo na možnost Sveta, da dobi odkrita, objektivna in celovita mnenja.
- 41 Nazadnje, v skladu s sodno prakso Sodišča dejstvo, da je bilo pravno mnenje št. 13593/18 brez dovoljenja Sveta objavljeno na spletni strani tiskovne agencije in je bila njegova vsebina tako razkrita javnosti, ne vpliva na te preudarke. Poleg tega naj bi škoda, povzročena Svetu in institucijam Unije zaradi nedovoljene uporabe tega pravnega mnenja v okviru tega postopka, zelo presegala škodo, nastalo zaradi objave navedenega pravnega mnenja v tisku. Če bi se Republiki Poljski dovolilo, da se opre na to pravno mnenje, bi to namreč ogrozilo javni interes, v skladu s katerim imajo institucije možnost pridobiti povsem neodvisno podana mnenja svojih pravnih služb, in izničilo učinkovitost postopkov, namenjenih zaščiti tega interesa.

42 Republika Poljska izpodbija trditve Sveta.

### **B. Presoja Sodišča**

- 43 Svet s svojimi trditvami v bistvu trdi, da je Republika Poljska s tem, da je v točkah 53, 126, 133 in 139 tožbe navedla odlomke pravnega mnenja št. 13593/18 in v točki 75 te tožbe preoblikovala vsebino tega mnenja, prvič, kršila člen 6(2) Poslovnika Sveta, drugič, kršila javni interes, v skladu s katerim ima Svet možnost pridobiti povsem neodvisno podana mnenja svoje pravne službe, tretjič, Svet postavila v položaj, v katerem bi se lahko moral v glavnem postopku izreči o analizah svoje pravne službe, s čimer bi bilo kršeno načelo enakosti orožij, četrtič, kršila točki 20 in 21 Smernic za ravnanje z internimi dokumenti Sveta, in petič, kršila Uredbo št. 1049/2001.
- 44 Glede zatrjevane kršitve člena 6(2) Poslovnika Sveta je treba spomniti, da v skladu s to določbo „Svet ali Coreper lahko dovoli, da se v sodnih postopkih predloži kopija ali izpisek iz dokumentov Sveta, ki še niso bili dani v javnost“.
- 45 V zvezi s tem je treba ugotoviti, najprej, da se tožba sklicuje na druge točke pravnega mnenja št. 13593/18, ne na osem točk, ki jih je Svet objavil na podlagi Uredbe št. 1049/2001, nato, da Republika Poljska Sveta ni zaprosila za dovoljenje, da v sodnih postopkih predloži kopijo ali izpiske iz tega pravnega mnenja, in nazadnje, da ta država članica tožbi ni priložila kopije navedenega pravnega mnenja.
- 46 Zato je treba ugotoviti, ali je treba šteti, da je Republika Poljska s tem, da je v tožbi s citiranjem navedla ali preoblikovala odlomke pravnega mnenja št. 13593/18, v sodnem postopku predložila izpiske iz tega mnenja v smislu člena 6(2) Poslovnika Sveta.
- 47 V zvezi s tem je treba poudariti, da točke 53, 126 in 133 tožbe vsebujejo citate iz tega mnenja, medtem ko točki 75 in 139 ter tudi točka 126 te tožbe vsebujejo trditve Republike Poljske, za katere ta država članica zatrjuje, da izražajo analizo, opravljeno v navedenem pravnem mnenju. Vendar takih trditev, skupaj z zgolj zatrjevanji o ujemanju s pravnim mnenjem št. 13593/18, katerih točnost Svet sicer izpodbija, ni mogoče šteti za izpiske iz tega pravnega mnenja.
- 48 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se samo za točke 53, 126 in 133 tožbe lahko šteje, da vsebujejo „izpiske“ iz pravnega mnenja št. 13593/18 v smislu člena 6(2) Poslovnika Sveta. Poleg tega predložitev takih izpiskov v procesni listini pomeni „predložitev v sodnih postopkih“ v smislu te določbe.
- 49 Zato je Republika Poljska načeloma morala na podlagi člena 6(2) Poslovnika Sveta pridobiti dovoljenje Sveta, da bi pred Sodiščem predložila izpiske iz pravnega mnenja št. 13593/18, vsebovane v točkah 53, 126 in 133 tožbe.
- 50 V zvezi s tem je, kot poudarja Svet, iz ustaljene sodne prakse Sodišča res razvidno, da bi bilo v nasprotju z javnim interesom, v skladu s katerim morajo institucije imeti možnost pridobiti povsem neodvisno podana mnenja svojih pravnih služb, če bi se priznalo, da lahko pride do predložitve takih internih dokumentov v okviru spora, o katerem odloča Sodišče, ne da bi zadevna institucija navedeno predložitev odobrila ali da bi jo odredilo to sodišče (sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament, C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438, točka 8 in navedena sodna praksa, in sodba z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška, C-457/18, EU:C:2020:65, točka 66).

- 51 Z nedovoljeno predložitvijo takega pravnega mnenja tožeča stranka namreč v postopku v zvezi z veljavnostjo izpodbijanega akta zadevno institucijo sooči z mnenjem, ki ga je izdala njena pravna služba ob pripravi tega akta. Načeloma pa bi bila dopustitev, da ta tožeča stranka v spis vložijo pravno mnenje institucije, katerega razkritja ta ni dovolila, v nasprotju z zahtevami po poštenem sojenju in bi pomenila, da se obide postopek s prošnjo za dostop do takega dokumenta, ki je uveden z Uredbo št. 1049/2001 (glej v tem smislu sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament, C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438, točka 14 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška, C-457/18, EU:C:2020:65, točka 68).
- 52 Vendar je treba upoštevati načelo preglednosti, vključeno v člen 1, drugi odstavek, in člen 10(3) PEU ter člen 15(1) in člen 298(1) PDEU, s katerim je med drugim mogoče zagotavljati, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu (glej v tem smislu sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament, C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438, točka 13 in navedena sodna praksa). Preglednost s tem, da omogoča, da se o razhajanjih med več stališči odprto razpravlja, poleg tega prispeva k večjemu zaupanju teh državljanov (sodba z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 75 in navedena sodna praksa).
- 53 Res je, da se z načelom preglednosti lahko samo izjemoma utemelji razkritje dokumenta institucije, ki ni bil objavljen in vsebuje pravno mnenje, v okviru sodnega postopka. Zato je Sodišče presodilo, da ohranitev dokumenta, ki vsebuje pravno mnenje institucije, v spisu zadeve ni upravičena z nobenim prevladujočim javnim interesom, kadar se na eni strani to mnenje ne nanaša na zakonodajni postopek, za katerega se zahteva večja preglednost, in je na drugi strani interes zadevne države članice za to ohranitev samo v tem, da bi se lahko sklicevala na navedeno pravno mnenje v okviru spora. Po mnenju Sodišča predložitev takega pravnega mnenja vodijo lastni interesi tožeče stranke glede tega, da podpre svojo argumentacijo, ne pa kateri koli prevladujoči javni interes, kot je interes, da postopek, ki se je končal z izpodbijanym aktom, postane javen (glej v tem smislu sklep z dne 14. maja 2019, Madžarska/Parlament, C-650/18, neobjavljen, EU:C:2019:438, točka 18, in sodbo z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška, C-457/18, EU:C:2020:65, točka 71).
- 54 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da se v nasprotju z zadevama, v katerih je bila izdana sodna praksa, navedena v prejšnji točki, pravno mnenje št. 13593/18 nanaša na zakonodajni postopek.
- 55 V zvezi s tem je Sodišče štelo, da lahko razkritje dokumentov z mnenjem pravne službe institucije o pravnih vprašanjih, ki se pojavijo med razpravo o zakonodajnih iniciativah, poveča preglednost in odprtost zakonodajnega postopka ter krepí pravico evropskih državljanov, da nadzirajo informacije, na katerih je temeljil zakonodajni akt. Iz tega je sklepalo, da ne obstaja splošna potreba po zaupnosti mnenj pravne službe Sveta o zakonodajnem postopku in da Uredba št. 1049/2001 načeloma nalaga obveznost razkritja teh mnenj (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 67 in 68).
- 56 Ravno preglednost v zvezi s tem, ki omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji, namreč prispeva k zmanjševanju dvoma pri državljanih ne samo o zakonitosti posameznega zakonodajnega akta, ampak tudi o legitimnosti celotnega zakonodajnega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 59), ter prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 PEU in Listini, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001.

- 57 Ta preglednost vseeno ne ovira tega, da bi se lahko na podlagi varstva pravnih mnenj zavrnilo razkritje posebnega pravnega mnenja, izdanega v okviru določenega zakonodajnega postopka, ki pa ima posebej občutljivo vsebino ali je njegov obseg posebej širok, tako da presega ta zakonodajni okvir, saj mora v tem primeru zadevna institucija podrobno obrazložiti zavrnitev (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 69).
- 58 V obravnavani zadevi pa Svet, kot je generalni pravobranilec M. Campos Sánchez-Bordona poudaril v točkah od 70 do 72 sklepnih predlogov v zadevi Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2021:974), ni dokazal, da ima pravno mnenje št. 13593/18 posebej občutljivo vsebino ali da je njegov obseg posebej širok, tako da presega okvir s tem povezanega zakonodajnega postopka.
- 59 Zato niti člen 6(2) Poslovnika Sveta niti sodna praksa, navedena v točki 50 te sodbe, ne preprečujeta, da Republika Poljska to pravno mnenje v celoti ali delno razkrije v tožbi.
- 60 Te ugotovitve ne ovrže dejstvo, da ima Republika Poljska lasten interes za to, da Sodišče upošteva sporne odlomke njene tožbe. Ker bi tako upoštevanje tudi prispevalo k zmanjšanju dvoma pri državljanih ne samo o zakonitosti izpodbijane uredbe, ampak tudi o legitimnosti celotnega zakonodajnega postopka, namreč vsekakor služi prevladujočemu javnemu interesu, omenjenem v točkah 55 in 56 te sodbe.
- 61 Zato in ne da bi bilo treba ločeno odločiti o tožbenih razlogih v zvezi s kršitvijo točk 20 in 21 Smernic za ravnanje z internimi dokumenti Sveta, Uredbe št. 1049/2001 in načela enakosti orožij, saj teh tožbenih razlogov nikakor ni mogoče sprejeti glede na presoje v točkah od 52 do 60 te sodbe, je treba predlog Sveta, naj se odlomki tožbe Republike Poljske ne upoštevajo, ker se sklicujejo na pravno mnenje št. 13593/18 s tem, da povzemajo njegovo vsebino ali izražajo analizo iz tega mnenja, zavriniti kot neutemeljen.

## V. Tožba

- 62 Republika Poljska v utemeljitev tožbe navaja enajst tožbenih razlogov. Najprej je treba skupaj preučiti prvi, drugi, peti, šesti in enajsti tožbeni razlog, ki se v bistvu nanašajo na nepristojnost Unije za sprejetje izpodbijane uredbe.

### ***A. Prvi, drugi, peti, šesti in enajsti tožbeni razlog: nepristojnost Unije za sprejetje izpodbijane uredbe***

#### *1. Trditve strank*

- 63 S prvim tožbenim razlogom Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, trdi, da narava in obseg pristojnosti, ki so Uniji dodeljene s Pogodbama, Svetu ne omogočata, da uvede mehanizem, kakršen je predviden v izpodbijani uredbi, s katerim je institucijam Unije zaupano preverjanje, ali države članice spoštujejo načela pravne države, in s katerim je za plačilo sredstev iz proračuna Unije zahtevano spoštovanje teh načel.
- 64 Zakonodajalec Unije naj bi res lahko zakonito, na podlagi člena 322(1)(a) PDEU, uvedel mehanizem, s katerim bi bila plačila iz proračuna Unije odvisna od tega, ali države članice spoštujejo načelo dobrega finančnega poslovanja. Vendar naj bi iz tega načela, kot je

opredeljeno v členu 2, točka 59, Finančne uredbe, in pojasnil v členu 56(2) te uredbe izhajalo, da morajo biti obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi navedenega načela, konkretne in izhajati iz posebnih pravnih določb, ki dokazujejo neposredno povezavo med uvedenimi zahtevami ter načelom dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije in zaščito njenih finančnih interesov.

- 65 Zakonodajalec Unije pa naj bi z izpodbijano uredbo, kot naj bi bilo razvidno iz člena 1 te uredbe, oblikoval mehanizem, ki plačil iz proračuna Unije ne pogojuje s tem, da države članice spoštujejo konkretne obveznosti, določene v pravu Unije in povezane s spoštovanjem načela dobrega finančnega poslovanja, ampak jih pogojuje s spoštovanjem načel pravne države.
- 66 Republika Poljska meni, da uvedba takega mehanizma ne spada v okvir pooblastil, ki so zakonodajalcu Unije podeljena s členom 322(1)(a) PDEU, tudi če člen 4(1) izpodbijane uredbe določa, da mora ugotovljena kršitev načel pravne države dovolj neposredno vplivati ali pomeniti dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 67 Na prvem mestu, zakonodajalec Unije naj v uredbi, sprejeti na podlagi člena 322(1)(a) PDEU, ne bi mogel niti opredeliti pojma „pravna država“ niti določiti elementov, na podlagi katerih se lahko ugotovi kršitev načel, ki sestavljajo ta pojem.
- 68 Najprej, načela pravne države naj bi izhajala iz ustavnih tradicij in politik držav članic, njihova vsebina pa naj bi bila natančneje določena v sodni praksi ustavnih sodišč. Čeprav je res, da so mednarodne organizacije, zlasti Svet Evrope, pripravile nekatera merila za presojo spoštovanja teh načel, naj bi bil konkreten izraz navedenih načel v pravu Unije omejen na navedbo ciljev, ki jih uresničujejo. Ob upoštevanju razlik med državami članicami glede njihovih nacionalnih identitet, ustavnih in pravnih sistemov ter pravnih tradicij pa naj zakonodajalec Unije ne bi mogel za vsa načela pravne države določiti sredstev, s katerimi se lahko dosežejo cilji, ki jih uresničujejo ta načela. Zato naj bi bila obveznost držav članic, da spoštujejo ta načela, omejena na nujnost zagotavljanja njihove bistvene vsebine.
- 69 Dalje, čeprav Unija temelji na vrednotah iz člena 2 PEU, naj Pogodbi ne bi določali natančneje njihovih vsebin in zakonodajalcu Unije ne podeljevali pristojnosti, da njihov obseg opredeli v aktih sekundarne zakonodaje, in to niti na podlagi člena 19 PEU. Zadnjenavedena določba naj namreč ne bi nalagala nobene konkretne obveznosti glede organizacije sodstva v državah članicah, za katero naj bi bile izključno pristojne te države.
- 70 Nazadnje, zakonodajalec Unije naj bi prekoračil pristojnosti, ki so mu bile podeljene s členom 322(1)(a) PDEU, in v členu 2(a) izpodbijane uredbe opredelil pojem „pravna država“ tako, da je njegov obseg razširil na druge vrednote, ki so tudi navedene v členu 2 PEU. Dalje, poleg dejstva, da naj bi člen 3 te uredbe določal merila, ki so lahko „[značilna] za kršitve načel pravne države“, naj bi člen 4(2) navedene uredbe vseboval seznam primerov ali ravnanj organov, na katere se mora nanašati kršitev načel pravne države za namene te uredbe, vendar ne da bi zakonodajalec Unije pojasnil razmerje med temi določbami in ne da bi bil ta seznam izčrpen glede na točko (h) te določbe.

- 71 Zakonodajalec Unije naj bi s tem Komisiji in Svetu podelil tudi pooblastilo, da pri izvajanju izpodbijane uredbe še bolj pojasnita zahteve, povezane s spoštovanjem pravne države. Poleg tega naj bi se tako pooblastilo izvajalo naknadno z ocenjevanjem obstoječega primera v državi članici, kar naj bi jima omogočalo, da navedene zahteve prilagodita kršitvi, ki se očita zadevni državi članici, in jih za preučevani primer uporabita z retroaktivnim učinkom.
- 72 Na drugem mestu, Republika Poljska meni, da zakonodajalec Unije na podlagi člena 322(1)(a) PDEU ni mogel za postopka iz člena 7 PEU in člena 258 PDEU določiti alternativnega postopka s tem, da je Komisiji in Svetu podelil pristojnost za ugotovitev kršitev načel pravne države v državah članicah.
- 73 Tako kršitev naj bi namreč lahko ugotovil samo Evropski svet na podlagi člena 7 PEU. Od te izključne pristojnosti Evropskega sveta naj bi bilo mogoče odstopati samo na podlagi člena 19(1) PEU in obveznosti, ki jo določa, da se na področjih, ki jih ureja pravo Unije, zagotovi učinkovito sodno varstvo, saj kršitev te obveznosti v tem primeru lahko ugotovi Sodišče v postopku, začetem na podlagi člena 258 PDEU.
- 74 Izključna pristojnost Evropskega sveta, da na podlagi člena 7 PEU ugotovi kršitve načel pravne države, naj bi bila utemeljena s tem, da je nadzor spoštovanja te vrednote diskrecijski in je lahko odvisen od političnih preudarkov. Tako naj bi v skladu s Pogodbama predstavniki vlad držav članic morali opraviti take ugotovitve, te pa naj bi bile izvzete iz vsakršnega vsebinskega sodnega nadzora. Zaradi neobstoja jasnih zahtev naj Sodišče namreč ne bi moglo presojeti skladnosti ugotovitev Evropskega sveta z zahtevami, ki izhajajo iz te vrednote. Iz tega razloga naj bi člen 269 PDEU omejeval sodni nadzor, ki ga izvaja Sodišče, samo na spoštovanje „postopkovnih določb“, opredeljenih v členu 7 PEU, ker se ta nadzor ne more nanašati na ugotovitev Evropskega sveta, da ena od držav članic „huje in vztrajno krši“ navedeno vrednoto.
- 75 Tako naj bi se postavljalo vprašanje, ali je izvedbeni sklep Sveta, s katerim je v skladu z izpodbijano uredbo ugotovljeno, da ena od držav članic krši načela pravne države, lahko predmet vsebinskega sodnega nadzora, ne da bi se posegalo v izključno pristojnost Evropskega sveta, izhajajočo iz člena 7 PEU in člena 269 PDEU, da presodi, ali države članice spoštujejo vrednote iz člena 2 PEU.
- 76 Na tretjem mestu, Republika Poljska meni, da je zakonodajalec Unije z uvedbo mehanizma, ki omogoča naložitev finančnih sankcij državam članicam, presegel pristojnosti, ki so mu podeljene s členom 322(1)(a) PDEU.
- 77 V zvezi s tem Republika Poljska ob podpori Madžarske opozarja, da mora v pravnem sistemu Unije horizontalni in sektorski mehanizem pogojenosti v zvezi s plačilom sredstev iz proračuna Unije izpolnjevati tri zahteve. Najprej naj bi moral natančno opredeljevati pogoje za pridobitev sredstev Unije in elemente za presojo spoštovanja teh pogojev. Nato naj bi pogoji za pridobitev plačil, določeni v okviru mehanizma, morali imeti „dovolj neposredno povezavo“ s ciljem mehanizma, tako da neizpolnjevanje pogoja neposredno ogroža cilj financiranja, dobro finančno poslovanje ali finančne interese Unije. Nazadnje, obstoj dejanske povezave med neizpolnjevanjem pogoja in izgubo financiranja naj bi bilo treba dokazati zlasti zaradi presoje sorazmernosti ukrepa za zaščito proračuna Unije.
- 78 Iz teh zahtev izhaja, da naj se mehanizem pogojenosti ne bi mogel uporabljati za sankcioniranje kršitev prava Unije, ki ne vplivajo neposredno na uresničevanje cilja financiranja ali ustrezno uporabo sredstev.



- 79 Vendar naj v obravnavani zadevi prva zahteva ne bi bila izpolnjena. Načela pravne države naj namreč ne bi mogla spadati v okvir takega mehanizma pogojenosti, ker niti Pogodbi niti sekundarna zakonodaja ne določajo teh načel ali konkretnih obveznosti, ki jih morajo države članice spoštovati v zvezi s tem.
- 80 Unija naj poleg tega ne bi imela nobene pristojnosti glede številnih vidikov pravne države, kot je opredeljena v členu 2(a) izpodbijane uredbe, med drugim zahteve po preglednem, odgovornem, demokratičnem in pluralističnem zakonodajnem postopku. Dalje, ker je besedilo člena 3 in člena 4(2) te uredbe zelo splošno, naj tudi ugotovitev kršitve načel pravne države v državi članici ne bi zahtevala, da se dokaže kršitev konkretnih obveznosti, in naj bi bila predmet diskrecijske presoje. Zato naj ne bi bilo mogoče izključiti, da je ta presoja odvisna od političnih preudarkov, da je samovoljna ali da se izvaja v nasprotju z načelom enakosti držav članic pred Pogodbama.
- 81 Tudi druga zahteva naj ne bi bila izpolnjena. Primeri kršitve načel pravne države v državi članici, kot so navedeni v členu 3 in členu 4(2) izpodbijane uredbe, naj bi bili namreč izraženi splošno in navedeni na seznamu, ki ni izčrpen, ter naj ne bi določali nobene natančne pravne obveznosti. Zaradi teh različnih značilnosti naj bi bila obveznost, da se dokaže „obstoj dovolj neposredne povezave“ med ugotovljeno kršitvijo in tveganjem za dobro finančno poslovanje sredstev Unije, brezpredmetna. Tako bo po mnenju Republike Poljske ta zahteva, ki bo v upoštevanem primeru bodisi samodejno izpolnjena bodisi je ne bo mogoče dokazati, nujno predmet politične presoje ter bo Komisiji in Svetu prepustila, da omejita dostop držav članic do financiranja Unije.
- 82 Tretja zahteva mehanizma pogojenosti naj prav tako ne bi bila izpolnjena, ker naj v okviru izključno politične presoje ne bi bilo mogoče dokazati obstoja dejanske povezave med neizpolnjevanjem pogoja za pridobitev financiranja, to je kršitvijo načel pravne države, in izgubo financiranja iz proračuna Unije. Ker lahko omejevanje financiranja in obseg tega omejevanja izhajata samo iz politične presoje, naj sklep Sveta ne bi mogel biti sorazmeren in naj ne bi izpolnjeval zahtev iz člena 5(3) in uvodne izjave 18 izpodbijane uredbe.
- 83 Podredno, če bi Sodišče ugotovilo, da je bil zakonodajalec pristojen za sprejetje izpodbijane uredbe, Republika Poljska ob podpori Madžarske z drugim tožbenim razlogom trdi, da bi ta uredba morala temeljiti na členu 311, tretji odstavek, PDEU v zvezi s sistemom lastnih sredstev Unije ali na členu 312(2) PDEU o večletnem finančnem računu.
- 84 V zvezi s tem ta država članica poudarja, da se navedena uredba, zlasti glede na njeno uvodno izjavo 7, ne bo uporabljala samo za vse proračunske obveznosti, sprejete na podlagi večletnega finančnega okvira 2021–2027, ampak tudi za sredstva, dodeljena z Uredbo 2020/2094, ter posojila in druge instrumente, za katere jamči proračun Unije. Zato naj bi bila ta uredba tesno povezana s Sklepom 2020/2053 in večletnim finančnim okvirom 2021–2027, ne pa z različnimi letnimi proračuni Unije.
- 85 Ker se izpodbijana uredba uporablja za poznejše letne proračune Unije, naj bi bila lahko samo člen 311, tretji odstavek, PDEU ali člen 312(2) PDEU, ki naj bi bila pravna podlaga večletnih finančnih okvirov, ustrezna pravna podlaga za to uredbo.
- 86 Zato naj bi sprejetje izpodbijane uredbe na podlagi člena 322(1)(a) PDEU po rednem zakonodajnem postopku omogočilo izognitev postopkovnim zahtevam, ki izhajajo iz členov 311 in 312 PDEU, ker ta člena namreč določata posebne zakonodajne postopke.

- 87 S petim tožbenim razlogom Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da izpodbijana uredba vzpostavlja nov mehanizem nadzora nad spoštovanjem načel pravne države v državah članicah, ki ni predviden v Pogodbah in s katerim se zaobide postopek iz člena 7 PEU.
- 88 Ta mehanizem, ki naj ne bi bil mehanizem pogojenosti, naj bi namreč imel podoben predmet kot postopek iz člena 7 PEU, saj je namen tega postopka in postopka iz izpodbijane uredbe nadzirati spoštovanje načel pravne države v državah članicah in naložiti sankcije, če se ta načela ne spoštujejo. Ta postopka naj bi bila tudi neodvisna drug od drugega, ker mehanizem, uveden s to uredbo, ni odvisen od uvedbe postopka na podlagi člena 7 PEU.
- 89 Torej, najprej, medtem ko je Evropski svet, ki odloča soglasno, pristojen za ugotovitev obstoja kršitve načel pravne države na podlagi člena 7(2) PEU, naj bi izpodbijana uredba določala, da mora najprej Komisija ugotoviti obstoj take kršitve, ker se sklep Sveta, s katerim se naložijo ukrepi, sprejme s kvalificirano večino in izraža presojo Komisije.
- 90 Dalje, medtem ko člen 7 PEU zahteva ugotovitev, da se „huje in vztrajno“ kršijo načela pravne države, naj bi bil v izpodbijani uredbi dovolj obstoj preproste in osamljene kršitve, kot naj bi bilo razvidno iz njenega člena 4(1), razlaganega z vidika njene uvodne izjave 15.
- 91 Nazadnje, postopek iz člena 7 PEU naj bi vključeval dva sklepa; prvi sklep, ki ga sprejme Evropski svet, naj bi se nanašal na ugotovitev kršitve, z drugim sklepom, ki ga sprejme Svet, pa naj bi se sprejele sankcije, tako da ugotovitev kršitve ne bi nujno pripeljala do naložitve sankcije. Nasprotno pa naj bi izpodbijana uredba določala sprejetje enega samega sklepa, in sicer sklepa Sveta, ki bi se nanašal tako na obstoj kršitve kot na ukrepe za zaščito proračuna Unije, ki jih je treba sprejeti.
- 92 Izpodbijana uredba pa naj bi s tem, da določa manj zavezujoče postopkovne zahteve od tistih iz člena 7 PEU in hkrati omogoča, da se uresničuje isti cilj, kot ga ima navedeni člen, temu členu odvzela polni učinek.
- 93 Republika Poljska v tem okviru pojasnjuje, da v postopku, ki zdaj poteka v zvezi z njo na podlagi člena 7 PEU, Evropski svet še ni ugotovil, da „huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2 [PEU]“, na podlagi odstavka 2 tega člena, tako da Svet glede na to stanje ne more sprejeti sankcije na podlagi odstavka 3 tega člena. Tako naj bi bil cilj uvedbe mehanizma, določenega v izpodbijani uredbi, obiti postopek iz člena 7 PEU.
- 94 Ob neobstoju spremembe Pogodb na podlagi člena 48 PEU naj bi uvedba mehanizma nadzora nad spoštovanjem mednarodnih zavez, ki nima podlage v Pogodbah, pomenila očitno zlorabo prava in kršitev temeljnih načel mednarodnega prava, zlasti načel suverene enakosti držav in nevmešavanja v njihove notranje zadeve, ki sta kodificirani v Listini Združenih narodov in resoluciji 2625 (XXV) Generalne skupščine Združenih narodov z dne 24. oktobra 1970, naslovljeni „Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami, v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov“. Na podlagi teh načel naj bi postopki, ki omogočajo uveljavljanje odgovornosti držav za kršitve njihovih mednarodnih zavez, lahko izhajali samo iz pravil mednarodnega prava, ki so jih te svobodno sprejele.
- 95 S šestim tožbenim razlogom Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da bi Sodišče v nasprotju s členom 7 PEU in členom 269 PDEU morda moralo vsebinsko preučiti kršitve načel pravne države, ki jih zatrjuje Komisija, ob sodnem nadzoru sklepov Sveta, sprejetih na podlagi izpodbijane uredbe. Da bi Sodišče lahko opravilo tak nadzor, naj bi namreč moralo določiti merila

v zvezi z vrednoto pravne države na podlagi opredelitve te vrednote, ki izhaja iz akta sekundarne zakonodaje, ta merila pa bi se nato morala uporabiti v okviru postopka, začetega na podlagi člena 7 PEU, čeprav Sodišče ni pristojno za vsebinsko presojo očitkov, navedenih proti državi članici v okviru tega postopka.

- 96 Člen 7 PEU pa naj bi imel zelo posebno vlogo v sistemu pravnih sredstev, ki ga določata Pogodbi, saj naj bi institucijam Unije izjemoma dovoljeval, da nadzirajo, ali države članice spoštujejo temeljne vrednote Unije na področjih, ki so v izključni pristojnosti držav članic.
- 97 Z enajstim tožbenim razlogom Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da izpodbijana uredba pomeni zlorabo pooblastil. Iz sodne prakse naj bi izhajalo, da so v aktu Unije zlorabljena pooblastila ali postopek, če je na podlagi objektivnih, upoštevanih in skladnih indicov razvidno, da je bil akt sprejet z izključnim ali vsaj odločilnim namenom, da se dosežejo drugi cilji, kot so navedeni v njem, ali za izognitev postopku, ki je posebej določen s Pogodbo.
- 98 V obravnavani zadevi naj bi bil res navedeni cilj izpodbijane uredbe, kot je razvidno iz njenega naslova, zaščita proračuna Unije in v njeni uvodni izjavi 7 naj bi bilo navedeno, da je za uresničitev tega cilja potrebno spoštovanje načela dobrega finančnega poslovanja, kar naj bi predpostavljalo spoštovanje vrednot pravne države. Izpodbijana uredba naj bi v skladu s členom 1 določala tudi pravila, potrebna za zaščito proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države v državah članicah.
- 99 Vendar naj ta navedeni cilj ne bi ustrezal resničnemu namenu izpodbijane uredbe. Republika Poljska v zvezi s tem poudarja, da je bilo v predlogu, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana uredba, poudarjeno, da je „več nedavnih dogodkov“ pokazalo „splošne slabosti nacionalnih sistemov nadzora in ravnotežja“ in to, „kako lahko nespoštovanje načela pravne države v eni državi članici postane zelo zaskrbljujoče za vse znotraj Evropske unije“, ter spodbudilo „institucije, kot je Evropski parlament, ter javnost[, da so] jasno zahtevale, da [Evropska unija] ukrepa in zaščiti pravno državo“.
- 100 Poleg tega ta država članica trdi, kot je bilo že zatrjevano v okviru njenega prvega tožbenega razloga, da mehanizem, uveden z izpodbijano uredbo, ni mehanizem pogojenosti, katerega namen je zaščititi proračun Unije, ampak kaznovalni mehanizem, namenjen sankcioniranju kršitev načel pravne države. To ugotovitev naj bi potrjevali tako Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (urad za parlamentarne analize pri uradu spodnjega doma parlamenta Republike Poljske) kot letna poročila Računskega sodišča, v skladu s katerimi naj bi se izvrševanje proračuna Unije in upravljanje financ Unije izboljševali. Odstotek napak, ki je leta 2014 znašal 4,4 %, naj bi se namreč v letih 2015 in 2016 zmanjšal na 3,8 % in nato na 3,1 %. Tako naj potreba po zaščiti proračuna Unije ne bi upravičevala sprejetja izpodbijane uredbe.
- 101 Zato se Republika Poljska strinja z mnenjem pravne službe Sveta, izraženim v njenem pravnem mnenju št. 13593/18, da mehanizem, predviden v predlogu, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana uredba, „ne kaže, kako je spoštovanje pravne države [...] povezano s pravilnim izvrševanjem proračuna Unije in zaščito finančnih interesov Unije“. Čeprav je v nekaterih uvodnih izjavah te uredbe obstoj take povezave omenjen, naj ta povezava vseeno ne bi bila pojasnjena in še manj dokazana.
- 102 Republika Poljska iz tega sklepa, da dejanski cilj tega predloga ni toliko zaščititi proračun Unije kot zaščititi pravno državo z ukrepi, ki se nanašajo na proračun Unije. Poleg tega naj bi podobna mnenja izrazili nacionalni parlamenti in Evropski ekonomsko-socialni odbor, ki je navedel, da „v

predlogu vidi bolj potencialno orodje za zaščito vseh vrednot iz člena 2 s pomočjo proračuna EU“. To mnenje naj bi poleg tega potrjevala uvodna izjava 14 izpodbijane uredbe, ki mehanizem, predviden v tej uredbi, šteje med instrumente za zaščito pravne države.

- 103 Cilj tega mehanizma naj bi bilo torej treba šteti za enak cilju „postopka političnega nadzora“ iz člena 7 PEU. Ker v zvezi s tem niti člen 7(3) PEU niti nobena druga določba Pogodba ne vsebuje materialnih omejitev pravic države članice, ki lahko mirujejo, če se huje in vztrajno kršijo vrednote iz člena 2 PEU, naj bi ukrepi za zaščito proračuna Unije, ki bi se lahko naložili državi članici na podlagi člena 5(1) izpodbijane uredbe, lahko ustrezali tudi tistim ukrepom, ki jih Svet lahko sprejme na podlagi člena 7(3) PEU, če sklene, da „nekatero pravice, ki izhajajo iz uporabe [P]pogodb“, mirujejo.
- 104 Ker so se ukrepi, kakršni so določeni v členu 5(1) izpodbijane uredbe, lahko sprejeli pred samim začetkom veljavnosti te uredbe na podlagi postopka iz člena 7 PEU, naj bi bilo v uvodni izjavi 14 navedene uredbe napačno navedeno, da mehanizem, ki ga uvaja, dopolnjuje obstoječe pravne instrumente, namenjene boju proti kršitvam načel pravne države.
- 105 Poleg tega naj bi bilo v členu 7(4) PEU in členu 7(2), drugi pododstavek, izpodbijane uredbe, ki se nanašata na spremembo in odpravo sprejetih ukrepov, navedeno, da je cilj teh mehanizmov spodbuditi zadevno državo članico k spoštovanju vrednote pravne države. Navedena uredba pa naj bi s tem, da ne zahteva soglasne odločitve Evropskega sveta, določala postopek za sprejetje sankcij, ki je precej manj zavezujoč od postopka iz člena 7 PEU, s čimer naj bi temu postopku odvzela polni učinek.
- 106 Pravna služba Sveta naj bi v mnenju z dne 27. maja 2014 navedla, na eni strani, da člen 7 PEU namerno opredeljuje natančen okvir nadzora, sestavljen iz različnih faz, visok teoretični prag za uvedbo postopkov, okrepljeno večino v Svetu in Evropskem svetu ter sklop postopkovnih jamstev za zadevno državo članico, vključno z možnostjo omejenega sodnega nadzora Sodišča, ter na drugi strani, da ta člen ne določa pravne podlage, ki bi omogočala razvoj ali spremembo tega postopka. To stališče naj bi bilo izrecno ponovljeno v pravnem mnenju št. 13593/18, v katerem je poleg tega navedeno, da s sekundarno zakonodajo ni mogoče spremeniti ali dopolniti navedenega postopka ali temu postopku odvzeti njegovega polnega učinka.
- 107 Zato naj bi zaradi istovetnosti cilja, načel in ukrepov, ki se uporabljajo, mehanizem, uveden z izpodbijano uredbo, pomenil očitno in namerno zaobidenje postopka iz člena 7 PEU.
- 108 Republika Poljska trdi, da ta zadeva kaže nekatere podobnosti z zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, točke od 57 do 60). Opozarja, da se je Sodišče v tej sodbi oprlo na uvodno izjavo 10 Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (2002/584/PNZ) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 34), kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009 (UL 2009, L 81, str. 24), in odločilo, da sistemske ali splošne pomanjkljivosti v zvezi z neodvisnostjo sodne oblasti v državi članici, ki je izdala evropski nalog za prijetje, ne glede na to, kako resne so, ne utemeljujejo *de facto* zaustavitve izvajanja mehanizma evropskega naloga za prijetje v zvezi s to državo članico, dokler Evropski svet in Svet ne sprejmeta sklepov iz člena 7 PEU.

- 109 Uvodna izjava 10 pa naj bi izražala samo pravne posledice, ki izhajajo iz člena 7 PEU. Zato naj bi bilo iz sodbe, navedene v prejšnji točki, razvidno, da lahko sklep o mirovanju pravic, ki izhajajo iz Pogodb, v zvezi z državo članico zaradi njenega kršenja vrednot iz člena 2 PEU sprejme samo Svet na podlagi člena 7(3) PEU.
- 110 Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije izpodbijata utemeljenost teh trditev.

## *2. Presoja Sodišča*

- 111 S prvim, drugim, petim, šestim in enajstim tožbenim razlogom Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, v bistvu trdi, prvič, da niti člen 322(1)(a) PDEU niti nobena druga določba Pogodbe DEU ne more biti primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijane uredbe, zlasti njenih členov od 2 do 4. Podredno pojasnjuje, da če bi Sodišče moralo ugotoviti, da je bil zakonodajalec Unije pristojen za sprejetje izpodbijane uredbe, bi jo moral sprejeti na podlagi člena 311, tretji odstavek, PDEU ali člena 312(2) PDEU. Dodaja, drugič, da se s postopkom, uvedenim z navedeno uredbo, obide postopek iz člena 7 PEU, ki je vendarle izključni postopek za zaščito vrednot iz člena 2 PEU, in spodkopava omejitev pristojnosti Sodišča, določena v členu 269 PDEU.

### *a) Pravna podlaga izpodbijane uredbe*

- 112 Uvodoma je treba spomniti, da v skladu s členom 322(1)(a) PDEU Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Računskim sodiščem z uredbami sprejmeta „finančna pravila, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna ter predložitvijo in revizijo računov“.
- 113 Taka pravila pa so namenjena urejanju vseh vidikov, povezanih z izvrševanjem proračuna Unije, zajetih v naslovu II „Finančne določbe“ šestega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na „[d]oločbe o institucijah in finančne določbe“, in posledično urejanju tega izvrševanja v širšem pomenu.
- 114 Poleg dejstva, da člen 322 PDEU spada v poglavje 5, naslovljeno „Skupne določbe“, ki je del tega naslova II, je treba namreč poudariti, da se na to določbo sklicujejo člen 310(2) in (3) PDEU, ki je v uvodnem delu navedenega naslova II, člen 315, prvi in drugi odstavek, in člen 316, prvi in drugi odstavek, PDEU, ki sta v poglavju 3 tega naslova II, naslovljenem „Letni proračun Unije“, ter člen 317 PDEU, ki je v poglavju 4 tega naslova, naslovljenem „Izvrševanje proračuna in razrešnica“.
- 115 Členi 310 in od 315 do 317 PDEU pa so vsi povezani z izvrševanjem proračuna Unije.
- 116 Člen 310 PDEU namreč v odstavku 1 določa, da se vse postavke prihodkov in odhodkov Unije vključijo v načrte, ki se pripravijo za vsako proračunsko leto, in prikažejo v proračunu, v odstavku 3 pa, da je treba za izvrševanje odhodkov, prikazanih v proračunu, vnaprej sprejeti pravno zavezujoč akt Unije, ki daje pravno podlago za njeno ukrepanje in za izvrševanje ustreznih odhodkov v skladu z uredbo iz člena 322 PDEU, razen za izjeme, predvidene v tej uredbi. Nazadnje, ta člen 310 v odstavku 5 zahteva, da se proračun izvršuje v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, pri čemer morajo države članice sodelovati z Unijo, tako da zagotovijo uporabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu s tem načelom.

- 117 Člen 315 PDEU v prvem odstavku določa, da če proračun na začetku proračunskega leta še ni dokončno sprejet, se lahko glede posameznih področij porabe v skladu z določbami uredb, sprejetih na podlagi člena 322 PDEU, vsak mesec porabi največ ena dvanajstina proračunskih sredstev, odobrenih za zadevno poglavje proračuna v predhodnem proračunskem letu; vendar ta vsota ne sme presežati ene dvanajstine odobrenih proračunskih sredstev za obveznosti, predvidenih v istem poglavju predloga proračuna. Člen 316 PDEU pa se nanaša na prenos sredstev, ki niso bila porabljena do konca proračunskega leta, na naslednje proračunsko leto.
- 118 Člen 317 PDEU med drugim določa, da Komisija izvršuje proračun v sodelovanju z državami članicami v skladu z določbami uredb, sprejetih na podlagi člena 322 PDEU, na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja. Zahteva tudi, da države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu s tem načelom, in pojasnjuje, da uredba, sprejeta na podlagi člena 322 PDEU, določa obveznosti držav članic v zvezi z revizijo in nadzorom izvrševanja proračuna in nastalih obveznosti.
- 119 Iz tega sledi, da finančna pravila, v katerih se „zlasti podrobno določi postopek v zvezi“ z izvrševanjem proračuna ter predložitvijo in revizijo računov, v smislu člena 322(1)(a) PDEU v povezavi z določbami, navedenimi v točki 115 te sodbe, ne vključujejo samo pravil, ki opredeljujejo, kako se izvršujejo dohodki, prikazani v tem proračunu, ampak tudi, med drugim, pravila, ki določajo obveznosti držav članic v zvezi z revizijo in nadzorom, kadar Komisija izvršuje proračun v sodelovanju z njimi, ter obveznosti, ki izhajajo iz tega. Zlasti je jasno, da so ta finančna pravila med drugim namenjena zagotavljanju, da tudi države članice pri izvrševanju proračuna Unije spoštujejo načelo dobrega finančnega poslovanja.
- 120 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je treba v obravnavani zadevi preučiti, ali je bil člen 322(1)(a) PDEU lahko primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijane uredbe.
- 121 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi sta cilj in vsebina tega akta (sodbe z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 31; z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 38, in z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet, C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 43).
- 122 Poleg tega je pri določanju ustrezne pravne podlage mogoče upoštevati pravni okvir, v katerega je umeščena nova ureditev, zlasti zato, ker lahko tak okvir pojasni cilj te ureditve (sodbe z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 32; z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 39, in z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet, C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 44).
- 123 V obravnavani zadevi, na prvem mestu, Republika Poljska v zvezi z vprašanjem, ali izpodbijana uredba glede na njen cilj lahko spada v okvir pravne podlage člena 322(1)(a) PDEU, ob podpori Madžarske v bistvu trdi, da je dejanski cilj te uredbe omogočiti, da se v primeru ugotovitve kršitev načel pravne države uporabijo sankcije prek proračuna Unije, pri čemer je ta cilj razviden zlasti iz člena 7(2), drugi pododstavek, navedene uredbe, njene uvodne izjave 14 ter tudi neobstoja dokaza povezave med spoštovanjem pravne države in dobrim finančnim poslovanjem proračuna Unije, obrazložitvenega memoranduma k predlogu, ki je bil podlaga za sprejetje izpodbijane uredbe, in statističnih podatkov, iz katerih je razvidno, da ob sprejetju te uredbe ni bilo nobene potrebe po zaščiti proračuna Unije.

- 124 V zvezi s tem, prvič, člen 1 izpodbijane uredbe določa, da ta uredba določa „pravila, potrebna za zaščito proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države v državah članicah“. Iz besedila te določbe torej izhaja, da je namen navedene uredbe zaščititi proračun Unije pred vplivi na ta proračun, ki bi lahko izhajali iz kršitev načel pravne države v državah članicah.
- 125 Drugič, iz povezane razlage člena 4(1) in člena 6(1) izpodbijane uredbe izhaja, da lahko Komisija postopek, določen za sprejetje „ustreznih ukrepov“ za zaščito proračuna Unije, začne samo, če ugotovi, da obstajajo utemeljeni razlogi ne le za domnevo, da v državi članici prihaja do kršitev načel pravne države, ampak zlasti za domnevo, da te kršitve dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 126 Dalje, iz člena 5(1) in (3) te uredbe izhaja, da ti ustrezni ukrepi zajemajo predvsem začasno ustavitev plačil, izvajanja pravne obveznosti, izplačila obrokov, gospodarske prednosti v okviru zajamčenega instrumenta in odobritve programa ali obveznosti; prenehanje pravne obveznosti, prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti ali novih sporazumov, predčasno odplačilo zajamčenih posojil, zmanjšanje gospodarske prednosti v okviru zajamčenega instrumenta, obveznosti ali predhodnega financiranja ter prekinitve rokov za plačilo, poleg tega pa morajo biti sorazmerni, se pravi omejeni na to, kar je nujno potrebno glede na dejanski ali morebitni vpliv kršitev načel pravne države na finančno poslovanje proračuna Unije ali na njene finančne interese.
- 127 Poleg tega v skladu s členom 7(2), drugi pododstavek, izpodbijane uredbe Komisija Svetu predlaga odpravo sprejetih ukrepov, kadar pogoji iz člena 4 te uredbe niso več izpolnjeni, torej zlasti kadar ne obstaja več vpliv ali resno tveganje vpliva na dobro poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov, tako da morajo biti, kot je generalni pravobranilec M. Campos Sánchez-Bordona poudaril v točki 185 sklepnih predlogov v zadevi Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2021:974), ti ukrepi odpravljeni ob prenehanju vpliva na proračunsko izvrševanje, tudi če kršitve načel pravne države, ki so bile ugotovljene, lahko še trajajo.
- 128 Vendar vrste ukrepov, ki se lahko sprejmejo, merila v zvezi z izbiro in obsegom teh ukrepov ter pogoji za sprejetje in odpravo navedenih ukrepov, če so vsi povezani z vplivom ali resnim tveganjem vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, potrjujejo ugotovitev, da je namen izpodbijane uredbe zaščititi proračun Unije ob njegovem izvrševanju.
- 129 Poleg tega iz člena 5(2) izpodbijane uredbe v povezavi z odstavkom 4 tega člena in uvodno izjavo 19 te uredbe izhaja, da namen te določbe ni sankcionirati državo članico zaradi kršitve načela pravne države – kot trdi Republika Poljska ob podpori Madžarske – ampak zaščititi legitimne interese končnih prejemnikov in upravičencev, ko se na podlagi navedene uredbe sprejmejo ustrezni ukrepi zoper državo članico. Ta določba torej določa posledice takih ukrepov za tretje osebe. Zato z navedeno določbo ni mogoče podpreti trditve, da je izpodbijana uredba bolj kot zaščiti proračuna Unije namenjena sankcioniranju kršitev pravne države v državah članicah.
- 130 Tretjič, kot je generalni pravobranilec M. Campos Sánchez-Bordona poudaril v točki 130 sklepnih predlogov v zadevi Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2021:974), uvodne izjave izpodbijane uredbe potrjujejo cilj, ki ga uresničuje ta uredba in kot izhaja iz njenega člena 1, to je zaščititi proračun Unije. V uvodnih izjavah 2 in od 7 do 9 navedene uredbe je namreč zlasti navedeno, da je Evropski svet navedel, da se finančni interesi Unije zaščitijo v skladu

z vrednotami iz člena 2 PEU, da je, kadar države članice izvršujejo proračun Unije, spoštovanje pravne države nujen predpogoj za skladnost z načeli dobrega finančnega poslovanja iz člena 317 PDEU, da države članice lahko zagotovijo dobro finančno poslovanje le, če javni organi ravnajo v skladu s pravom, če se učinkovito preganjajo kršitve prava ter če so samovoljne in nezakonite odločitve javnih organov lahko predmet učinkovite sodne presoje, ter da se neodvisnost in nepristranskost sodstva in preiskovalnih organov in organov pregona zahtevata kot minimalno jamstvo zoper nezakonite in samovoljne odločitve javnih organov, ki bi lahko škodile finančnim interesom Unije. V uvodni izjavi 13 te uredbe je navedeno, da v tem okviru torej obstaja „jasna povezava med spoštovanjem pravne države in učinkovitim izvrševanjem proračuna Unije v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja“, v uvodni izjavi 15 te uredbe pa, da „[k]ršitve načel pravne države, zlasti tistih, ki vplivajo na pravilno delovanje javnih organov in učinkovito sodno presojo, lahko resno škodujejo finančnim interesom Unije“.

- 131 Čepprav je v uvodni izjavi 14 izpodbijane uredbe navedeno, da mehanizem, določen v tej uredbi, „dopolnjuje“ instrumente, ki spodbujajo pravno državo in njeno uporabo, je v njej natančneje opredeljeno, da ta mehanizem k temu spodbujanju prispeva „z zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države, ki vplivajo na dobro finančno poslovanje ali zaščito finančnih interesov Unije“.
- 132 Četrtrič, ker Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da se uvodne izjave od 7 do 9, 13 in 15 izpodbijane uredbe nanašajo na obstoj povezave med spoštovanjem pravne države in dobrim finančnim poslovanjem proračuna Unije, ne da bi to dokazala, je treba poudariti, da je zakonodajalec Unije ugotovitve v navedenih uvodnih izjavah lahko izpeljal iz strokovnih mnenj, ki jih je imel na voljo med zakonodajnim postopkom, med katerimi je mnenje Računskega sodišča št. 1/2018 o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. maja 2018 o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah (UL 2018, L 291, str. 1), ki je pripeljal do sprejetja izpodbijane uredbe. Iz točk 10 in 11 tega mnenja je namreč razvidno, da je ta institucija odobrila „mnenje [Komisije], da lahko nezakonite in samovoljne odločitve javnih organov, odgovornih za upravljanje sredstev in za sodni nadzor, škodijo finančnim interesom Unije“, in priznala, da „sta neodvisnost in nepristranskost sodstva bistveni za zagotovitev dobrega finančnega poslovanja in zaščite proračuna [Unije], zlasti glede sodnih izvršb pravnih zahtevkov, boja proti goljufijam in drugih legitimnih interesov [Unije]“.
- 133 V točkah 1.3 in 1.4 mnenja z dne 18. oktobra 2018 o tem predlogu uredbe (UL 2019, C 62, str. 173) je Evropski ekonomsko-socialni odbor pojasnil, da „je resnično spoštovanje načela pravne države pogoj za zaupanje javnosti, da je poraba EU v državah članicah ustrezno zaščitená“, da „bo predlog[, na podlagi katerega je bila sprejeta ta uredba,] zaščitil finančne interese Unije“ in da je „pravna država [...] resno, stalno in sistemsko ogrožen[a], [kar] [samo] po sebi pomeni[...] neposredno tveganje za finančne interese [Unije]“.
- 134 Petič, Komisija je v obrazložitvenem memorandumu k njenemu predlogu, ki je bil podlaga za sprejetje izpodbijane uredbe, res navedla, da so bile izražene želje, da Unija ukrepa in zaščiti pravno državo ter posledično sprejme ukrepe za zagotavljanje spoštovanja pravne države. Vendar je v istem obrazložitvenem memorandumu svoj predlog utemeljila z nujnostjo „zaščiti[ti] finančne interese Unije pred morebitno finančno izgubo zaradi splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državi članici“.



- 135 Šestič, v zvezi s statističnimi podatki, ki dokazujejo, da ob sprejetju izpodbijane uredbe ni obstajala nobena objektivna potreba po zaščiti proračuna Unije, je treba poudariti, da se ti statistični podatki po mnenju same Republike Poljske nanašajo na odstotek napak, ugotovljenih v letih od 2014 do 2016. Namen te uredbe pa ni odpraviti napake, ki lahko nastanejo pri izvrševanju proračuna Unije, ampak odpraviti vplive ali resna tveganja vpliva na ta proračun ali zaščito finančnih interesov Unije, ki so lahko posledica kršitev načel pravne države.
- 136 Vsekakor trditve Republike Poljske, s katerimi želi izpodbijati samo primernost izpodbijane uredbe, ker ta ne izpolnjuje objektivne potrebe, ne morejo zadostovati za dokaz, da je zakonodajalec Unije presegel meje svojih pristojnosti.
- 137 Glede na zgornje preudarke je treba ugotoviti, da je v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, cilj izpodbijane uredbe zaščititi proračun Unije pred vplivi na ta proračun, ki dovolj neposredno izhajajo iz kršitev načel pravne države v državah članicah, ne pa sankcioniranje takih kršitev samo po sebi.
- 138 Ta cilj pa je v skladu z zahtevo, da se mora proračun Unije izvrševati v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, določeno zlasti v členu 310(5) PDEU, pri čemer se ta zahteva uporablja za vse določbe naslova II šestega dela Pogodbe DEU v zvezi z izvrševanjem proračuna Unije in zlasti za člen 322(1)(a) PDEU.
- 139 Na drugem mestu, Republika Poljska ob podpori Madžarske v bistvu trdi, da izpodbijana uredba glede na njeno vsebino ne more legitimno spadati v okvir pravne podlage člena 322(1)(a) PDEU, zlasti to ne more veljati za njene člene od 2 do 4. Člen 322(1)(a) PDEU naj namreč ne bi omogočal, da se določijo vrednote iz člena 2 PEU ali, posledično, da se opredeli pojem „pravna država“, da se ta pojem razširi na druge vrednote iz člena 2 PEU ali da se celo ugotovijo kršitve pravne države, ne glede na njihovo povezavo s proračunom Unije. Poleg tega naj Uniji ne bi bila podeljena nobena pristojnost za ureditev nekaterih vidikov pojma „pravna država“, kot so značilnosti zakonodajnega postopka. Republika Poljska poudarja, da mehanizem, uveden z izpodbijano uredbo, plačil iz proračuna Unije ne pogojuje s tem, da države članice spoštujejo konkretne obveznosti, povezane z načelom dobrega finančnega poslovanja, ampak jih pogojuje z njihovim spoštovanjem načel pravne države. Mehanizem pogojenosti pa naj bi moral natančno določati pogoje za pridobitev sredstev, ki bi morali biti dovolj neposredno povezani s cilji financiranja. Povezava med kršitvijo enega od teh pogojev in izgubo financiranja naj bi morala biti dokazana, sankcija pa naj bi se lahko naložila samo, če se dokaže, da je zadevna kršitev vplivala na uresničevanje ciljev ali ustrezno uporabo sredstev. Člen 3 in člen 4(2) navedene uredbe naj bi bila vseeno ubesedena zelo splošno, saj ne zagotavljata konkretnih meril za presojo spoštovanja pravne države. Zlasti člen 4(2)(h) te uredbe naj bi namreč omogočal obravnavo še neopredeljenih primerov in ravnanj, s čimer naj bi odpiral pot naknadni določitvi meril za presojo kršitev načel pravne države in posledično za to, da se mehanizmu, uvedenem z izpodbijano uredbo, podeli narava mehanizma sankcioniranja.
- 140 V zvezi s tem, prvič, se stranke v postopku strinjajo, da bi „mehanizem pogojenosti“, ki za upravičenost do financiranja iz proračuna Unije zahteva spoštovanje nekaterih pogojev, lahko bil zajet s pojmom „finančna pravila“ v smislu člena 322(1)(a) PDEU.
- 141 Vendar, medtem ko Republika Poljska ob podpori Madžarske meni, da mora biti tak pogoj tesno povezan bodisi z enim od ciljev programa ali posebne politike Unije bodisi z dobrim finančnim poslovanjem proračuna Unije, Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega

vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije menita, da ima tak mehanizem lahko tudi naravo „horizontalne pogojenosti“ v smislu, da je zadevni pogoj lahko povezan z vrednoto pravne države iz člena 2 PEU, ki se mora spoštovati na vseh področjih politike Unije.

- 142 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 2 PEU Unija temelji na vrednotah, med katerimi je pravna država, ki so skupne vsem državam članicam, in da je v skladu s členom 49 PEU spoštovanje teh vrednot predhodni pogoj za pristop k Uniji za vsako evropsko državo, ki zaprosi za članstvo v Uniji (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točki 160 in 161 ter navedena sodna praksa).
- 143 Kot je bilo namreč poudarjeno v uvodni izjavi 5 izpodbijane uredbe, ko država kandidatka postane država članica, se pridruži pravnemu okviru, ki temelji na osnovni premisi, v skladu s katero vsaka država članica z vsemi ostalimi državami članicami deli skupne vrednote iz člena 2 PEU, na katerih temelji Unija. Ta premisa temelji na posebnih in bistvenih značilnostih prava Unije, povezanih z njegovo naravo, ki izhajajo iz avtonomije, ki jo uživa navedeno pravo v razmerju do prava držav članic in mednarodnega prava. Pomeni in utemeljuje obstoj vzajemnega zaupanja med državami članicami pri priznavanju teh vrednot in torej pri spoštovanju prava Unije, s katerim se te vrednote izvajajo (glej v tem smislu mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točke od 166 do 168, ter sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 30, in z dne 20. aprila 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 62). V tej uvodni izjavi je tudi navedeno, da bi zakoni in prakse držav članic morali še naprej spoštovati skupne vrednote, na katerih temelji Unija.
- 144 Iz tega izhaja, da je to, da država članica spoštuje vrednote iz člena 2 PEU, pogoj za uživanje vseh pravic, ki izhajajo iz uporabe Pogodb za to državo članico (sodbe z dne 20. aprila 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 63; z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 162, in z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točka 162). Spoštovanja teh vrednot namreč ni mogoče omejiti na obveznost, ki jo mora država kandidatka sprejeti, da bi lahko pristopila k Uniji, in ki bi se ji po pristopu lahko izognila.
- 145 Vrednote iz člena 2 PEU so določile države članice, ki so jim te vrednote skupne. Opredeljujejo samo identiteto Unije kot skupnega pravnega reda. Tako mora biti Unija v mejah svojih pristojnosti, določenih s Pogodbama, sposobna braniti navedene vrednote.
- 146 Iz tega izhaja, da je v skladu z načelom prenosa pristojnosti, določenim v členu 5(2) PDEU, in načelom usklajenosti politik Unije, določenim v členu 7 PDEU, pravna država, ki je skupna vrednota Unije in držav članic ter spada med same temelje Unije in njenega pravnega reda, lahko podlaga za mehanizem pogojenosti, zajet s pojmom „finančna pravila“ v smislu člena 322(1)(a) PDEU.
- 147 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da je proračun Unije eden od temeljnih instrumentov, ki omogočajo uresničitev načela solidarnosti v politikah in dejavnostih Unije, ki je omenjeno v členu 2 PEU in je eno od temeljnih načel prava Unije (glej po analogiji sodbo z dne 15. julija 2021, Nemčija/Poljska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, točka 38), in drugič, da izvajanje tega načela prek tega proračuna temelji na medsebojnem zaupanju med državami članicami pri

odgovorni uporabi skupnih virov, vključenih v navedeni proračun. To medsebojno zaupanje pa temelji, kot je bilo navedeno v točki 143 te sodbe, na zavezi vsake od držav članic, da izpolnjuje svoje obveznosti iz prava Unije in še naprej spoštuje, kot je sicer poudarjeno v uvodni izjavi 5 izpodbijane uredbe, vrednote iz člena 2 PEU, med katerimi je vrednota pravne države.

- 148 Poleg tega, kot je poudarjeno v točki 13 izpodbijane uredbe, obstaja jasna povezava med spoštovanjem vrednote pravne države na eni strani ter učinkovitim izvrševanjem proračuna Unije v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja in zaščito finančnih interesov Unije na drugi strani.
- 149 To dobro finančno poslovanje in finančni interesi so namreč lahko resno ogroženi zaradi kršitev načel pravne države, storjenih v državi članici, ker lahko te kršitve med drugim povzročijo, da ni zagotovljeno, da odhodki, zajeti s proračunom Unije, izpolnjujejo vse pogoje financiranja, ki so določeni s pravom Unije, in tako ustrezajo ciljem, ki jim Unija sledi, kadar financira take odhodke.
- 150 Spoštovanja teh pogojev in ciljev kot elementov prava Unije zlasti ni mogoče v celoti zagotoviti brez učinkovitega sodnega nadzora, ki naj zagotavlja spoštovanje prava Unije, pri čemer je obstoj takega nadzora tako v državah članicah kot na ravni Unije, ki ga opravljajo neodvisna sodišča, neločljivo povezan s pravno državo (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točki 219 in 222).
- 151 Iz navedenega izhaja, da v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, tudi mehanizem pogojenosti lahko spada v okvir pojma „finančna pravila“ iz člena 322(1)(a) PDEU, kadar za upravičenost do financiranja iz proračuna Unije uvaja horizontalno pogojenost, ki je povezana s tem, da država članica spoštuje načelo pravne države iz člena 2 PEU, in ki se nanaša na izvrševanje proračuna Unije.
- 152 Člen 4(1) izpodbijane uredbe pa uvaja tak mehanizem horizontalne pogojenosti, ker določa, da se sprejmejo ustrezni ukrepi, kadar se ugotovi, da kršitve načel pravne države v državi članici dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje, ki vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 153 Iz člena 5(1) te uredbe namreč izhaja, da ta določba izčrpno določa „ustrezne ukrepe“, ki se lahko sprejmejo ter ki so povzeti v točki 126 te sodbe in so dejansko vsi povezani z izvrševanjem proračuna Unije.
- 154 V zvezi s pogojem iz člena 4(1) izpodbijane uredbe, ki se nanaša na obstoj „kršitev načel pravne države“, člen 2(a) te uredbe določa, da pojem „pravna država“ v smislu te uredbe pomeni „vrednoto Unije iz člena 2 [PEU]“ in da ta pojem vključuje načela zakonitosti, pravne varnosti, prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, učinkovitega sodnega varstva, delitve oblasti ter nediskriminacije in enakosti pred zakonom. V isti določbi je vseeno poudarjeno, da se pojem „pravna država“, kot je opredeljen za potrebe uporabe navedene uredbe, „razume ob upoštevanju ostalih vrednot in načel Unije iz člena 2 PEU“. Iz tega sledi, da se spoštovanje teh vrednot in načel, ker so del same opredelitve vrednote „pravne države“ iz člena 2 PEU ali so, kot je razvidno iz drugega stavka tega člena, tesno povezani z družbo, ki spoštuje pravno državo, lahko zahteva v okviru mehanizma horizontalne pogojenosti, kot je uveden z izpodbijano uredbo.

- 155 Poleg tega je namen člena 3 izpodbijane uredbe, v katerem so navedeni primeri, ki so lahko značilni za kršitve teh načel in med katerimi je neuspešno zagotavljanje odsotnosti nasprotij interesov, olajšati uporabo te uredbe, kot je generalni pravobranilec M. Campos Sánchez-Bordona poudaril v točkah 152 in 280 sklepnih predlogov v zadevi Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2021:974).
- 156 Iz člena 4(2) izpodbijane uredbe izhaja, da se morajo kršitve načel pravne države, da bi spadale v okvir mehanizma horizontalne pogojenosti, uvedenega z odstavkom 1 tega člena, nanašati na primere ali ravnanja organov, ki so naštetih v točkah od (a) do (h) tega odstavka 2, če so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.
- 157 Iz navedenega izhaja, da so člen 2(a), člen 3, člen 4(2) in člen 5(1) izpodbijane uredbe sestavni elementi mehanizma horizontalne pogojenosti, uvedenega s členom 4(1) te uredbe, saj določajo opredelitve, potrebne za njegovo izvajanje, opredeljujejo področje njegove uporabe in predpisujejo ukrepe, do katerih lahko pripelje. Te določbe so tako sestavni del tega mehanizma in zato spadajo v okvir pojma „finančna pravila“ v smislu člena 322(1)(a) PDEU.
- 158 Drugič, te ugotovitve ne ovrže trditev Republike Poljske, ki jo podpira Madžarska, da Uniji ni bila podeljena nobena pristojnost za sprejetje ureditve v zvezi s posebnimi vidiki pojma „pravna država“, kot je odgovoren, demokratičen in pregleden zakonodajni postopek.
- 159 Kot je bilo namreč poudarjeno v točki 125 te sodbe, iz povezane razlage člena 4(1) in člena 6(1) izpodbijane uredbe izhaja, da lahko Komisija postopek, določen za sprejetje „ustreznih ukrepov“ za zaščito proračuna Unije, začne samo, če ugotovi, da obstajajo utemeljeni razlogi ne le za domnevo, da je v državi članici prihajalo do kršitev načel pravne države, ampak zlasti za domnevo, da te kršitve dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 160 Dalje, kot je bilo ugotovljeno v točki 156 te sodbe, iz člena 4(2) izpodbijane uredbe izhaja, da se morajo kršitve načel pravne države, da bi spadale v okvir mehanizma horizontalne pogojenosti, uvedenega z odstavkom 1 tega člena, nanašati na primere ali ravnanja organov, ki so naštetih v točkah od (a) do (h) tega odstavka 2, če so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.
- 161 Ta pomembnost pa se lahko domneva za dejavnost organov, ki izvršujejo proračun Unije in izvajajo finančni nadzor, spremljanje in notranje revizije, iz točk (a) in (b) navedenega odstavka 2. Delovanje preiskovalnih služb in javnega tožilstva je v točki (c) tega odstavka navedeno samo, če se nanaša na kršitve prava Unije v zvezi z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Enako velja za preprečevanje in sankcioniranje kršitev prava Unije, navedenih v točki (e), kar izvajajo nacionalna sodišča ali upravni organi. Sodna presoja iz točke (d) je omenjena samo, kolikor se nanaša na ravnanje organov, navedeno v točkah od (a) do (c). Izterjava neupravičeno plačanih sredstev iz točke (f) se nanaša samo na sredstva iz proračuna Unije, kar velja tudi za sodelovanje z OLAF in Evropskim javnim tožilstvom, omenjeno v točki (g). Nazadnje, točka (h) se izrecno nanaša na vse druge primere in ravnanja organov, ki so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.
- 162 Iz tega sledi, da v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, izpodbijana uredba institucijam Unije po eni strani omogoča, da preučijo primere v državah članicah, samo če so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov

Unije, in da se po drugi strani ustrezni ukrepi na podlagi te uredbe lahko sprejmejo, samo če je dokazano, da taki primeri vključujejo kršitev enega od načel pravne države, ki dovolj neposredno vpliva ali pomeni dovolj neposredno resno tveganje vpliva na to dobro finančno poslovanje ali zaščito teh finančnih interesov.

- 163 Ti položaji, ki so pomembni za izvrševanje proračuna Unije, pa ne spadajo samo na področje uporabe prava Unije, ampak so lahko, kot je bilo ugotovljeno v točki 151 te sodbe, tudi zajeti s finančnim pravilom v smislu člena 322(1)(a) PDEU, ki ima obliko mehanizma horizontalne pogojenosti, povezanega s spoštovanjem vrednote pravne države v državi članici.
- 164 Tretjič, v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, se s tem, da je mehanizem horizontalne pogojenosti, ki izpolnjuje merila, opredeljena v točki 151 te sodbe, v zvezi s spoštovanjem vrednote pravne države iz člena 2 PEU v državi članici in izvrševanjem proračuna Unije, lahko zajet s pojmom „finančna pravila, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi [...] [z] izvrševanjem proračuna“ v smislu člena 322(1)(a) PDEU, obseg tega pojma ne razširi prek tega, kar je potrebno za dobro izvrševanje proračuna Unije.
- 165 Člen 4 izpodbijane uredbe namreč v odstavku 2 področje uporabe mehanizma pogojenosti, uvedenega z navedeno uredbo, omejuje na primere in ravnanja organov, ki so povezani z izvrševanjem proračuna Unije, in v odstavku 1 zahteva, da je sprejetje ustreznih ukrepov odvisno od obstoja kršitev načel pravne države, ki dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov. Zadnjenavedeni pogoj zahteva, da se dokaže dejanska povezava med temi kršitvami in takim vplivom ali takim resnim tveganjem vplivanja.
- 166 V zvezi s tem je treba poudariti, da za uporabo člena 4(1) in (2) izpodbijane uredbe veljajo postopkovne zahteve, določene v členu 6, od (1) do (9), te uredbe, ki vključujejo, kot je poudarjeno v uvodni izjavi 26 navedene uredbe, obveznost Komisije, da se pri preučitvi, ali je sprejetje ustreznih ukrepov utemeljeno, opre na posebne dokaze in spoštuje načela objektivnosti, prepovedi diskriminacije in enakosti držav članic pred Pogodbama.
- 167 V zvezi z ugotavljanjem in oceno kršitev načel pravne države, je v uvodni izjavi 16 izpodbijane uredbe natančneje pojasnjeno, da mora biti ta ocena objektivna, nepristranska in pravična. Poleg tega je spoštovanje vseh teh obveznosti predmet celovitega sodnega nadzora Sodišča.
- 168 Četrtoč, glede ugovorov, da mehanizem pogojenosti, uveden z izpodbijano uredbo, plačil iz proračuna Unije ne pogojuje s tem, da države članice spoštujejo natančno opredeljene konkretne obveznosti, da so v členu 3 in členu 4(2) te uredbe uporabljeni splošni izrazi, ki ne določajo konkretnih meril za presojo spoštovanja pravne države, in da člen 4(2)(h) te uredbe omogoča obravnavo še neopredeljenih primerov in ravnanj, je treba najprej poudariti, da iz člena 4(1) navedene uredbe izhaja, da se pogoj v zvezi s pravno državo nanaša na spoštovanje načel, določenih v členu 2(a) navedene uredbe.
- 169 Spoštovanje načel pravne države pa pomeni obveznost rezultata za države članice, ki izhaja, kot je bilo opozorjeno v točkah od 142 do 145 te sodbe, neposredno iz njihovega članstva v Uniji. V uvodni izjavi 3 navedene uredbe je poudarjeno, da so bila ta načela predmet obsežne sodne prakse Sodišča, medtem ko so v uvodnih izjavah od 8 do 10 in 12 te uredbe navedene glavne zahteve, ki izhajajo iz teh načel. Navedena načela so določena še v členu 3 navedene uredbe

- s seznamom primerov, ki so lahko značilni za kršitve teh načel, in členu 4(2) te uredbe z opredelitvijo primerov in ravnanj organov, ki so lahko vzrok za sprejetje ustreznih ukrepov, če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 tega člena 4.
- 170 Dalje, s splošnostjo izrazov, uporabljenih v členu 3 in členu 4(2) izpodbijane uredbe, ni mogoče izpodbijati izbire člena 322(1)(a) PDEU kot pravne podlage za to uredbo.
- 171 Na eni strani, glede člena 3 izpodbijane uredbe, brez poseganja v vprašanje, ali elementi za presojo spoštovanja načel pravne države, določeni v tem členu, izpolnjujejo zahteve načela pravne varnosti, kar je predmet devetega tožbenega razloga, od zakonodajalca Unije ni mogoče zahtevati, da v okviru takega mehanizma pogojenosti natančno določi vse primere kršitve načel, ki sestavljajo pravno državo, ker je za tako kršitev značilno neupoštevanje zahtev, ki jih države članice poznajo dovolj konkretno in natančno. Ker so v navedenem členu 3, kot je bilo poudarjeno v točki 155 te sodbe, navedeni samo primeri, ki so lahko značilni za kršitve načel, ki sestavljajo pravno državo, da bi se olajšala uporaba tega mehanizma, je ta člen, kot je bilo poudarjeno v točki 157 te sodbe, neločljivo povezan z navedenim mehanizmom in tako z njim ni mogoče izpodbijati izbire člena 322(1)(a) PDEU kot pravne podlage izpodbijane uredbe.
- 172 Na drugi strani, člen 4(2) izpodbijane uredbe, kot je bilo ugotovljeno v točki 156 te sodbe, določa, da se morajo kršitve načel pravne države, da bi lahko spadale v okvir mehanizma horizontalne pogojenosti, uvedenega z odstavkom 1 tega člena, nanašati na primere ali ravnanja organov, ki so naštetih v tej določbi, če so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.
- 173 Vendar v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, ta določba, zlasti njena točka (h), ni niti taka, da bi zaradi nje seznam primerov, zajetih z mehanizmom pogojenosti, uvedenim z izpodbijano uredbo, postal neizčrpen, niti nezadostno natančna, da bi bila del tega mehanizma.
- 174 Iz povezane razlage člena 4(1) in člena 4(2)(h) izpodbijane uredbe namreč izhaja, da se ustrezni ukrepi sprejmejo, kadar se ugotovi, da je bilo kršeno eno od načel, navedenih v členu 2(a) te uredbe, in da se ta kršitev nanaša na primer, ki ga je mogoče pripisati organu države članice, ali na ravnanje takega organa, če je ta primer ali to ravnanje pomembno za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov, ter da navedena kršitev dovolj neposredno vpliva ali pomeni dovolj neposredno resno tveganje vpliva na to dobro finančno poslovanje ali te finančne interese.
- 175 Poleg tega člen 4(2) izpodbijane uredbe s tem, da se v točkah od (a) do (g) nanaša na nekatere organe, med katerimi so „organi, ki izvršujejo proračun Unije“, „organi, ki izvajajo finančni nadzor, spremljanje in notranje revizije“ ali celo „upravni organi“, navaja značilnosti organov, na katere se nanaša točka (h).
- 176 Dalje, iz opredelitve pojma „državni subjekt“ v členu 2(b) izpodbijane uredbe se lahko sklepa, da gre za javne organe na kateri koli ravni vlade, vključno z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi, ter organizacije javnega prava, celo subjekte zasebnega prava, ki opravljajo javne storitve in jim je država članica dala ustrezna finančna jamstva. To ugotovitev potrjujejo uvodne izjave 3, 8, 9, 15 in 19 te uredbe ter člen 3(b) te uredbe, v katerih so omenjeni izključno „javni organi“, „organi preprečevanja“ in „nacionalni organi“.

- 177 Ker iz besedila člena 4(2) izpodbijane uredbe nedvoumno izhaja, da se nanaša izključno na primere ali ravnanja, ki se lahko pripišejo organu države članice, če so ti primeri ali ravnanja pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, je treba trditve Republike Poljske, da na podlagi teh meril ne more dovolj konkretno in natančno opredeliti zadevnih primerov in ravnanj ter da posledično ta določba ne more biti sestavni element mehanizma pogojenosti, uvedenega z izpodbijano uredbo na podlagi člena 322(1)(a) PDEU, zavrniti.
- 178 Petič, v zvezi z očitki zoper domnevni neobstoj zahteve, da se dokaže obstoj dovolj neposredne povezave med kršitvijo načela pravne države in zaščito proračuna ali finančnih interesov Unije, je treba spomniti, da člen 4(2) izpodbijane uredbe kot pogoj za sprejetje ustreznih ukrepov na podlagi odstavka 1 tega člena določa obstoj kršitve načel pravne države, ki se nanaša na primere ali ravnanja organov, ki so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Dalje, v skladu s členom 4(1) te uredbe lahko samo kršitve teh načel, ki „dovolj neposredno“ vplivajo na to dobro finančno poslovanje ali te finančne interese ali ki pomenijo „dovolj neposredno“ resno tveganje vpliva na to poslovanje ali interese, upravičijo sprejetje ukrepov na podlagi te uredbe.
- 179 Torej člen 4(1) in (2) izpodbijane uredbe zahteva, da se sistematično ugotovi dovolj neposredna povezava med tako kršitvijo in vplivom ali resnim tveganjem vpliva na to dobro poslovanje ali te finančne interese, saj mora biti ta povezava, kot je bilo poudarjeno v točki 165 te sodbe, dejanska. Poleg tega iz točk od 168 do 170 te sodbe izhaja, da je ta povezava povezana s tem, da država članica ne izpolnjuje ene od obveznosti rezultata, ki spadajo v okvir vrednote pravne države iz člena 2 PEU, h katere polnemu spoštovanju se je zavezala s svojim pristopom k Uniji.
- 180 Zato tudi ob upoštevanju tega, kar je bilo navedeno v točki 166 izpodbijane sodbe, Republika Poljska ob podpori Madžarske napačno trdi, da bi bilo tako povezavo mogoče samodejno ugotoviti.
- 181 Šestič, trditve, da bi diskrecijska pravica, ki je z izpodbijano uredbo podeljena Svetu in Komisiji, tema institucijama dovoljevala, da mehanizem pogojenosti, uveden s to uredbo, uporabita kot mehanizem sankcioniranja kršitev načel pravne države na podlagi političnih presoj, prav tako ni mogoče sprejeti.
- 182 Glede na zahteve, navedene v točkah 166 in 167 te sodbe, ni mogoče domnevati, kot je storila Republika Poljska, da diskrecijska pravica, podeljena Svetu in Komisiji, tema institucijama dovoljuje, da mehanizem pogojenosti, uveden s to uredbo, uporabita kot mehanizem sankcioniranja kršitev načel pravne države.
- 183 Sedmič, Republika Poljska ob podpori Madžarske napačno trdi, da bi izpodbijana uredba morala temeljiti na členu 311, tretji odstavek, PDEU v zvezi s sistemom lastnih sredstev ali na členu 312(2) PDEU o večletnem finančnem računu.
- 184 Na eni strani, Svet namreč v skladu s členom 311, tretji odstavek, PDEU „sprejme sklep, ki določa sistem virov lastnih sredstev Unije“, pri čemer je pojasnjeno, da za to „lahko uvede tudi nove kategorije virov lastnih sredstev ali odpravi obstoječe“.
- 185 Kot pa je pravilno trdil Svet, izpodbijana uredba ne določa novih kategorij virov lastnih sredstev Unije in ne odpravlja nobene. Poleg tega ne ureja povezave med različnimi vrstami lastnih sredstev in ne določa podrobnih pravil uporabe v zvezi s pobiranjem navedenih lastnih sredstev.

- 186 Čeprav je res, da se ta uredba lahko nanaša tudi na kršitve načel pravne države, ki vplivajo na pobiranje lastnih sredstev Unije, ostane dejstvo, da njen predmet ni sprememba ali prilagoditev pobiranja teh sredstev glede na ugotovljene kršitve, ampak sprejetje ustreznih ukrepov v zvezi s porabo sredstev iz proračuna Unije, če navedene kršitve vplivajo ali pomenijo resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Iz tega sledi, da se ne nanaša na pobiranje lastnih sredstev Unije, ampak na izvrševanje njenega proračuna.
- 187 Na drugi strani, člen 312(2) PEU določa, da Svet „sprejme uredbo o določitvi večletnega finančnega okvira“.
- 188 Namen izpodbijane uredbe pa nikakor ni, kot je Svet pravilno poudaril, načrtovati porabo sredstev Unije v danem obdobju z določitvijo letnih zgornjih mej glede odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti in odobrenih proračunskih sredstev za plačila. Ta uredba je poleg tega zasnovana kot stalen mehanizem pogojenosti, ki se uporablja prek meja danega večletnega finančnega okvira.
- 189 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba trditve Republike Poljske, ki jo podpira Madžarska, v zvezi z neobstojem pravne podlage za izpodbijano uredbo, ker ta ne določa finančnih pravil v smislu člena 322(1)(a) PDEU, zavriniti.
- 190 Kljub temu je treba preveriti še, ali – kot v bistvu trdi Republika Poljska ob podpori Madžarske – finančnih pravil, kot so določena v izpodbijani uredbi, zakonodajalec Unije ne more sprejeti, ker se z njimi zaobideta člen 7 PEU in člen 269 PDEU.

*b) Zaobidenje člena 7 PEU in člena 269 PDEU*

- 191 Na prvem mestu, v zvezi z izključnostjo postopka iz člena 7 PEU za zaščito vrednot iz člena 2 PEU Republika Poljska ob podpori Madžarske v bistvu trdi, da lahko kršitev načel pravne države ugotovi samo Evropski svet na podlagi člena 7(2) PEU. Samo ta institucija naj bi lahko zaradi svoje sestave zagotavljala nadzor nad spoštovanjem vrednote pravne države, ki naj bi imel diskrecijsko naravo in naj bi lahko bil odvisen od političnih preudarkov. Edina izjema od te izključne pristojnosti Evropskega sveta naj bi izhajala iz obveznosti držav članic, ki izhaja iz člena 19(1) PEU, da zagotovijo učinkovit sodni nadzor. Ta izključna pristojnost naj bi bila potrjena s sodbo z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, točke od 57 do 60), v kateri je Sodišče odločilo, da če se ugotovijo sistemske ali splošne pomanjkljivosti v zvezi z neodvisnostjo sodne oblasti v državi članici, lahko izvajanje mehanizma evropskega naloga za prijetje zaustavi samo Svet na podlagi člena 7(3) PEU.
- 192 Prvič, v zvezi s tem je treba spomniti, da vrednote iz člena 2 PEU, na katerih temelji Unija in ki so skupne državam članicam, vključujejo vrednote spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic v družbi, ki jo označujejo med drugim nediskriminacija, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.
- 193 V preambuli Listine je med drugim navedeno, da Unija temelji na načelih demokracije in pravne države ter da priznava pravice, svoboščine in načela, navedena v tej listini. Členi 6, od 10 do 13, 15, 16, 20, 21 in 23 Listine določajo obseg vrednot človekovega dostojanstva, svobode, enakosti, spoštovanja človekovih pravic, nediskriminacije ter enakosti žensk in moških, navedenih



v členu 2 PEU. Člen 47 Listine in člen 19 PEU med drugim zagotavljata pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravico do neodvisnega, nepristranskega in z zakonom predhodno ustanovljenega sodišča, kar se tiče varstva pravic in svoboščin, zagotovljenih s pravom Unije.

- 194 Poleg tega člena 8 in 10, člen 19(1), člen 153(1)(i) in člen 157(1) PDEU določajo obseg vrednot enakosti, nediskriminacije in enakosti žensk in moških ter zakonodajalcu Unije omogočajo, da sprejme predpise sekundarnega prava, namenjene izvajanju teh vrednot.
- 195 Iz zgornjih dveh točk izhaja, da v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, poleg postopka iz člena 7 PEU številne določbe Pogodb, ki so pogosto konkretizirane z različnimi akti sekundarne zakonodaje, institucijam Unije podeljujejo pristojnost, da preučijo, ugotovijo in po potrebi sankcionirajo kršitve vrednot iz člena 2 PEU, storjene v državi članici.
- 196 Zlasti glede vrednote pravne države, so nekateri njeni vidiki zaščiteni s členom 19 PEU, kot Republika Poljska pravzaprav priznava. Enako velja za člene od 47 do 50 Listine, ki so del naslova VI Listine, naslovljenega „Sodno varstvo“, ter zagotavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravico do nepristranskega sodišča, domnevo nedolžnosti in pravico do obrambe, načeli zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni ter pravico, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat.
- 197 Natančneje, Sodišče je odločilo, da člen 19 PEU, ki konkretizira vrednoto pravne države iz člena 2 PEU, od držav članic v skladu z odstavkom 1, drugi pododstavek, navedenega člena 19 zahteva, da določijo sistem pravnih sredstev in postopkov, ki posameznikom zagotavljajo spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, točki 108 in 109 ter navedena sodna praksa). Spoštovanje te zahteve pa lahko nadzira Sodišče, zlasti če Komisija vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča), C-619/18, EU:C:2019:531, točki 58 in 59, in z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč), C-192/18, EU:C:2019:924, točki 106 in 107).
- 198 Sodišče je poleg tega odločilo, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, kot se razlaga z vidika člena 47 Listine, državam članicam nalaga jasno in natančno obveznost rezultata, ki ne vsebuje nobenega pogoja glede neodvisnosti sodišč, ki morajo razlagati in uporabljati pravo Unije, tako da nacionalno sodišče ne sme uporabiti nobene določbe nacionalnega prava, ki krši člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, če je potrebno, potem ko je od Sodišča dobilo razlago te določbe v okviru postopka predhodnega odločanja (glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, točke od 142 do 146).
- 199 Iz preudarkov v točkah od 195 do 198 te sodbe torej izhaja, da je treba trditev Republike Poljske, da lahko Unija vrednoto pravne države štiti samo v okviru postopka iz člena 7 PEU, zavrnil.
- 200 Drugič, tudi ob domnevi, da lahko nadzor, ki ga predstavniki držav članic v Evropskem svetu in Svetu izvajajo v zvezi s spoštovanjem vrednote pravne države v okviru postopka iz člena 7 PEU, temelji na političnih preudarkih, iz tega nikakor ne izhaja, da bi bila vsaka presoja spoštovanja te vrednote na podlagi druge določbe prava Unije nujno enake narave, kar sicer Republika Poljska priznava, ko se sklicuje na člen 19 PEU.

- 201 V zvezi z izpodbijano uredbo, kot je bilo poudarjeno v točkah 168, 169 in 179 te sodbe, pa obveznost spoštovanja načel iz njenega člena 2(a) pomeni obveznost rezultata za države članice, ki izhaja, kot je bilo opozorjeno v točkah od 142 do 145 te sodbe, neposredno iz njihovega članstva v Uniji na podlagi člena 2 PEU. V uvodni izjavi 3 navedene uredbe je opozorjeno, da so bila ta načela predmet obsežne sodne prakse Sodišča, medtem ko so v uvodnih izjavah od 8 do 10 in 12 te uredbe navedene glavne zahteve, ki izhajajo iz teh načel, ter so navedena načela določena še v členu 3 navedene uredbe s seznamom primerov, ki so lahko značilni za kršitve teh načel, in členu 4(2) te uredbe z opredelitvijo primerov in ravnanj organov, ki so lahko vzrok za sprejetje ustreznih ukrepov, če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 tega člena 4.
- 202 Poleg tega je bilo v točkah 166 in 167 te sodbe poudarjeno, da za presoje Komisije in Sveta veljajo postopkovne zahteve, določene v členu 6, od (1) do (9), izpodbijane uredbe.
- 203 V teh okoliščinah pa Republika Poljska napačno trdi, da so načela, naštetá v členu 2(a) izpodbijane uredbe, samo politična in da nadzor njihovega spoštovanja ne more biti predmet strogo pravne presoje.
- 204 Tretjič, v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, s sodbo z dne 17. decembra 2020, *Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa)* (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), nikakor ni bila potrjena izključnost člena 7 PEU, ampak so bili določeni samo primeri, v katerih sistemske ali splošne pomanjkljivosti v zvezi z neodvisnostjo sodne oblasti v državi članici, ki je izdala evropski nalog za prijetje, lahko utemeljujejo neizvršitev tega naloga.
- 205 Na drugem mestu, v zvezi z domnevnim zaobidenjem tako postopka iz člena 7 PEU kot omejitve pristojnosti Sodišča iz člena 269 PDEU z izpodbijano uredbo, Republika Poljska ob podpori Madžarske v bistvu zatrjuje, da se mehanizem pogojenosti, uveden s to uredbo, in postopek iz člena 7 PEU ujemata z vidika ciljev, načel in ukrepov, ki bi se lahko sprejeli na podlagi njunega izvajanja. Navedena uredba pa naj bi določala postopkovna pravila, ki so prožnejša od pravil iz člena 7 PEU, in navedeni mehanizem pogojenosti naj bi imel širši obseg in naj bi se lahko izvajal hitreje kot postopek iz tega člena, tako da naj bi temu postopku odvzema ves polni učinek, kar vodi k očitnemu zaobidenju tega postopka. Samo člen 7 PEU naj bi namreč Evropskemu svetu in Svetu dovoljeval, da nadzirata spoštovanje pravne države na področjih, ki so v izključni pristojnosti držav članic. Zato naj Sodišče ne bi imelo na voljo zadostnih modelov nadzora, ki bi mu omogočali, da ob sodnem nadzoru sklepa Sveta, sprejetega na podlagi izpodbijane uredbe, presodi skladnost delovanja države članice z obveznostmi, ki so ji naložene na podlagi prava Unije. Opredelitev pravne države v členu 2(a) te uredbe naj bi tako na splošno postala zavezujoča tako v okviru postopka, začetega na podlagi člena 7 PEU, katerega predmet je kršitev te vrednote ali resno tveganje kršitve te vrednote, kot v okviru sodnega nadzora, ki ga Sodišče opravi v zvezi s sklepom o uvedbi ustreznih ukrepov na podlagi navedene uredbe, s čimer je kršen člen 269 PDEU.
- 206 Prvič, v zvezi s tem je treba poudariti, da zakonodajalec Unije ne more brez kršitve člena 7 PEU uvesti postopka, vzporednega postopku iz te določbe, katerega predmet bi bil v bistvu isti, ki bi uresničeval isti cilj in omogočal sprejetje enakih ukrepov, hkrati pa predvideval ukrepanje drugih institucij ali določal materialnopravne in postopkovne pogoje, drugačne od pogojev iz navedene določbe.
- 207 Vendar lahko zakonodajalec Unije, kadar ima za to na voljo pravno podlago, v aktu sekundarne zakonodaje uvede druge postopke v zvezi z vrednotami iz člena 2 PEU, med katerimi je pravna država, če se ti postopki tako po cilju kot po predmetu razlikujejo od postopka iz člena 7 PEU

(glej po analogiji sodbo z dne 7. februarja 1979, Francija/Komisija, 15/76 in 16/76, EU:C:1979:29, točka 26; sklep z dne 11. julija 1996, An Taisce in WWF UK/Komisija, C-325/94 P, EU:C:1996:293, točka 25, in sodbo z dne 11. januarja 2001, Grčija/Komisija, C-247/98, EU:C:2001:4, točka 13).

- 208 V obravnavani zadevi v zvezi s cilji postopka iz člena 7 PEU in postopka, določenega v izpodbijani uredbi, iz člena 7, od (2) do (4), PEU izhaja, da postopek iz tega člena med drugim Svetu omogoča, če je Evropski svet ugotovil, da ena od držav članic huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2 PEU, da sprejme sklep o mirovanju nekaterih pravic, ki izhajajo iz uporabe Pogodb za to državo članico, vključno z glasovalnimi pravicami predstavnika vlade te države članice v Svetu, in da lahko Svet naknadno sklene, da se ukrepi, ki jih je sprejel, spremenijo ali prekličejo, kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili uvedeni.
- 209 Cilj postopka iz člena 7 PEU je tako Svetu omogočiti, da kaznuje hujše in vztrajne kršitve vrednot iz člena 2 PEU, zlasti zato, da zadevni državi članici odredi, naj te kršitve preneha.
- 210 Nasprotno pa, kot izhaja iz točk od 124 do 137 te sodbe, iz narave ukrepov, ki se lahko sprejmejo na podlagi izpodbijane uredbe, in iz pogojev za sprejetje in odpravo teh ukrepov izhaja, da je cilj postopka, uvedenega s to uredbo, v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja iz člena 310(5) in člena 317, prvi odstavek, PDEU zagotoviti zaščito proračuna Unije v primeru kršitve načel pravne države v državah članicah, ne pa prek proračuna Unije sankcionirati kršitve načel pravne države.
- 211 Iz tega sledi, da postopek iz izpodbijane uredbe uresničuje drugačen cilj kot postopek iz člena 7 PEU.
- 212 Glede predmeta vsakega od teh dveh postopkov, je treba poudariti, da se področje uporabe postopka iz člena 7 PEU nanaša na vse vrednote iz člena 2 PEU, medtem ko se področje uporabe postopka, uvedenega z izpodbijano uredbo, nanaša samo na eno od teh vrednot, to je pravno državo.
- 213 Poleg tega člen 7 PEU omogoča oceno vseh hujših in vztrajnih kršitev vrednote iz člena 2 PEU, medtem ko izpodbijana uredba dovoljuje preučitev kršitev načel pravne države, omenjenih v členu 2(a) te uredbe, samo če obstajajo utemeljeni razlogi za domnevo, da vplivajo na proračun.
- 214 V zvezi s pogoji za začetek teh dveh postopkov je treba poudariti, da se postopek iz člena 7 PEU v skladu z njegovim odstavkom 1, če obstaja očitno tveganje, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz člena 2 PEU, lahko začne na pobudo ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Komisije, pri čemer je zahtevani prag sprva očitno tveganje hujše kršitve teh vrednot, nato – v zvezi z mirovanjem nekaterih pravic, ki izhajajo iz uporabe Pogodb za zadevno državo članico, na podlagi člena 7(2) in (3) PEU – to, da ta država članica huje in vztrajno krši te vrednote. Nasprotno pa lahko postopek, uveden z izpodbijano uredbo, začne samo Komisija, če obstajajo utemeljeni razlogi ne samo za domnevo, da so bile v državi članici storjene kršitve načel pravne države, ampak tudi in predvsem za domnevo, da te kršitve dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 215 Poleg tega je edini materialnopravni pogoj za sprejetje ukrepov na podlagi člena 7 PEU to, da Evropski svet ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2 PEU. Nasprotno pa se, kot je bilo poudarjeno v točki 165 te sodbe, v skladu s členom 4(1) in (2) izpodbijane uredbe ukrepi na podlagi te uredbe lahko sprejmejo samo takrat, kadar sta izpolnjena

dva pogoja. Na eni strani, ugotovljeno mora biti, da se kršitev načel pravne države v državi članici nanaša vsaj na en primer ali eno ravnanje organov, ki so navedeni v tem odstavku 2, če so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Na drugi strani, dokazano mora biti tudi, da te kršitve dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na to dobro finančno poslovanje ali te finančne interese, torej ta pogoj zahteva, da se ugotovi dejanska povezava med temi kršitvami in takim vplivom ali takim resnim tveganjem vplivanja.

- 216 Kar se tiče narave ukrepov, ki se lahko sprejmejo na podlagi člena 7(3) PEU, ti vključujejo mirovanje „nekater[ih] pravic[...], ki izhajajo iz uporabe teh pogodb za zadevno državo članico, [...] vključno z glasovalnimi pravicami predstavnika vlade te države članice v Svetu“, in se lahko zato nanašajo na vsako pravico, ki izhaja iz uporabe Pogodb za zadevno državo članico. Nasprotno pa so ukrepi, ki se lahko sprejmejo na podlagi izpodbijane uredbe, omejeni na tiste, ki so naštetih v njenem členu 5(1) in povzeti v točki 126 te sodbe ter so vsi proračunske narave.
- 217 Nazadnje, člen 7 PEU predvideva spremembo in odpravo sprejetih ukrepov samo kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili sprejeti. Nasprotno pa člen 7(2), drugi in tretji pododstavek, izpodbijane uredbe odpravo in spremembo sprejetih ukrepov povezuje s pogoji za sprejetje ukrepov iz člena 4 te uredbe. Zato se ti ukrepi lahko odpravijo ali spremenijo ne samo takrat, kadar vsaj delno prenehajo kršitve načel pravne države v zadevni državi članici, ampak predvsem takrat, kadar te kršitve, čeprav še trajajo, ne vplivajo več na proračun Unije. To lahko med drugim velja, kadar se ne nanašajo več na vsaj enega od primerov ali eno od ravnanj organov iz odstavka 2 tega člena, kadar ti primeri ali ta ravnanja niso več pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, kadar kršitev ne vpliva več ali ne pomeni več resnega tveganja vpliva na to dobro poslovanje ali te finančne interese ali kadar povezava med kršitvijo načela pravne države in takim vplivom ali takim resnim tveganjem ni več dovolj neposredna.
- 218 Glede na zgornje preudarke je treba ugotoviti, da postopek iz člena 7 PEU in postopek, uveden z izpodbijano uredbo, uresničujeta različne cilje in da se njuna predmeta jasno razlikujeta.
- 219 Iz tega sledi, da v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, ni mogoče šteti, da izpodbijana uredba uvaja vzporeden postopek, s katerim se zaobide člen 7 PEU.
- 220 Drugič, glede trditve, da samo člen 7 PEU institucijam Unije dovoljuje, da nadzirajo spoštovanje pravne države na področjih, ki so v izključni pristojnosti držav članic, je bilo v točkah 162 in 163 te sodbe ugotovljeno, da izpodbijana uredba institucijam Unije po eni strani omogoča, da preučijo primere v državah članicah, samo če so pomembni za izvrševanje proračuna Unije v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja ali za zaščito finančnih interesov Unije, ter da se po drugi strani ustrezni ukrepi na podlagi te uredbe lahko sprejmejo, samo če je dokazano, da taki primeri vključujejo kršitev enega od načel pravne države, ki dovolj neposredno vpliva ali pomeni dovolj neposredno resno tveganje vpliva na to dobro finančno poslovanje ali zaščito teh finančnih interesov.
- 221 Ker pa se taki primeri nanašajo na izvrševanje proračuna Unije in tako spadajo na področje uporabe prava Unije, Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, ne more trditi, da samo člen 7 PEU dovoljuje, da jih institucije Unije preučijo.

- 222 Tretjič, trditev, da ne obstajajo zadostni modeli nadzora, ki bi Sodišču omogočali, da ob sodnem nadzoru sklepa Sveta presodi skladnost delovanja države članice z obveznostmi, ki so ji naložene na podlagi prava Unije, je treba zavriniti iz razlogov, predstavljenih v točkah 201 in 203 te sodbe.
- 223 Četrtrič, ker Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da pojem „pravna država“, kot je opredeljen v členu 2(a) izpodbijane uredbe, na splošno postane zavezujoč tako v okviru postopka, začetega na podlagi člena 7 PEU, kot pri sodnem nadzoru, ki ga Sodišče opravi v zvezi s sklepom o uvedbi ustreznih ukrepov na podlagi te uredbe, s čimer je kršen člen 269 PDEU, najprej iz točk 144 in 154 te sodbe izhaja, da se brez poseganja v vprašanje, ali ta opredelitev izpolnjuje zahteve načela pravne varnosti, kar je predmet devetega tožbenega razloga, pojem „pravna država“ iz tega člena 2(a) razume kot vrednota iz člena 2 PEU, da so načela, ki so navedena v njem, del same opredelitve te vrednote ali tesno povezana z družbo, ki spoštuje pravno državo, in da so se države članice s pristopom k Uniji zavezale, da bodo spoštovale in uveljavljale vrednote iz člena 2 PEU, saj je njihovo spoštovanje pogoj za uživanje vseh pravic, ki izhajajo iz uporabe Pogodbe za države članice.
- 224 Iz tega izhaja, da spoštovanje načel pravne države, omenjenih v členu 2(a) izpodbijane uredbe, že velja za države članice ne glede na navedeno uredbo.
- 225 Dalje, poudariti je treba, da se člen 269 PDEU glede na njegovo besedilo nanaša samo na nadzor zakonitosti akta, ki ga Evropski svet ali Svet sprejme na podlagi člena 7 PEU.
- 226 V teh okoliščinah in glede na ugotovitve v točkah 218 in 219 te sodbe nadzor zakonitosti, ki ga morda mora opraviti Sodišče zlasti v primeru ničnostne tožbe, vložene na podlagi člena 263 PDEU, v zvezi s sklepi Sveta, sprejetimi na podlagi člena 6(10) izpodbijane uredbe, ne spada na področje uporabe člena 269 PDEU in zato zanj ne veljajo posebna pravila iz tega člena.
- 227 Iz tega sledi, da izpodbijana uredba Sodišču ne podeljuje nobene nove pristojnosti.
- 228 Nazadnje, sodbe, s katerimi je Sodišče odločilo o tožbah, vloženi zoper sklepe Sveta, sprejete na podlagi člena 6(10) te uredbe, bi se lahko upoštevale v okviru postopka, začetega na podlagi člena 7 PEU, ne da bi to upoštevanje pomenilo kakršno koli zaobidenje člena 269 PDEU.
- 229 Glede na vse zgornje preudarke je treba trditve Republike Poljske, ki jo podpira Madžarska, v zvezi z zaobidenjem člena 7 PEU in člena 269 PDEU zavriniti kot neutemeljene, tako da je treba prvi, drugi, peti, šesti in enajsti tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljene.

## ***B. Tretji tožbeni razlog: kršitev Protokola št. 2***

### *1. Trditve strank*

- 230 Podredno, glede na prvi tožbeni razlog Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da je bila izpodbijana uredba sprejeta v nasprotju z obveznostjo posvetovanja, ki izhaja iz Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti (v nadaljevanju: Protokol št. 2).
- 231 Načelo subsidiarnosti, ki naj bi se uporabljalo na področjih, ki niso v izključni pristojnosti Unije, naj bi zahtevalo, da Unija ukrepa le, če in v kolikšni meri zastavljenih ciljev ni mogoče zadovoljivo doseči z ukrepom držav članic. Glede na Protokol št. 2 naj bi nacionalni parlamenti zagotavljali spoštovanje načela subsidiarnosti v skladu s postopkom, določenim v tem protokolu.

- 232 Vendar naj zaščita proračuna Unije ne bi spadala v izključno pristojnost Unije, ampak med pristojnosti, ki si jih Unija deli z državami članicami. Na eni strani naj namreč ta zaščita ne bi bila omenjena v členu 3(1) PDEU, na drugi strani pa naj bi bila v členu 325(1) PDEU določena skupna obveznost Unije in držav članic, da preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije.
- 233 Tako naj bi Komisija v predlogu uredbe, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana uredba, napačno menila, da zaščita proračuna Unije spada na področja, ki so v njeni izključni pristojnosti, tako da naj ta uredba ne bi izpolnjevala obveznosti, ki jih ima na podlagi Protokola št. 2. Zlasti naj navedena institucija tega predloga ne bi poslala nacionalnim parlamentom v vseh uradnih jezikih Unije, kar je v nasprotju z zahtevami iz člena 6, prvi odstavek, tega protokola. S tem naj bi Komisija kršila tudi člen 7, prvi odstavek, navedenega protokola, v skladu s katerim ta institucija upošteva obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov.
- 234 Republika Poljska ob podpori Madžarske meni, da je treba take kršitve obravnavati podobno kot kršitve pravic Parlamenta v zakonodajnih postopkih. V zvezi s tem naj bi Sodišče navedlo, da je sodelovanje Parlamenta v zakonodajnem postopku izraz temeljnega demokratičnega načela, v skladu s katerim ljudstvo sodeluje pri izvajanju oblasti prek predstavniške skupščine, tako da je ustrezno posvetovanje s Parlamentom v primerih, določenih s Pogodbo DEU, bistvena postopkovna zahteva, katere neupoštevanje povzroči ničnost zadevnega akta. Ker naj bi bil namen Protokola št. 2 glede na njegovo preambulo zagotavljati, da se odločitve sprejemajo v kar najtesnejši povezavi z državljani, bi morala torej v obravnavani zadevi kršitev obveznosti posvetovanja z nacionalnimi parlamenti, ki jo določa, povzročiti razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe.
- 235 Ta razglasitev ničnosti naj bi bila utemeljena tudi z okoliščino, da Komisija ni v celoti izpolnila svoje obveznosti iz člena 4, prvi odstavek, Protokola št. 2, v skladu s katerim pošlje svoje osnutke zakonodajnih aktov in svoje spremenjene osnutke nacionalnim parlamentom. Res je, da naj bi prvotni predlog uredbe poslala tem parlamentom, vendar naj bi bil ta v poznejših fazah zakonodajnega postopka bistveno spremenjen, ne da bi bilo navedenim parlamentom omogočeno, da ga znova preučijo. Iz sodne prakse Sodišča pa naj bi izhajalo, da je ponovno posvetovanje s Parlamentom potrebno vsakič, ko je dokončno sprejeto besedilo kot celota v svojem bistvu drugačno od tistega, v zvezi s katerim je že bilo opravljeno posvetovanje s Parlamentom, ker je to ponovno posvetovanje bistvena postopkovna zahteva, katere neizpolnjevanje povzroči razglasitev ničnosti.
- 236 Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije izpodbijata te trditve.

## *2. Presoja Sodišča*

- 237 Iz člena 5(3) PEU izhaja, da se določbe Protokola št. 2 o načelu subsidiarnosti uporabljajo samo na „področjih, ki niso v [...] izključni pristojnosti“ Unije.
- 238 Vendar, na prvem mestu, v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, člen 325(1) PDEU ni upošteven za ugotovitev, ali izpodbijana uredba spada na tako področje.

- 239 Iz točk od 112 do 189 te sodbe namreč izhaja, da izpodbijana uredba pravilno temelji na drugi pravni podlagi, in sicer na členu 322(1)(a) PDEU, ker je njen namen zaščititi proračun Unije pred primeri ali ravnaji, ki se lahko pripišejo organom držav članic, ki so posledica kršitev načel pravne države in ki dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 240 Na drugem mestu, predlog uredbe, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana uredba, pod naslovom „Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)“ pravilno določa, da „[f]inančn[ih] pravil[...], ki urejajo proračun Unije v skladu s členom 322 [PDEU,] ni mogoče sprejeti na ravni držav članic“.
- 241 V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 40 in 45 sklepnih predlogov, uredba, kakršna je izpodbijana uredba, ki vsebuje finančna pravila, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna Unije, v smislu člena 322(1)(a) PDEU, spada na področje izvajanja pristojnosti Unije v zvezi z njenim delovanjem, ki jo glede na njeno naravo lahko izvaja samo Unija sama. Zato načela subsidiarnosti ni mogoče uporabiti.
- 242 Posledično trditev Republike Poljske, da Komisija ni upoštevala postopkovnih obveznosti, ki so ji naložene z določbami Protokola št. 2, ni utemeljena, tako da je treba tretji tožbeni razlog zavrni.

### ***C. Četrti pritožbeni razlog: kršitev člena 296, drugi odstavek, PDEU***

#### *1. Trditve strank*

- 243 Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da obrazložitev izpodbijane uredbe, kot je navedena v predlogu, na podlagi katerega je bila sprejeta, ne izpolnjuje zahtev iz člena 296, drugi odstavek, PDEU, ki določa, da morajo vsi akti Unije vsebovati predstavitev razlogov, iz katerih so bili sprejeti.
- 244 Razlogi, iz katerih naj bi bilo treba sprejeti izpodbijano uredbo, naj namreč ne bi bili razvidni iz obrazložitve, navedene v tem predlogu.
- 245 Poleg tega, čeprav je bil v obrazložitvenem memorandumu navedenega predloga kot pravna podlaga za izpodbijano uredbo naveden člen 322(1)(a) PDEU, naj ta izbira ne bi bila niti „pojasnjena niti upravičena“, kar je v nasprotju z zahtevami iz točke 25, prvi odstavek, Medinstitucionalnega sporazuma med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje (UL 2016, L 123, str. 1). Posledično naj ne bi bilo mogoče preveriti, ali je bila ta uredba sprejeta na podlagi izključne pristojnosti Unije ali pristojnosti, ki si jih deli z državami članicami, kar naj bi pomenilo bistveno kršitev postopka in utemeljevalo razglasitev ničnosti navedene uredbe.
- 246 Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije izpodbijata te trditve.

## 2. Presoja Sodišča

- 247 Republika Poljska je na obravnavi potrdila, da se četrti tožbeni razlog nanaša na obrazložitev predloga, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana uredba, in ne na obrazložitev same uredbe, kot je izražena v njenih uvodnih izjavah.
- 248 Ker pa se ta tožba ne nanaša na razglasitev ničnosti tega predloga, ampak izpodbijane uredbe, trditve, navedene v podporo temu tožbenemu razlogu, niso upoštevne, kot sta pravilno poudarila Parlament in Svet ter kakor je generalni pravobranilec navedel v točki 58 sklepnih predlogov.
- 249 Ustaljena sodna praksa Sodišča, v skladu s katero mora biti iz obrazložitve akta Unije, ki jo zahteva člen 296, drugi odstavek, PDEU, jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje tistega, ki je zadevni akt izdal, tako da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko Sodišče opravi nadzor (sodba z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi, C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 31 in navedena sodna praks), se namreč nanaša na obrazložitev akta, katerega zakonitost se preučuje.
- 250 Čeprav je treba spoštovanje obveznosti obrazložitve poleg tega presojati ne le glede na besedilo akta, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (sodba z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi, C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 33 in navedena sodna praksa), ta okvir, v katerega spada zlasti predlog zadevnega akta, sam po sebi in neodvisno od obrazložitve v tem aktu ne more upravičiti razglasitve ničnosti tega akta.
- 251 Vsekakor bi tudi ob domnevi, da se očitki Republike Poljske, kot so povzeti v točkah 244 in 245 te sodbe, nanašajo na obrazložitev, navedeno v izpodbijani uredbi, te bilo treba zavrniti ob upoštevanju preudarkov, ki so bili predstavljeni zlasti v točkah 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 in 165 te sodbe.
- 252 Iz tega sledi, da je treba četrti tožbeni razlog zavrniti kot brezpredmeten.

### **D. Sedmi tožbeni razlog: kršitev člena 4(1), člena 4(2), drugi stavek, in člena 5(2) PEU**

#### 1. Trditve strank

- 253 Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, meni, da nobena določba Pogodb zakonodajalcu Unije ne podeljuje pristojnosti za sprejetje izpodbijane uredbe, tako da je ta z njenim sprejetjem kršil načelo prenosa pooblastil, določeno v členu 4(1) in členu 5(2) PEU. S tem naj bi kršil tudi obveznost spoštovanja temeljnih funkcij držav članic, določeno v členu 4(2), drugi stavek, PEU.
- 254 Elementi, na podlagi katerih naj bi bilo treba presojati, ali so države članice kršile načela pravne države iz člena 3 in člena 4(2) izpodbijane uredbe, naj bi se nanašali na področja, ki so v izključni pristojnosti držav članic in ki naj bi bila bistvena za izvajanje njihovih temeljnih funkcij, zlasti tistih, katerih namen je zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti. Šlo naj ne bi namreč le za delovanje državnih organov, kot so nacionalna sodišča, organi, pristojni za oddajo javnih naročil in finančni nadzor, ter preiskovalne službe in javno tožilstvo, ampak tudi za njihovo organizacijo, med drugim zagotavljanje finančnih in človeških virov, potrebnih za pravilno delovanje teh organov, in postopkovna pravila, ki se zanje uporabljajo.



- 255 V nasprotju s tem, kar namiguje uvodna izjava 7 izpodbijane uredbe, ni mogoče nobene pristojnosti zakonodajalca Unije v zvezi s tem izpeljati iz pomembnosti načel pravne države za pravni red Unije, zlasti iz načela dobrega finančnega poslovanja, ki spada v njegov okvir in je določeno v členu 317 PDEU.
- 256 Zakonodajalec Unije naj bi tako sprejel izpodbijano uredbo v skladu z logiko učinka prelitja („spillover effect“), to je po postopku, na koncu katerega ukrep, s katerim se uresničuje določen cilj, pripelje do položaja, v katerem je prvotni cilj mogoče doseči samo z novimi ukrepi. Ta učinek prelitja naj bi v obravnavani zadevi pomenil, da se iz legitimnega cilja zaščite proračuna Unije izpelje potreba po priznanju pristojnosti Unije na področju ocenjevanja tako postopkov kot finančnih in kadrovskih potreb preiskovalnih služb in javnega tožilstva držav članic, čeprav taka pristojnost nima podlage v Pogodbah.
- 257 Pristojnost držav članic za organizacijo njihovih preiskovalnih služb in javnega tožilstva pa naj bi bila neločljivo povezana s temeljnimi državnimi funkcijami, kot je vzdrževanje javnega reda, ki jih mora Unija spoštovati, in z nacionalno varnostjo, ki je glede na člen 4(2) PEU v izključni pristojnosti vsake države članice.
- 258 Pravna služba Sveta naj bi sicer sprejela podobno stališče, ko je v pravnem mnenju št. 13593/18 navedla, najprej, da člen 2 PEU Uniji ne podeljuje stvarne pristojnosti, ampak so v njem našteje vrednote, ki jih institucije Unije in njene države članice morajo spoštovati, ko delujejo v mejah pristojnosti, ki so Uniji podeljene s Pogodbama, dalje, da se je na kršitev vrednot Unije, vključno s pravno državo, mogoče proti državi članici sklicevati samo takrat, kadar ta deluje na področju, na katerem je pristojna Unija, ter nazadnje, da spoštovanje pravne države od držav članic glede na Pogodbi ne more biti predmet ukrepa ali nadzora institucij Unije, ne glede na obstoj posebne stvarne pristojnosti, v katero spada ta ukrep, zgolj ob upoštevanju postopka iz člena 7 PEU.
- 259 Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije izpodbijata te trditve.

## 2. *Presoja Sodišča*

- 260 S sedmim tožbenim razlogom Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da je zakonodajalec Unije s tem, da je sprejel izpodbijano uredbo in tako na podlagi načela dobrega finančnega poslovanja iz člena 317 PDEU uvedel nadzor nad tem, ali države članice spoštujejo načela pravne države na področjih suverenega delovanja držav članic, ki so v njihovi izključni pristojnosti in so bistvena za to, da te lahko opravljajo svoje temeljne funkcije, odvzel polni učinek tako načelu prenosa pristojnosti, določenem v členu 4(1) in členu 5(2) PEU, kot obveznosti spoštovanja temeljnih funkcij držav članic iz člena 4(2), drugi stavek, PEU.
- 261 V zvezi s tem je, prvič, kot je bilo ugotovljeno v točkah od 112 do 189 te sodbe, zakonodajalec Unije upravičeno lahko izpodbijano uredbo oprl na člen 322(1)(a) PDEU, tako da trditve Republike Poljske, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem navedene uredbe napačno izpeljal svojo pristojnost iz načela dobrega finančnega poslovanja, določenega v členu 317 PDEU, ni mogoče sprejeti.

- 262 Drugič, kot je bilo pojasnjeno v točkah od 124 do 138, od 152 do 157 in od 208 do 219 te sodbe, iz cilja in vsebine izpodbijane uredbe izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, ta uredba Svetu ne dovoljuje, da sprejme sankcije, ampak samo ukrepe za zaščito proračuna Unije in njenih finančnih interesov.
- 263 Tretjič, kot je bilo poudarjeno v točkah od 142 do 145, 168, 169 in 179 te sodbe, obveznost spoštovanja načel, omenjenih v členu 2(a) izpodbijane uredbe, pomeni obveznost rezultata za države članice, ki izhaja neposredno iz zavez, ki so jih sprejele druga do druge in do Unije, in ki se s to uredbo zgolj izvaja, kar se tiče delovanja nacionalnih organov v zvezi s porabo sredstev, kritih s proračunom Unije.
- 264 V zvezi s tem je treba spomniti, da v členu 2 PEU niso samo navedene smernice in nameni politične narave, ampak vsebuje vrednote, ki so – kot je bilo navedeno v točki 145 te sodbe – del same identitete Unije kot skupnega pravnega reda in ki se uresničujejo v načelih, ki vsebujejo pravno zavezujoče obveznosti za države članice.
- 265 Tudi če, kot izhaja iz člena 4(2) PEU, Unija spoštuje nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, tako da imajo te države določeno diskrecijsko pravico pri zagotavljanju izvajanja načel pravne države, pa iz tega nikakor ne izhaja, da se ta obveznost rezultata lahko razlikuje od ene države članice do druge.
- 266 Čeprav imajo države članice ločene nacionalne identitete, ki so neločljivo povezane z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, ki jih Unija spoštuje, namreč sprejemajo pojem „pravna država“, ki si ga delijo kot vrednoto, ki je skupna njihovim ustavnim tradicijam, in glede katerega so se zavezale, da ga bodo vedno spoštovale.
- 267 Četrtrič, trditev Republike Poljske, ki jo podpira Madžarska, da se presoja kršitve načel pravne države v državah članicah nanaša na področja, ki so v izključni pristojnosti držav članic, je bila že v točkah 162, 163, 220 in 221 te sodbe zavrnjena z obrazložitvijo, da ta uredba omogoča presojo samo primerov in ravnanj organov, ki se nanašajo na izvrševanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 268 Res je, da ni izključeno, da se taki primeri ali ravnanja lahko pripišejo organu, za katerega država članica meni, da prispeva k njenemu suverenemu delovanju na področjih, ki so bistvena za izvajanje njenih temeljnih funkcij. To pa ne spremeni dejstva, da kadar tak primer ali tako ravnanje vpliva ali pomeni resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov, Uniji ni mogoče očitati, da za zaščito svoje identitete, katere del so vrednote iz člena 2 PEU, uporablja sredstva, ki so potrebna za zaščito tega dobrega finančnega poslovanja ali teh finančnih interesov, tako da sprejme ustrezne ukrepe, ki se v skladu s členom 5(1) izpodbijane uredbe nanašajo izključno na izvrševanje proračuna Unije.
- 269 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da če države članice svobodno izvajajo svoje pristojnosti na vseh področjih, ki so jim pridržana, to ne spremeni dejstva, da jih morajo izvajati ob spoštovanju prava Unije, ker se ne morejo izogniti obveznostim, ki zanje izhajajo iz tega prava (glej v tem smislu sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 69 in navedena sodna praksa; z dne 19. septembra 2017, Komisija/Irska (Dajatev za registracijo), C-552/15, EU:C:2017:698, točki 71 in 86; z dne 20. aprila 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 48 in navedena sodna praksa, in z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev za sodnike), C-791/19, EU:C:2021:596, točka 56 in navedena sodna praksa).

- 270 Poleg tega Unija s tem, da od držav članic zahteva, da spoštujejo obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije, nikakor ne poskuša sama izvajati teh pristojnosti in si jih posledično niti ne poskuša prisvojiti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča), C-619/18, EU:C:2019:531, točka 52).
- 271 Glede na te preudarke je treba ugotoviti, da trditve Republike Poljske, ki se nanašajo na kršitev načela prenosa pristojnosti in obveznosti spoštovanja temeljnih funkcij držav članic, niso utemeljene.
- 272 Zato je treba sedmi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

***E. Osmi tožbeni razlog: kršitev načela enakosti držav članic pred Pogodbama in nespoštovanje njihove nacionalne identitete v nasprotju s členom 4(2), prvi stavek, PEU***

*1. Trditve strank*

- 273 Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, meni, da bo izvajanje izpodbijane uredbe vzrok za kršitve člena 4(2), prvi stavek, PEU, v skladu s katerim Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama in tudi njihovo nacionalno identiteto, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami
- 274 Na prvem mestu, v skladu z uvodno izjavo 16 izpodbijane uredbe je za ugotavljanje kršitev načel pravne države potrebna temeljita kvalitativna ocena Komisije, ki se opira na ustrezne informacije iz razpoložljivih virov in priznanih institucij, med katerimi so sklepi in priporočila Beneške komisije. Ta pa naj bi v poročilu o imenovanju sodnikov, sprejetem na njenem 70. plenarnem zasedanju, navedla, da je treba razlikovati med državami, ki so del „starih demokracij“, in državami, ki so „nove demokracije“, ker lahko tako razlikovanje ustvarja resno tveganje, da Komisija na podlagi te uredbe države članice obravnava različno.
- 275 Republika Poljska ob podpori Madžarske sicer poudarja, da je Računsko sodišče v mnenju št. 1/2018 o predlogu uredbe, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana uredba, grajalo dejstvo, da ta predlog ne določa nobenega natančnega merila zlasti za pogoje za uvedbo postopka ter za izbiro in obseg ukrepov, ki jih je treba sprejeti, kar ne omogoča, da se zagotovi dosledna uporaba upoštevni določb te uredbe in posledično enakost držav članic pred Pogodbama.
- 276 Na drugem mestu, Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da je uvedba mehanizma sankcioniranja z izpodbijano uredbo zakonodajalca Unije prisilila, da je izbral postopek za sprejetje ukrepov za zaščito proračuna Unije, ki neposredno krši načelo enakosti držav članic pred Pogodbama. Iz člena 6(10) in (11) te uredbe namreč izhaja, da sklepe v zvezi s temi ukrepi Svet sprejme s kvalificirano večino, opredeljeno v členu 16(4) PEU, ki zahteva sodelovanje zadevne države članice.
- 277 Vendar naj bi sprejetje takih kaznovalnih ukrepov s kvalificirano večino ob sodelovanju zadevne države članice povzročilo neposredno diskriminacijo malih in srednjih držav članic, ker ta večina zahteva glasovanje najmanj 15 držav članic, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva Unije. Velike države članice, ki predstavljajo večji odstotek prebivalstva Unije, naj bi tako imele pri glasovanjih o sprejetju ukrepov za zaščito proračuna Unije in zlasti ukrepov, ki se nanje neposredno nanašajo, ugodnejši položaj v primerjavi z malimi in srednjimi državami članicami, ki predstavljajo manjši delež prebivalstva. Čeprav take povezave ni mogoče izpodbijati v zvezi

s sprejetjem normativnih aktov, ki učinkujejo v vseh državah članicah, naj bi bil položaj drugačen v zvezi s sankcijskimi ukrepi, ki naj bi imeli učinke samo za eno državo članico, kot so ukrepi, ki se lahko sprejmejo na podlagi izpodbijane uredbe.

- 278 Poleg tega naj bi določbe Pogodb, s katerimi je institucijam Unije dovoljeno, da državam članicam naložijo sankcije, sistematično iz glasovanja izključevale države članice, na katere se nanaša predlog akta o naložitvi sankcij. Tak naj bi bil zlasti primer člena 126 PDEU o čezmernem javnofinančnem primanjkljaju ter člena 7 PEU in člena 354 PDEU v zvezi s postopkom iz navedenega člena 7.
- 279 Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije izpodbijata te trditve.

## 2. *Presoja Sodišča*

- 280 Z osmim tožbenim razlogom Republika Poljska, ki jo podpira Madžarska, meni, da bo izvajanje izpodbijane uredbe vzrok za kršitve načela enakosti držav članic pred Pogodbama in njihove nacionalne identitete, ki ju mora Unija spoštovati v skladu s členom 4(2), prvi stavek, PEU. Te kršitve naj bi izhajale, najprej, iz tega, da Komisija upošteva mnenja in študije Beneške komisije, dalje, iz nenatančnosti meril, ki se nanašajo zlasti na pogoje za uvedbo postopka iz te uredbe ter izbiro in obseg ukrepov, ki se sprejmejo, in nazadnje, iz pravila o glasovanju, določenega v členu 6(11) navedene uredbe, v zvezi s sklepi, ki jih mora Svet sprejeti na podlagi člena 6(10) te uredbe.
- 281 V zvezi s tem je treba, na prvem mestu, glede dejstva, da Komisija upošteva ustrezne informacije, ki izvirajo iz Beneške komisije, opozoriti, da se vrednota pravne države, ki je v osrčju mehanizma horizontalne pogojenosti, uvedenega v členu 4(1) izpodbijane uredbe, nanaša na spoštovanje načel, navedenih v členu 2(a) te uredbe.
- 282 Kot je bilo opozorjeno v točki 263 te sodbe, ta obveznost spoštovanja teh načel pomeni obveznost rezultata za države članice, ki izhaja neposredno iz njihovega članstva v Uniji, na podlagi člena 2 PEU, ki je nobena država članica ne sme prezreti in ki se z izpodbijano uredbo zgolj izvaja, kar se tiče delovanja nacionalnih organov v zvezi s porabo sredstev, pokritih s proračunom Unije.
- 283 Iz točk 265 in 266 te sodbe pa izhaja, da čeprav morata Komisija in Svet svoje presoje opravljati tako, da ustrezno upoštevata posebne okoliščine in okvir vsakega postopka, ki se izvaja na podlagi izpodbijane uredbe, ter zlasti posebnosti pravnega sistema zadevne države članice in diskrecijsko pravico, ki jo ima ta država članica pri zagotavljanju izvajanja načel pravne države, ta zahteva nikakor ni nezdržljiva z uporabo enotnih meril presoje.
- 284 Zlasti ker Unija spoštuje nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, morajo njene institucije pri preverjanju, ali države članice izpolnjujejo obveznosti rezultata, ki izhajajo neposredno iz njihovega članstva v Uniji, na podlagi člena 2 PEU, upoštevati značilnosti ustavnih in pravnih sistemov teh držav članic.

- 285 V zvezi s tem mora Komisija zagotavljati ustreznost informacij, ki jih uporabi, in zanesljivost virov teh informacij, kar lahko nadzira sodišče Unije. Zlasti člen 6(3) izpodbijane uredbe ne podeljuje posebne ali absolutne dokazne vrednosti in ne pripisuje določenih pravnih učinkov niti virom informacij, ki so v njem omenjeni, niti tistim virom, ki so navedeni v uvodni izjavi 16 te uredbe, tako da ta določba Komisije ne odvezuje obveznosti, da opravi skrbno presojo dejanskega stanja.
- 286 Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točki 202 te sodbe, za presoje Komisije in Sveta veljajo postopkovne zahteve, določene v členu 6, od (1) do (9), izpodbijane uredbe. Te zahteve zlasti vključujejo, kot je poudarjeno v uvodni izjavi 26 te uredbe, obveznost Komisije, da se opre na dokaze in spoštuje načela objektivnosti, prepovedi diskriminacije in enakosti držav članic pred Pogodbama, kadar vodi postopke na podlagi te določbe. V zvezi z ugotavljanjem in ocenjevanjem kršitev načel pravne države je treba navedene zahteve razumeti z vidika uvodne izjave 16 navedene uredbe, v skladu s katero mora biti ta ocena objektivna, nepristranska in pravična, spoštovanje vseh teh obveznosti pa je predmet celovitega sodnega nadzora Sodišča.
- 287 Komisija tako ostaja odgovorna za informacije, ki jih uporabi, in zanesljivost virov teh informacij. Poleg tega ima zadevna država članica med postopkom iz člena 6, od (1) do (9), izpodbijane uredbe možnost, da predloži pripombe o informacijah, ki jih Komisija namerava uporabiti, da bi predlagala sprejetje ustreznih ukrepov. Zato lahko izpodbija dokazno vrednost vsakega od uporabljenih dokazov, saj je utemeljenost presoj Komisije vsekakor lahko predmet nadzora sodišča Unije v okviru tožbe, vložene zoper sklep Sveta, sprejet na podlagi te uredbe.
- 288 Na drugem mestu, v zvezi z domnevno nenatančnostjo meril, ki se uporabljajo za pogoje za uvedbo postopka ter izbiro in obseg ukrepov, ki se sprejmejo, iz povezane razlage člena 4 in člena 6(1) izpodbijane uredbe izhaja, kot je bilo poudarjeno v točki 125 te sodbe, da lahko Komisija začne ta postopek samo takrat, kadar ugotovi, da obstajajo utemeljeni razlogi za domnevo, da je bilo v državi članici kršeno najmanj eno od načel pravne države, omenjenih v členu 2(a) te uredbe, da se ta kršitev nanaša na najmanj enega od primerov, ki se lahko pripišejo organu države članice, ali najmanj eno od ravnanj takih organov iz člena 4(2) navedene uredbe, če so ti primeri ali ravnanja pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov, ter da ta kršitev dovolj neposredno vpliva ali pomeni dovolj neposredno resno tveganje vpliva na to dobro poslovanje ali te finančne interese z dejansko povezavo med temi kršitvami in tem vplivom ali resnim tveganjem vplivanja.
- 289 Glede teh načel iz ugotovitev v točki 169 te sodbe izhaja, da Republika Poljska ne more trditi, da ne pozna konkretno in natančno obveznosti rezultata, ki jih mora izpolnjevati zaradi svojega pristopa k Uniji, kar se tiče spoštovanja vrednote pravne države.
- 290 V zvezi s tem je sicer res, da člen 2(a) izpodbijane uredbe ne določa natančno načel pravne države, ki so v njem omenjena, vendar ostane dejstvo, da je v uvodni izjavi 3 te uredbe navedeno, da so načela zakonitosti, pravne varnosti, prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, učinkovitega sodnega varstva in delitve oblasti, navedena v tej določbi, predmet obsežne sodne prakse Sodišča. Enako velja za načeli enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije, ki sta tudi omenjeni, kot izhaja med drugim iz točk 94 in 98 sodbe z dne 3. junija 2021, Madžarska/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), ter točk 57 in 58 sodbe z dne 2. septembra 2021, État belge (Pravica do prebivanja v primeru nasilja v družini) (C-930/19, EU:C:2021:657).

- 291 Ta načela pravne države, kot so se na podlagi Pogodb Unije razvila v sodni praksi Sodišča, so torej priznana in pojasnjena v pravnem redu Unije in izvirajo iz skupnih vrednot, ki jih države članice priznavajo in uporabljajo v svojih pravnih redih.
- 292 Poleg tega so v uvodnih izjavah od 8 do 10 in 12 izpodbijane uredbe omenjene glavne zahteve, ki izhajajo iz teh načel. Te uvodne izjave zlasti ponujajo razjasnitev primerov, ki so lahko značilni za kršitve načel pravne države in so navedeni v členu 3 te uredbe, ter primerov in ravnanj, na katere se morajo nanašati te kršitve in so opisani v členu 4(2) navedene uredbe, da lahko utemeljijo sprejetje ustreznih ukrepov v smislu člena 4(1) te uredbe.
- 293 Nazadnje, za presoje Komisije in Sveta veljajo postopkovne zahteve, na katere je bilo opozorjeno v točki 286 te sodbe.
- 294 Glede primerov in ravnanj organov iz člena 4(2) izpodbijane uredbe in njihove pomembnosti za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali njene finančne interese je bilo v točkah od 171 do 177 te sodbe poudarjeno, da so dovolj natančni, da lahko Republika Poljska dovolj konkretno in predvidljivo opredeli primere in ravnanja, na katere se nanaša ta določba.
- 295 Kar se tiče pojmov „dobro finančno poslovanje“ in „zaščita finančnih interesov Unije“, je prvi med drugim omenjen v členu 310(5) PDEU in členu 317, prvi odstavek, PDEU ter opredeljen v členu 2, točka 59, Finančne uredbe kot izvrševanje proračuna v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, medtem ko drugi izhaja iz člena 325 PDEU in se v skladu s členom 63(2) Finančne uredbe nanaša na vse zakonodajne, regulativne in upravne ukrepe, namenjene med drugim preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju nepravilnosti in goljufij pri izvrševanju proračuna.
- 296 V zvezi s tem člen 2, točka 1, Uredbe št. 883/2013 „finančne interese Unije“ opredeljuje kot „prihodke, odhodke in sredstva, ki so vključena v proračun [Unije], kot tudi tista, ki so vključena v proračune institucij, organov, uradov in agencij, ter proračune, ki jih ti upravljajo in nadzirajo“. Člen 135(1), (3) in (4) Finančne uredbe pa določa, da Komisija za zaščito finančnih interesov Unije vzpostavi in upravlja sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev.
- 297 Sodišče je poleg tega odločilo, da pojem „finančni interesi Unije“ v smislu člena 325(1) PDEU ne zajema samo prihodkov, danih na voljo proračunu Unije, temveč tudi odhodke, krite s tem proračunom (sodba z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točka 183). Ta pojem torej ni pomemben samo v okviru ukrepov za boj proti nepravilnostim in goljufijam iz te določbe, ampak tudi za dobro finančno poslovanje tega proračuna, ker tudi zaščita teh finančnih interesov prispeva k temu dobremu poslovanju.
- 298 Preprečevanje vplivov, kot so ti iz člena 4(1) izpodbijane uredbe, je zato dopolnitev popraviljanja takih vplivov, ki je neločljivo povezana tako s pojmom „dobro finančno poslovanje“ kot s pojmom „zaščita finančnih interesov Unije“ in jo je treba zato šteti za stalno in horizontalno zahtevo finančnih predpisov Unije.
- 299 Poleg tega ta določba zahteva, da kršitve načel pravne države, ki so ugotovljene, pomenijo „resno“ tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali njene finančne interese, ter zato zahteva, da se dokaže, da je uresničitev tega tveganja zelo verjetna v zvezi s primeri ali ravnanji organov iz člena 4(2) izpodbijane uredbe, ker se ustrezni ukrepi sicer lahko sprejmejo

samo, če je med kršitvijo enega od načel pravne države in tem resnim tveganjem ugotovljena dovolj neposredna povezava, to je dejanska povezava. Poleg tega je treba pri sprejetju teh ukrepov izpolniti tudi postopkovne zahteve, ki so bile nazadnje navedene v točki 286 te sodbe.

- 300 Glede dovolj neposredne povezave med ugotovljeno kršitvijo načela pravne države in zaščito proračuna ali finančnih interesov Unije je dovolj napotiti na točke od 178 do 180 te sodbe.
- 301 Nazadnje, izbira in obseg ukrepov, ki se lahko sprejmejo na podlagi izpodbijane uredbe, sta omejena, ker so, kot je bilo poudarjeno v točki 153 te sodbe, v členu 5(1) izpodbijane uredbe izčrpno naštetih različni ukrepi za zaščito, ki se lahko sprejmejo.
- 302 V skladu s členom 5(3) te uredbe morajo biti taki ukrepi sorazmerni in določeni glede na dejanski ali morebitni vpliv kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali na finančne interese Unije. Narava, trajanje, resnost in obseg kršitev načel pravne države se morajo ustrezno upoštevati in biti, kolikor je to mogoče, usmerjeni v ukrepe Unije, na katere te kršitve vplivajo. Iz tega izhaja, da morajo biti sprejeti ukrepi strogo sorazmerni z vplivom ugotovljenih kršitev načel pravne države na proračun Unije ali njene finančne interese.
- 303 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov in postopkovnih zahtev, na katere je bilo nazadnje opozorjeno v točki 286 te sodbe, so trditve Republike Poljske, ki jo podpira Madžarska, v zvezi z nenatančnostjo meril, ki se nanašajo med drugim na pogoje za uvedbo postopka ter izbiro in obseg ukrepov, ki se sprejmejo, popolnoma neutemeljene.
- 304 Na tretjem mestu, v zvezi s trditvijo o domnevni nezdržljivosti pravila o glasovanju iz člena 6(11) izpodbijane uredbe za sprejetje sklepov Sveta na podlagi člena 6(10) te uredbe z načelom enakosti držav članic pred Pogodbama je treba na eni strani poudariti, da ta trditev delno temelji na trditvi, da imajo ukrepi, ki se lahko sprejmejo na podlagi tega člena 6(10), naravo sankcij, pri katerih sprejetju je zadevna država članica s Pogodbama izključena iz glasovanja.
- 305 Kot pa je bilo pojasnjeno v točkah od 112 do 229 te sodbe, namen ukrepov, ki se lahko sprejmejo na podlagi izpodbijane uredbe, ni sankcioniranje države članice zaradi kršitev načel pravne države, ampak izključno zaščititi dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali njene finančne interese.
- 306 Poleg tega je država članica lahko izključena iz postopka glasovanja s kvalificirano večino samo v primerih, v katerih Pogodbi to izrecno določata in v katerih je zato kvalificirana večina določena v skladu s členom 238(3) PDEU.
- 307 Na drugi strani, čeprav je res, da ima zakonodajalec Unije možnost poskrbeti za sprejetje določb za izvajanje osnovnih uredb po postopku, ki se razlikuje od postopka za sprejetje osnovne uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 1996, Parlament/Svet, C-303/94, EU:C:1996:238, točka 23 in navedena sodna praksa), to ne spremeni dejstva, da je, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 96 sklepnih predlogov, pravilo o glasovanju iz člena 6(11) izpodbijane uredbe, in sicer pravilo kvalificirane večine s sodelovanjem vseh držav članic, tisto pravilo, za katero člen 16(3) PDEU določa, da se samodejno uporablja za posvetovanje Sveta, razen v primerih, za katere je v Pogodbah določeno drugače.
- 308 Dodati je treba, da to pravilo o glasovanju ni le določeno v samih Pogodbah, ampak da tudi ne krši načela enakosti držav članic pred Pogodbama.

- 309 Zlasti dejstvo, da se interesi držav članic lahko razlikujejo in da je glede na to, da se vse države članice ali samo nekatere od njih udeležijo glasovanja v Svetu, ob koncu navedenega glasovanja bolj ali manj lahko doseči manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, v smislu člena 16(4) PEU, nikakor ni posebnost postopka, uvedenega z izpodbijano uredbo, in je v celoti združljivo z izbirami avtorjev Pogodb. V skladu z vrednoto demokracije iz člena 2 PEU je namreč namen te določbe zagotoviti, da sklepi Sveta temeljijo na zadostni zastopanosti tako držav članic kot prebivalstva Unije.
- 310 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je treba osmi tožbeni razlog zavrni kot neutemeljen.

## ***F. Deveti tožbeni razlog: kršitev načela pravne varnosti***

### *1. Trditve strank*

- 311 Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da določbe izpodbijane uredbe ne izpolnjujejo zahtev glede jasnosti in natančnosti, ki izhajata iz načela pravne varnosti, ker ta uredba ne določa jasno zahtev, ki jih morajo države članice izpolnjevati, da lahko obdržijo financiranja iz proračuna Unije, ki so jim bila odobrena, in ker Komisiji in Svetu podeljuje preširoko diskrecijsko pravico.
- 312 Prvič, v zvezi s tem naj bi težavo povzročal pojem „pravna država“, kot je opredeljen v členu 2(a) izpodbijane uredbe. Ta pojem naj načeloma ne bi mogel biti opredeljen splošno, saj naj bi vseboval neizčrpno število načel, katerih pomen se lahko razlikuje med državami glede na njihove ustavne značilnosti ali pravne tradicije. Poleg tega naj bi bil s to opredelitvijo obseg navedenega pojma kot vrednote Unije, ki naj bi bila samo ena od vrednot iz člena 2 PEU, neupravičeno razširjen na druge vrednote iz te določbe.
- 313 Drugič, elementi za presojo spoštovanja načel pravne države, določeni v členih 3 in 4 izpodbijane uredbe, naj ne bi izpolnjevali zahtev glede jasnosti in natančnosti, ker naj bi uporaba teh načel predpostavljala, da so predhodno konkretno izraženi. Zaradi neobstoja splošne opredelitve navedenih načel in ob upoštevanju zelo omejenih pristojnosti Unije, da jim da konkreten izraz, pa naj ta načela ne bi imela konkretne materialne vsebine v pravu Unije. Čeprav je res, da sta Sodišče in Evropsko sodišče za človekove pravice pojasnili nekatere vidike vrednote pravne države, naj vseeno ne bi še natančno določili vsebine drugih vrednot iz člena 2 PEU in njihovega razmerja z načelom spoštovanja nacionalne identitete držav članic iz člena 4(2) PEU.
- 314 Sodišče naj bi se v sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 32), res sklicevalo na vrednoto pravne države iz člena 2 PEU, vendar naj bi pojasnilo, da je ta vrednota uresničena v členu 19 PEU. Zato naj bi vrednote iz člena 2 PEU, da bi se uporabljale, morale dobiti konkreten izraz v drugih določbah Pogodb. Ker pa naj druge vrednote, razen pravne države, ki so z izpodbijano uredbo neupravičeno vključene v zadnjenavedeni pojem, ne bi bile jasno opredeljene, naj bi Sodišče moralo med drugim pojasniti pojme „pluralizem“, „nediskriminacija“, „strpnost“, „pravičnost“ in „solidarnost“. Zavezujoča razlaga teh pojmov, ki bi jo podalo Sodišče, naj bi tako – ob sodnem nadzoru sklepov, sprejetih na podlagi te uredbe – presegala pristojnosti, podeljene Uniji.



- 315 Nenatančnost člena 3 in člena 4(2) izpodbijane uredbe, ker so v njiju uporabljeni izrazi, kot so „pravilno delovanje“, „organi“ oziroma „službe“ in „pravilno delovanje učinkovitih in preglednih sistemov za finančno poslovanje in računovodstvo“, ter neizčrpnost seznamov v teh določbah bosta torej Komisiji in Svetu omogočili, da jih natančneje določita ob izvajanju te uredbe, kar bo v bistvu omogočilo retroaktivno uporabo tako določenih standardov.
- 316 Tretjič, med viri informacij, ki jih mora Komisija uporabiti na podlagi člena 6(3) izpodbijane uredbe pri ugotavljanju kršitve načel pravne države, so navedeni „sklepi in priporočila“ institucij Unije, drugih ustreznih mednarodnih organizacij in drugih priznanih institucij, medtem ko naj v skladu s pravom Unije ti viri ne bi zavezovali držav članic. Ta uredba naj jim torej ne bi mogla podeliti zavezujoče narave. Tudi seznam primerov v uvodni izjavi 16 navedene uredbe naj ne bi zadostno določal omenjenih „odločitev, sklepov in priporočil“.
- 317 Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije izpodbijata te trditve.

## 2. Presoja Sodišča

- 318 Z devetimi tožbenimi razlogi Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da izpodbijana uredba krši načelo pravne varnosti ter Komisiji in Svetu podeljuje preširoko diskrecijsko pravico zaradi nenatančnosti najprej pojma „pravna država“, kot je opredeljen v členu 2(a) te uredbe, nato meril iz člena 3 in člena 4(2) navedene uredbe ter nazadnje virov informacij, na katere mora Komisija opreti svoje presoje v skladu s členom 6(3) te uredbe.
- 319 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo pravne varnosti zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba predvidljiva za pravne subjekte, zlasti kadar imajo lahko neugodne posledice. To načelo zlasti terja, da predpis zadevnim subjektom omogoča, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga, ter da se lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi (sodba z dne 29. aprila 2021, Banco de Portugal in drugi, C-504/19, EU:C:2021:335, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 320 Vendar teh zahtev ni mogoče razlagati tako, da nasprotujejo temu, da zakonodajalec Unije v okviru predpisa, ki ga sprejme, uporabi abstrakten pravni pojem, ali da nalagata, da so v takem abstraktnem predpisu navedeni različni konkretni primeri, v katerih bi se lahko uporabil, saj zakonodajalec ne more vnaprej opredeliti vseh teh primerov (glej po analogiji sodbo z dne 20. julija 2017, Marco Tronchetti Provera in drugi, C-206/16, EU:C:2017:572, točki 39 in 40).
- 321 Zato dejstvo, da zakonodajni akt podeljuje diskrecijsko pravico organom, pristojnim za njegovo izvajanje, samo po sebi ni v nasprotju z zahtevo po predvidljivosti, če sta obseg in način izvajanja take pravice glede na zadevni zakoniti cilj opredeljena dovolj jasno, da se zagotovi ustrezno varstvo pred samovoljo (glej v tem smislu sodbi z dne 17. junija 2010, Lafarge/Komisija, C-413/08 P, EU:C:2010:346, točka 94, in z dne 18. julija 2013, Schindler Holding in drugi/Komisija, C-501/11 P, EU:C:2013:522, točka 57).
- 322 Trditev, da je pojem „pravna država“, opredeljen v členu 2(a) izpodbijane uredbe, nenatančen in preširok, je treba najprej presoditi glede na te preudarke.

- 323 V zvezi s tem, prvič, namen te določbe ni izčrpno opredeliti ta pojem, ampak je v njem v smislu te uredbe samo pojasnjenih več načel, ki jih ta zajema in ki so po mnenju zakonodajalca Unije najpomembnejša z vidika predmeta navedene uredbe, ki je zagotoviti zaščito proračuna Unije.
- 324 Drugič, v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, načela, omenjena v členu 2(a) izpodbijane uredbe, ne presegajo mej pojma „pravna država“. Zlasti sklicevanje na varstvo temeljnih pravic je navedeno samo za ponazoritev zahtev načela učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljeno tudi v členu 19 PEU in za katero tudi Republika Poljska priznava, da je del tega pojma. Enako velja za sklicevanja na načeli prepovedi diskriminacije in enakosti. Čeprav so v členu 2 PEU ločeno omenjeni pravna država kot skupna vrednota držav članic ter načeli enakosti in prepovedi diskriminacije, je treba namreč ugotoviti, da se za državo članico, katere družbo zaznamuje diskriminacija, ne more šteti, da zagotavlja spoštovanje pravne države v smislu te skupne vrednote.
- 325 To ugotovitev potrjuje dejstvo, da je Beneška komisija v študiji št. 711/2013 z dne 18. marca 2016, ki vsebuje „seznam meril za pravno državo“, na katero se sklicuje uvodna izjava 16 izpodbijane uredbe, med drugim navedla, da pojem „pravna država“ temelji na varnem in predvidljivem pravu, v katerem ima vsakdo pravico, da ga odločevalci obravnavajo dostojanstveno, enako in razumno, ob upoštevanju obstoječega prava, ter da ima na voljo pravna sredstva za izpodbijanje odločb pred neodvisnimi in nepristranskimi sodišči po poštenem postopku. Te značilnosti pa so izražene prav v členu 2(a) te uredbe.
- 326 Tretjič, glede na to, kar je bilo navedeno v točkah od 289 do 293 te sodbe, je treba trditev Republike Poljske, ki jo podpira Madžarska, da načela pravne države, omenjena v členu 2(a) izpodbijane uredbe, nimajo konkretne materialne vsebine v pravu Unije, zavrtni kot neutemeljeno.
- 327 Četrtič, glede razmerja med temi načeli pravne države in načelom spoštovanja nacionalne identitete držav članic, navedenim v členu 4(2) PEU, zadostuje napotitev na točke od 282 do 286 te sodbe.
- 328 Petič, glede trditve, da morajo vrednote iz člena 2 PEU, da bi se uporabljale, dobiti konkreten izraz v drugih določbah Pogodb, je bilo na eni strani v točkah od 192 do 199 te sodbe poudarjeno, da Pogodbi vsebujeta številne določbe, ki so pogosto konkretizirane z različnimi akti sekundarne zakonodaje in ki institucijam Unije podeljujejo pristojnost, da preučijo, ugotovijo in po potrebi sankcionirajo kršitve vrednot iz člena 2 PEU, storjene v državi članici. Na drugi strani je bilo v točkah od 112 do 189 te sodbe ugotovljeno, da je člen 322(1)(a) PDEU pravna podlaga, ki zakonodajalcu Unije omogoča, da sprejme določbe o ugotovitvah kršitev vrednote pravne države in pravnih posledicah teh kršitev, da se zaščitijo proračun Unije in njeni finančni interesi, kadar take kršitve vplivajo ali pomenijo resno tveganje vpliva na ta proračun in te interese.
- 329 Šestič, ob domnevi, da mora Sodišče v okviru ničnostne tožbe zoper sklep, sprejet na podlagi izpodbijane uredbe, razložiti pojme „pluralizem“, „nediskriminacija“, „strpnost“, „pravičnost“ in „solidarnost“ iz člena 2 PEU, bi s tem – v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske – izvajalo samo pristojnosti, ki so mu podeljene s Pogodbama, zlasti s členom 263 PDEU.

- 330 Na drugem mestu, glede domnevne nenatančnosti meril, uporabljenih v členu 3 in členu 4(2) izpodbijane uredbe, prvič, iz točke 155 te sodbe izhaja, da ta člen 3 ne določa obveznosti za države članice, ampak samo navaja primere, ki so lahko značilni za kršitve načel pravne države, in je tako njegov namen olajšati uporabo te uredbe s tem, da pojasnjuje zahteve, ki so neločljivo povezane s temi načeli.
- 331 Drugič, glede domnevno nenatančnih pojmov v členu 4(2) navedene uredbe je treba najprej spomniti, da je bil pojem „organ“ preučen v točkah 175 in 176 te sodbe in da pojem „službe“ vključuje samo „preiskovalne službe in javno tožilstvo“.
- 332 Dalje, glede „pravilnega delovanja“ javnih organov, vključno z organi preprečevanja, organi, ki izvršujejo proračun Unije, organi, ki izvajajo finančni nadzor, spremljanje in notranje revizije, ter preiskovalnimi službami in javnim tožilstvom iz člena 3(b) in člena 4(2), od (a) do (c), izpodbijane uredbe, iz uvodnih izjav 8 in 9 te uredbe izhaja, da se ta izraz nanaša na sposobnost teh organov, da ustrezno ter dejansko in učinkovito opravljajo svoje funkcije, pomembne za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov.
- 333 Nazadnje, izraz „učinkoviti in pregledni sistemi za finančno poslovanje in računovodstvo“, uporabljen v členu 4(2)(b) izpodbijane uredbe, napotuje na pojem „finančno poslovanje“, ki spada v okvir pojma „dobro finančno poslovanje“, ki je uporabljen v samih Pogodbah, zlasti v členu 310(5) in členu 317, prvi odstavek, PDEU, ter opredeljen v členu 2, točka 59, Finančne uredbe kot izvrševanje proračuna v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Izraz „računovodstvo“ pa izraža med drugim obveznosti finančnega nadzora, spremljanja in notranje revizije, omenjene v navedenem členu 4(2)(b), medtem ko izraz „učinkoviti in pregledni sistemi“ vključuje vzpostavitev urejenega sklopa pravil, s katerimi se učinkovito in pregledno zagotavljata navedeni finančno poslovanje in računovodstvo.
- 334 Tretjič, trditev, ki temelji na neizčrpnosti seznama primerov ali ravnanj v členu 4(2) izpodbijane uredbe, je bila zavrnjena v točkah od 171 do 177 te sodbe, glede primerov, ki so lahko značilni za kršitve, navedenih v členu 3 te uredbe, pa je bilo v točki 171 te sodbe poudarjeno, da za potrebe mehanizma horizontalne pogojenosti, kot je uveden z navedeno uredbo, nikakor ni potrebna posebna opredelitev pojma „kršitev“.
- 335 Četrtoč, v zvezi z diskrecijsko pravico, ki je s temi določbami podeljena Komisiji in Svetu, iz zgornjih preudarkov izhaja, da izrazi, ki jih Republika Poljska graja ob podpori Madžarske, izpolnjujejo zahteve načela pravne varnosti, navedene v točkah od 319 do 321 te sodbe. Poleg tega morata ti instituciji za utemeljitev sprejetja ustreznih ukrepov na podlagi izpodbijane uredbe konkretno ugotoviti vse pogoje, ki so bili nazadnje poudarjeni v točkah 286 in 288 te sodbe.
- 336 Na tretjem mestu, v zvezi s trditvami, da člen 6(3) in (8) izpodbijane uredbe ne opredeljuje dovolj natančno virov informacij, na katere se lahko Komisija opre, od katerih nekateri ne zavezujejo držav članic in ki jim ta uredba ne more podeliti zavezujoče narave, je treba spomniti, da v skladu z navedeno določbo Komisija pri preučevanju, ali so pogoji iz člena 4 te uredbe izpolnjeni, in pri ocenjevanju sorazmernosti ukrepov, ki bodo uvedeni, upošteva ustrezne informacije iz razpoložljivih virov, vključno z odločitvami, sklepi in priporočili institucij Unije ter drugih ustreznih mednarodnih organizacij in drugih priznanih institucij.
- 337 V zvezi s tem mora Komisija v skladu s členom 4(1) izpodbijane uredbe ugotoviti, ali so pogoji iz člena 4 te uredbe izpolnjeni.

- 338 Poleg tega mora Komisija v skladu s členom 6(1) navedene uredbe v pisnem uradnem obvestilu, ki ga pošlje zadevni državi članici, navesti dejanske elemente in posebne razloge, na katerih temeljijo njene ugotovitve, na podlagi katerih ima utemeljene razloge za domnevo, da so pogoji izpolnjeni.
- 339 Iz tega izhaja, da mora Komisija skrbno presoditi dejansko stanje ob upoštevanju pogojev, določenih v členu 4 izpodbijane uredbe. V skladu s členom 6, od (7) do (9), te uredbe enako velja za zahtevo po sorazmernosti ukrepov, določeno v njenem členu 5(3).
- 340 V uvodnih izjavah 16 in 26 navedene uredbe je sicer navedeno, da mora Komisija opraviti temeljito kvalitativno oceno, ki mora biti objektivna, nepristranska in pravična, spoštovati načela objektivnosti, nediskriminacije in enake obravnave držav članic pred Pogodbama ter potekati v skladu z nepristranskim pristopom, ki temelji na dokazih.
- 341 Iz tega izhaja, da mora Komisija pod nadzorom sodišča Unije zagotavljati ustreznost informacij, ki jih uporabi, in zanesljivost virov teh informacij. Te določbe zlasti ne zagotavljajo posebne ali absolutne dokazne vrednosti in ne pripisujejo določenih pravnih učinkov niti virom informacij, ki so v njih omenjeni, niti tistim virom, ki so navedeni v uvodni izjavi 16 izpodbijane uredbe, tako da Komisije ne odvezujejo obveznosti, da opravi skrbno presojo dejanskega stanja, ki v celoti izpolnjuje zahteve, navedene v prejšnji točki.
- 342 V zvezi s tem je v uvodni izjavi 16 izpodbijane uredbe pojasnjeno dejstvo, da ustrezne informacije iz razpoložljivih virov in priznanih institucij med drugim vključujejo sodbe Sodišča, poročila Računskega sodišča, letno poročilo Komisije o stanju pravne države in pregled stanja na področju pravosodja v Uniji, poročila OLAF, Evropskega javnega tožilstva in Agencije Evropske unije za temeljne pravice ter sklepe in priporočila ustreznih mednarodnih organizacij in mrež, vključno z organi Sveta Evrope, kot sta GRECO in Beneška komisija, zlasti njen seznam meril za pravno državo, ter evropskimi mrežami vrhovnih sodišč in sodnih svetov.
- 343 Komisija tako ostaja odgovorna za informacije, ki jih uporabi, in zanesljivost virov teh informacij. Poleg tega ima zadevna država članica med postopkom iz člena 6, od (1) do (9), izpodbijane uredbe možnost, da predloži pripombe o informacijah, ki jih Komisija namerava uporabiti, da bi predlagala sprejetje ustreznih ukrepov. Zato lahko izpodbija dokazno vrednost vsakega od uporabljenih dokazov, saj je utemeljenost presoj Komisije vsekakor lahko predmet nadzora sodišča Unije v okviru tožbe, vložene zoper sklep Sveta, sprejet na podlagi te uredbe.
- 344 Zlasti mora Komisija zadevni državi članici ob začetku postopka na podlagi člena 6(1) izpodbijane uredbe in redno med celotnim postopkom natančno sporočiti ustrezne informacije, ki izvirajo iz razpoložljivih virov, na katere namerava opreti svoj predlog izvedbenega sklepa o sprejetju ustreznih ukrepov, ki ga bo predstavila Svetu. Poleg tega v nasprotju s tem, kar Republika Poljska trdi ob podpori Madžarske, priporočilom, ki jih lahko Komisija upošteva v skladu s členom 6(3) in (8) te uredbe, ni podeljena nobena zavezujoča narava.
- 345 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba deveti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

## **G. Deseti tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti**

### *1. Trditve strank*

- 346 Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da je zakonodajalec Unije z mehanizmom pogojenosti, uvedenim z izpodbijano uredbo, kršil načelo sorazmernosti, ker obstajajo druge določbe prava Unije, namenjene zaščiti proračuna Unije. Poudarja, da Komisija v skladu s členom 6(1) te uredbe uporablja ta mehanizem, razen če ne meni, da bi lahko z drugimi postopki, določenimi v zakonodaji Unije, proračun Unije zaščitila učinkoviteje. Dodaja, da je v uvodni izjavi 17 navedene uredbe pojasnjeno, da finančna zakonodaja Unije že na različne načine ščiti proračun Unije. Zakonodajalec Unije pa naj ne bi navedel niti razlogov, iz katerih naj ti načini ne bi bili učinkoviti, niti načina, kako naj bi ta uredba zapolnila domnevne pomanjkljivosti.
- 347 Natančneje, razlog, iz katerega je bila zaščita proračuna Unije pogojena z ugotovitvijo kršitev načel pravne države in ni bila neposredno povezana s spoštovanjem načela dobrega finančnega poslovanja, ker je to že opredeljeno v členu 2, točka 59, Finančne uredbe, natančneje določeno v poglavju 7 te uredbe in kot obveznost držav članic določeno v členu 56(2) te uredbe, naj ne bi bil jasno razviden. Zakonodajalec Unije naj bi tako lahko v Finančni uredbi določil obveznosti držav članic v zvezi s spoštovanjem načela dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije.
- 348 Razlog, na katerem temelji pristop, uporabljen v izpodbijani uredbi, naj bi bila torej želja Parlamenta, Sveta in Komisije, da zaobidejo omejitve, ki so v Pogodbah določene za njihovo pristojnost za preučitev spoštovanja načel pravne države v državah članicah. Zakonodajalec Unije naj bi s sprejetjem te uredbe Svetu in Komisiji podelil neomejeno pravico, da s političnega vidika presojata spoštovanje načel pravne države in da vsako ugotovljeno kršitev teh načel na splošno povežeta z načelom dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije.
- 349 S tem, da ni dokazal dodane vrednosti mehanizma, uvedenega z izpodbijano uredbo, in njegove povezave z drugimi določbami, namenjenimi zaščiti proračuna Unije, naj bi zakonodajalec Unije torej kršil načelo sorazmernosti.
- 350 Poleg tega naj bi ugotovitev kršitev načel pravne države na podlagi političnih elementov in ob neobstoju posebnih določb preprečevala spoštovanje zahteve po sorazmernosti ukrepov, sprejetih na podlagi izpodbijane uredbe, določene v členu 5(3) te uredbe. Enako naj bi veljalo za preučitev narave, trajanja, resnosti in obsega teh kršitev. Načela sorazmernosti naj tako ne bi bilo mogoče spoštovati, kar naj bi bilo še toliko resneje, ker naj bi bile kršitve načel pravne države, ki jih je treba razumeti v skladu s členom 3 in členom 4(2) te uredbe, po svoji naravi sistematične. Težko naj bi bilo namreč v praksi sprejeti, da je „pravilno delovanje organov“ pomembno samo za porabo sredstev v okviru posebnega sklada ali programa. Sistematičnost ugotovljenih kršitev in neobstoj vsakršnega merila, ki bi usmerjalo izbiro in obseg ukrepov, ki se sprejmejo, pa naj bi Komisiji in Svetu omogočala, da sprejetje obsežnih ukrepov zlahka utemeljita s hudimi finančnimi posledicami.
- 351 Parlament in Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske, Kraljevine Švedske in Komisije izpodbijata te trditve.

## 2. Presoja Sodišča

- 352 Z desetim tožbenim razlogom Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da izpodbijana uredba krši načelo sorazmernosti, najprej, ker zakonodajalec Unije ob upoštevanju prej obstoječih sredstev za zaščito proračuna Unije ni dokazal potrebe po njenem sprejetju, dalje, ker sprejetje te uredbe razkriva željo tega zakonodajalca, da zaobide meje, ki so v Pogodbah določene za pristojnost institucij Unije za preučitev spoštovanja načel pravne države v državah članicah, in nazadnje, ker merila, določena zlasti v členu 3, členu 4(2) in členu 5(3) te uredbe, niso natančna.
- 353 Uvodoma je treba spomniti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča z načelom sorazmernosti, ki je del splošnih načel prava Unije, zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevne ureditve in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev, pri čemer se pri več primernih ukrepih izbere najmanj omejujoči, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se uresničujejo (sodba z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 206 in navedena sodna praksa).
- 354 Na prvem mestu, v zvezi s primernostjo sprejetja izpodbijane uredbe je Sodišče zakonodajalcu Unije priznalo široko diskrecijsko pravico, ki ne velja samo glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti na področjih, na katerih njegovo delovanje zahteva tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve in na katerih je dolžan opraviti zapletene presoje in ocene, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov, tako da ne gre za vprašanje, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, temveč lahko na zakonitost tega ukrepa vpliva samo njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga pristojna institucija želi doseči (sodbi z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točki 77 in 78, in z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet, C-626/18, EU:C:2020:1000, točki 95 in 97).
- 355 V obravnavani zadevi, kot je Republika Poljska sama poudarila v trditvah v zvezi s četrtem in enajstim tožbenim razlogom, je bilo v obrazložitvenem memorandumu k predlogu, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana uredba, poudarjeno, da je „več nedavnih dogodkov pokazalo splošne slabosti nacionalnih sistemov nadzora in ravnotežja. Pokazalo je tudi, kako lahko nespoštovanje načela pravne države v eni državi članici postane zelo zaskrbljujoče za vse znotraj [Unije]“, zlasti za „institucije, kot je [Parlament]“.
- 356 Poleg tega zlasti iz uvodnih izjav 7, 8 in 17 izpodbijane uredbe izhaja, da je zakonodajalec Unije menil, da lahko obstajajo primeri, ki so posledica kršitev načel pravne države, omenjenih v členu 2(a) te uredbe, ki v obstoječi zakonodaji, namenjeni zaščiti dobrega finančnega poslovanja proračuna Unije ali njenih finančnih interesov, ne morejo biti ustrezno obravnavani.
- 357 Republika Poljska pa ni navedla nobenega elementa, s katerim bi lahko dokazala, da je zakonodajalec Unije prekoračil široko diskrecijsko pravico, ki jo ima v zvezi s tem, ko je torej menil, da je treba z izpodbijano uredbo odpraviti vplive ali resna tveganja vpliva na to dobro finančno poslovanje ali zaščito teh finančnih interesov, ki lahko izhajajo iz kršitev načel pravne države.
- 358 Na drugem mestu, v zvezi z domnevnim zaobidenjem pristojnosti institucij Unije za preučitev spoštovanja načel pravne države v državah članicah je treba ugotoviti, da zakonodajalec Unije Svetu in Komisiji nikakor ni podelil neomejene pravice, da glede na politične preudarke presojata spoštovanje načel pravne države in da vsako ugotovljeno kršitev teh načel na splošno povežeta

z načelom dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije. Določil je namreč, da morajo biti za uvedbo postopka izpolnjena vsa merila, predstavljena v točki 288 te sodbe, ki zagotavljajo, kot je bilo poudarjeno v točkah od 112 do 189 in od 200 do 203 te sodbe, da presoje teh institucij spadajo na področje uporabe prava Unije ter so pravne, in ne politične narave.

- 359 Na tretjem mestu, v zvezi z domnevno nenatančnostjo meril, ki določajo izbiro in obseg ukrepov, ki se sprejmejo, in so določena zlasti v odstavku 3 člena 5 izpodbijane uredbe, je bilo v točkah od 301 do 303 te sodbe ugotovljeno, da so ta merila dovolj natančna ter da zlasti iz prvega, drugega in tretjega stavka tega odstavka izhaja, da morajo biti sprejeti ukrepi strogo sorazmerni z vplivom ugotovljenih kršitev načel pravne države na proračun Unije ali na njene finančne interese.
- 360 Ta določba namreč v prvem stavku določa, da so sprejeti ukrepi „sorazmerni“, v drugem stavku, da se „[d]oločijo [...] glede na dejanski ali morebitni vpliv“ kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali na finančne interese Unije, in v tretjem stavku, da se narava, trajanje, resnost in obseg kršitev načel pravne države „[u]strežno [...] upoštevajo“.
- 361 Kot je generalni pravobranilec M. Campos Sánchez-Bordona poudaril v točkah 177 in 178 sklepnih predlogov v zadevi Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2021:974), iz vrstnega reda teh stavkov in uporabljenih izrazov izhaja, da je sorazmernost ukrepov, ki se sprejmejo, odločilno zagotovljena z merilom „vpliva“ kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali njene finančne interese. Merila, ki se nanašajo na naravo, trajanje, resnost in obseg teh kršitev, pa se lahko „[u]strežno [...] upoštevajo“ samo za določitev obsega tega vpliva, ki se lahko spreminja glede na značilnosti ugotovljenih kršitev, kot se razkrijejo z uporabo teh meril.
- 362 Nazadnje, ker Republika Poljska ob podpori Madžarske trdi, da so ugotovljene kršitve načel pravne države po naravi lahko sistematične, tako da vplivajo tudi na področja, ki niso pomembna za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov, je bilo v točkah od 267 do 270 te sodbe ugotovljeno, da kadar lahko taka kršitev tudi vpliva ali pomeni resno tveganje vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito njenih finančnih interesov, Uniji ni mogoče očitati, da izvaja ukrepe, potrebne za zaščito tega dobrega poslovanja in teh finančnih interesov.
- 363 Glede na zgornje preudarke je treba deseti tožbeni razlog in posledično tožbo v celoti zavrni.

## VI. Stroški

- 364 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 365 Parlament in Svet sta predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 366 V skladu s členom 140(1) Poslovnika Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Irska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Komisija kot intervenienti v postopku nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (občna seja) razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**
2. **Republika Poljska poleg svojih stroškov nosi stroške Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije.**
3. **Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Irska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi