



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

3. lipnja 2021.*

„Tužba za poništenje – Članak 7. stavak 1. UEU-a – Rezolucija Europskog parlamenta o prijedlogu kojim se Vijeće Europske unije poziva da utvrdi postojanje očite opasnosti od teškog kršenja vrijednosti na kojima se temelji Unija – Članci 263. i 269. UFEU-a – Nadležnost Suda – Dopusštenost tužbe – Akt koji se može pobijati – Članak 354. UFEU-a – Pravila o računanju glasova u Parlamentu – Poslovnik Parlamenta – Članak 178. stavak 3. – Pojam ‚dani glasovi‘ – Suzdržani glasovi – Načela pravne sigurnosti, jednakog postupanja, demokracije i lojalne suradnje”

U predmetu C-650/18,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 17. listopada 2018.,

Mađarska, koju su u početku zastupali M. Z. Fehér, G. Tornyai i Z. Wagner, a zatim M. Zs. Fehér, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupire:

Republika Poljska, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

intervenijent,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju F. Drexler, N. Görlitz i T. Lukácsi, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, L. Bay Larsen i A. Kumin, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, C. Lycourgos (izvjestitelj) i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: R. Šereš, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. lipnja 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. prosinca 2020.,

* Jezik postupka: mađarski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Mađarska svojom tužbom zahtijeva poništenje Rezolucije Europskog parlamenta od 12. rujna 2018. o prijedlogu kojim se Vijeće poziva da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. [UEU-a], utvrdi da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija (2017/2131(INL)) (SL 2019., C 433, str. 66., u daljnjem tekstu: pobijana rezolucija).

Pravni okvir

Postupak iz članka 7. UEU-a

- 2 Člankom 7. UEU-a predviđa se:

„1. Na temelju obrazloženog prijedloga jedne trećine država članica, Europskog parlamenta ili Europske komisije, Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, utvrditi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2. Prije nego što to utvrdi, Vijeće saslušava dotičnu državu članicu i može joj uputiti preporuke odlučujući u skladu s istim postupkom.

Vijeće redovito provjerava postoje li i dalje razlozi koji su bili temelj za takvo utvrđenje.

2. Europsko vijeće, odlučujući jednoglasno, na prijedlog jedne trećine država članica ili Europske komisije te uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta može utvrditi da država članica teško i trajno krši vrijednosti iz članka 2. nakon što pozove dotičnu državu članicu da se očituje.

3. Ako je utvrđeno kršenje temeljem stavka 2., Vijeće može, kvalificiranom većinom odlučiti da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću. Pritom Vijeće uzima u obzir moguće posljedice takve suspenzije na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba.

Obveze dotične države članice temeljem Ugovorâ u svakom slučaju i dalje obvezuju tu državu.

4. Vijeće može kvalificiranom većinom naknadno odlučiti izmijeniti ili opozvati mjere poduzete temeljem stavka 3., ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su mjere uvedene.

5. Modaliteti glasovanja koji se primjenjuju na Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće za potrebe ovog članka utvrđeni su u članku 354. [UFEU-a].”

- 3 Člankom 354. UFEU-a propisuje se:

„Za potrebe članka 7. [UEU-a] o suspenziji određenih prava koja proizlaze iz članstva u Uniji, član Europskog vijeća ili Vijeća koji predstavlja dotičnu državu članicu ne sudjeluje u glasovanju i dotična država članica ne uzima se u obzir pri izračunavanju jedne trećine ili četiri petine država članica iz stavaka 1. i 2. tog članka. Suzdržani glasovi nazočnih ili zastupanih članova ne sprečavaju donošenje odluka iz stavka 2. tog članka.

Za donošenje odluka iz članka 7. stavaka 3. i 4. [UEU-a] kvalificirana se većina određuje u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (b) ovog Ugovora.

Kad nakon donošenja odluke o suspenziji glasačkih prava, donesene na temelju članka 7. stavka 3. [UEU-a], Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom na temelju odredbe Ugovorâ, ta se kvalificirana većina utvrđuje u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (b) ovog Ugovora ili, kad Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (a).

Za potrebe članka 7. [UEU-a], Europski parlament odlučuje dvotrećinskom većinom danih glasova, koja predstavlja većinu njegovih članova.”

Sudski nadzor

- 4 Na temelju članka 263. prvog i šestog stavka UFEU-a:

„Sud Europske unije ispituje zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća s pravnim učinkom prema trećima. On ispituje i zakonitost akata tijelâ, uredâ ili agencija Unije s pravnim učinkom prema trećima.

[...]

Postupak predviđen ovim člankom mora se pokrenuti u roku od dva mjeseca, ovisno o slučaju, od objavljivanja mjere ili obavješćivanja tužitelja o njoj ili, ako takva objava ili obavijest izostanu, od dana kada je tužitelj doznao za mjeru.”

- 5 U skladu s člankom 269. UFEU-a:

„Sud je nadležan odlučivati o zakonitosti akta koji je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. [UEU-a] isključivo na zahtjev dotične države članice na koju se odnosi utvrđenje Europskog vijeća ili Vijeća i isključivo u odnosu na postupovne odredbe sadržane u tom članku.

Taj se zahtjev mora podnijeti u roku od mjesec dana od dana tog utvrđenja. Sud odlučuje u roku od mjesec dana od dana podnošenja zahtjeva.”

Protokol (br. 24)

- 6 Jedinim člankom Protokola (br. 24) o azilu za državljane država članica Europske unije (SL 2010., C 83, str. 305., u daljnjem tekstu: Protokol (br. 24)) propisuje se:

„S obzirom na razinu zaštite temeljnih prava i sloboda u državama članicama Europske unije, smatra se da države članice u međusobnom odnosu predstavljaju sigurne države podrijetla za sve pravne i praktične potrebe što se tiče pitanja azila. U skladu s tim, svaki zahtjev za azil koji podnese državljanin jedne države članice druga država članica može uzeti u obzir ili proglasiti prihvatljivim za obradu samo u sljedećim slučajevima:

[...]

- (b) ako je postupak iz članka 7. stavka 1. [UEU-a] pokrenut i dok Vijeće ili, kada je to potrebno, Europsko vijeće ne donese odluku u odnosu na državu članicu čiji je državljanin podnositelj zahtjeva;

[...]”

Poslovnik Europskog parlamenta

- 7 Članak 178. stavak 3. Poslovnika Europskog parlamenta, u verziji primjenjivoj u trenutku usvajanja pobijane rezolucije (u daljnjem tekstu: Poslovnik Parlamenta), glasi:

„Pri izračunu broja glasova za usvajanje ili odbijanje teksta u obzir se uzimaju samo glasovi za i protiv, osim ako je posebna većina utvrđena Ugovorima.”

- 8 Člankom 226. stavkom 1. Poslovnika Parlamenta propisuje se:

„Ako se pojave sumnje u vezi s primjenom ili tumačenjem odredbi Poslovnika, predsjednik može dotični predmet uputiti na razmatranje nadležnom odboru.

Predsjednici odbora mogu na isti način postupiti kad do takvih sumnji dođe tijekom rada odbora i s njim su u vezi.”

- 9 Iz odjeljka XVIII. točke 8. Priloga V. Poslovniku Parlamenta proizlazi da je Odbor za ustavna pitanja Parlamenta nadležan za njegovo tumačenje.

Okolnosti spora

- 10 Parlament je Rezolucijom od 17. svibnja 2017. o stanju u Mađarskoj (2017/2656(RSP)) (SL 2018., C 307, str. 75.) zadužio svoj Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da u pogledu te države članice sastavi posebno izvješće radi održavanja glasovanja na plenarnoj sjednici o obrazloženom prijedlogu kojim poziva Vijeće Europske unije da djeluje u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a. To je izvješće doneseno 25. lipnja 2018.

- 11 U dopisu od 10. rujna 2018. stalni predstavnik Mađarske pri Uniji obavijestio je glavnog tajnika Parlamenta o stajalištu mađarske vlade prema kojem se, u skladu s člankom 354. UFEU-a i člankom 178. stavkom 3. Poslovnika Parlamenta, suzdržani glasovi moraju uzeti u obzir prilikom glasovanja o pobijanoj rezoluciji te je zatražio da se o tome obavijeste članovi Parlamenta.

- 12 Zamjenik glavnog tajnika Parlamenta 10. rujna 2018. putem elektroničke pošte obavijestio je zastupnike da će se pri izračunu broja danih glasova u obzir uzeti samo glasovi koji su dani za i protiv rezolucije, isključujući suzdržane glasove.

- 13 Parlament je 12. rujna 2018. glasovao o pobijanoj rezoluciji. 448 članova glasovalo je za tu rezoluciju, 197 glasovalo ih je protiv, a 48 članova ostalo je suzdržano. Nakon glasovanja predsjedatelj sjednice objavio je da je pobijana rezolucija usvojena.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 14 Mađarska zahtijeva od Suda da:

- poništi pobijanu rezoluciju i
- naloži Parlamentu snošenje troškova.

- 15 Parlament od Suda zahtijeva da:

- odbaci tužbu kao očito nedopuštenu odnosno, podredno, da je odbije kao neosnovanu i

- naloži Mađarskoj snošenje troškova.
- 16 U skladu s člankom 16. trećim stavkom Statuta Suda Europske unije, Mađarska je od Suda zahtijevala da u predmetu odlučuje veliko vijeće.
- 17 Rješenjem od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament (C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438) Sud je naložio da se mišljenje pravne službe Parlamenta, sadržano u Prilogu 5. tužbi koju je podnijela Mađarska, ukloni iz spisa i odbio zahtjev te države članice za otkrivanje tog dokumenta.
- 18 Odlukom od 22. svibnja 2019. predsjednik Suda dopustio je Republici Poljskoj da intervenira u potporu zahtjevu Mađarske.

O tužbi

Nadležnost Suda i dopuštenost tužbe

Argumentacija stranaka

- 19 Parlament ističe nedopuštenost ove tužbe za poništenje jer iz članka 269. UFEU-a i, podredno, članka 263. UFEU-a proizlazi da pobijana rezolucija ne može biti predmet takve tužbe.
- 20 Kad je riječ, kao prvo, o članku 269. UFEU-a, Parlament smatra da iz doslovnog tumačenja te odredbe proizlazi da je njome nadležnost Suda ograničena na konačne akte koje su Vijeće ili Europsko vijeće donijeli na temelju članka 7. UFEU-a.
- 21 To tumačenje potvrđuje povijest nastanka članka 269. UFEU-a. Naime, iz razvoja Ugovorâ proizlazi da je postupak predviđen člankom 7. UFEU-a tek postupno bio podvrgavan određenom nadzoru Suda. Prema tome, akti doneseni na temelju potonje odredbe, koji nisu obuhvaćeni materijalnim područjem primjene članka 269. UFEU-a, još uvijek pripadaju „političkoj sferi” Ugovorâ, koja nije predmet nikakvog sudskog nadzora.
- 22 Osim toga, treba smatrati da je članak 269. UFEU-a *lex specialis* u odnosu na članak 263. UFEU-a te se on nalazi među odredbama kojima se, poput članaka 271., 275. i 276. UFEU-a, predviđa ograničena mogućnost sudskog nadzora u prethodno utvrđenim posebnim područjima.
- 23 Usto, ne bi bilo dosljedno da su utvrđenja Vijeća i Europskog vijeća, koja su izričito navedena u članku 269. UFEU-a i koja mogu imati ozbiljne posljedice za predmetnu državu članicu, u biti potpuno izuzeta od sudskog nadzora na temelju članka 269. UFEU-a, osim svojih postupovnih aspekata, a da je istodobno jednostavan prijedlog kojim se pokreće postupak predviđen člankom 7. UFEU-a predmet potpunog sudskog nadzora.
- 24 Kao drugo, Parlament smatra da je tužba, čak i pod pretpostavkom da je treba ispitati s obzirom na članak 263. UFEU-a, nedopuštena zato što pobijana rezolucija nema obilježja „akta koji se može pobijati” u smislu prvog stavka tog članka.
- 25 Naime, ta rezolucija ne dovodi ni do kakve promjene pravnog položaja Mađarske jer se njome samo pokreće postupak predviđen člankom 7. UFEU-a, pri čemu se Vijeće ne obvezuje u pogledu utvrđenja koje može donijeti. Usto, čak i ako bi usvajanje navedene rezolucije omogućilo mađarskim državljanima da, na temelju jedinog članka točke (b) Protokola (br. 24), podnesu zahtjev za azil u drugoj državi članici, takva mogućnost ne bi imala štetne učinke za te državljane ili bilo kojeg drugog građanina Unije ni za samu Mađarsku.

- 26 Osim toga, u svojoj presudi od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) Sud je samo utvrdio da su činjenične informacije, sadržane u obrazloženom prijedlogu donesenom u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, osobito relevantni elementi kada se apstraktno ocjenjuje postoji li stvarna opasnost od povrede temeljnih prava u državi članici izdavateljici europskog uhidbenog naloga. Ta presuda stoga ne dopušta zaključak da takvi prijedlozi proizvode obvezujuće pravne učinke.
- 27 Usto, pobijanu rezoluciju treba smatrati međuaktom jer se njome ne utvrđuje konačno stajalište Parlamenta. Međutim, samo međumjere koje imaju neposredne, određene i dovoljno obvezujuće pravne učinke mogu biti predmet izravnog sudskog nadzora, što nije slučaj s pobijanom rezolucijom.
- 28 Mađarska, koju podupire Republika Poljska, smatra da je tužba dopuštena jer je pobijana rezolucija akt koji se može pobijati, u smislu članka 263. UFEU-a, s obzirom na učinke koje ima, osobito na temelju jedinog članka točke (b) Protokola (br. 24) i zaključaka koji proizlaze iz presude od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586). Osim toga, članak 269. UFEU-a treba usko tumačiti te on oduzima Sudu nadležnost za odlučivanje o toj tužbi.

Ocjena Suda

- 29 Kao prvo, valja ispitati je li Sud, kao što to tvrdi Parlament, na temelju članka 269. UFEU-a nenadležan za odlučivanje o ovoj tužbi.
- 30 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je prema tom članku Sud nadležan odlučivati o zakonitosti akta koji je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. UEU-a isključivo na zahtjev predmetne države članice na koju se odnosi utvrđenje Vijeća ili Europskog vijeća i isključivo u odnosu na postupovne odredbe predviđene u navedenom članku 7. UEU-a. Usto, taj se zahtjev mora podnijeti u roku od mjesec dana od dana tog utvrđenja.
- 31 Budući da mogućnost podnošenja tužbe za poništenje protiv akata koje je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. UEU-a podvrgava strožim uvjetima od onih propisanih člankom 263. UFEU-a, članak 269. UFEU-a sadržava ograničenje opće nadležnosti koju taj članak dodjeljuje Sudu Europske unije za nadzor zakonitosti akata institucija Unije i stoga ga treba restriktivno tumačiti (vidjeti analogijom presudu od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr., C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 32 Kao drugo, valja primijetiti da se članak 269. UFEU-a odnosi samo na akte Vijeća i Europskog vijeća donesene u okviru postupka predviđenog člankom 7. UEU-a. Rezolucije Parlamenta, donesene na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, u tom se članku 269. ne spominju.
- 33 Slijedom toga, iz teksta potonjeg članka proizlazi da autori Ugovorâ nisu namjeravali isključiti akt poput pobijane rezolucije iz opće nadležnosti koja je Sudu Europske unije priznata člankom 263. UFEU-a u svrhu nadzora zakonitosti akata institucija Unije.
- 34 Takvim se tumačenjem članka 269. UFEU-a, uostalom, može doprinijeti poštovanju načela u skladu s kojim je Europska unija utemeljena na vladavini prava u kojoj je uspostavljen cjelovit sustav pravnih sredstava i postupaka namijenjen povjeravanju ispitivanja zakonitosti akata institucija Unije Sudu Europske unije (vidjeti u tom smislu presude od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23.; od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 66. i navedenu sudsku praksu i od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 54.).

- 35 Suprotno onomu što tvrdi Parlament, taj zaključak nije doveden u pitanje kontekstom članka 269. UFEU-a. Naime, dovoljno je istaknuti da članci 271., 275. i 276. UFEU-a, s kojima Parlament uspoređuje taj članak 269., ne oduzimaju Sudu svaku nadležnost za nadzor, na temelju članka 263. UFEU-a, zakonitosti akata Unije koji su u njima navedeni te se oni u svakom slučaju odnose na područja koja nisu ni na koji način povezana s postupkom predviđenim u članku 7. UEU-a. Osim toga, tekst članaka 271., 275. i 276. UFEU-a sastavljen je na bitno različit način od onog članka 269. UFEU-a, tako da se za tumačenje potonjeg članka iz njih ne može izvesti nikakav koristan zaključak.
- 36 Iz toga slijedi da se nadležnost Suda za odlučivanje o ovoj tužbi ne može isključiti na temelju članka 269. UFEU-a.
- 37 Kao drugo, kad je riječ o dopuštenosti te tužbe, ustaljena je sudska praksa da je tužbu za poništenje predviđenu člankom 263. UFEU-a moguće podnijeti protiv svih mjera institucija koje proizvode obvezujuće pravne učinke, neovisno o njihovu obliku (presude od 26. ožujka 2019., Komisija/Italija, C-621/16 P, EU:C:2019:251, t. 44. i od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 38 Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt takve učinke i može li, slijedom toga, biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, valja razmotriti njegovu bit i ocijeniti navedene učinke s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije koja ga je donijela (presuda od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 39 U ovom slučaju valja istaknuti da se usvajanjem pobijane rezolucije pokreće postupak predviđen člankom 7. stavkom 1. UEU-a. Na temelju jedinog članka točke (b) Protokola (br. 24), država članica pak može, odstupajući od načelnog pravila utvrđenog tim jedinstvenim člankom, od pokretanja tog postupka i sve dok Vijeće ili Europsko vijeće ne donese odluku u odnosu na predmetnu državu članicu, uzeti u obzir ili proglasiti prihvatljivim za obradu svaki zahtjev za azil koji podnese državljanin države članice koja je predmet tog postupka.
- 40 Iz toga slijedi da je neposredan učinak usvajanja pobijane rezolucije ukidanje zabrane koju načelno imaju države članice da uzmu u obzir ili proglašaju prihvatljivim za obradu zahtjev za azil koji je podnio mađarski državljanin. Tom se rezolucijom stoga mijenja položaj Mađarske u području prava na azil u odnosima među državama članicama.
- 41 Slijedom toga, pobijana rezolucija proizvodi obvezujuće pravne učinke od svojeg usvajanja, sve dok Vijeće ne odluči o daljnjim koracima.
- 42 Parlament, međutim, tvrdi da pobijana rezolucija predstavlja međuakt kojim se izražava privremeno stajalište, koji ne može biti predmet sudskog nadzora na temelju članka 263. UFEU-a.
- 43 U tom pogledu valja podsjetiti na to da međumjere čiji je cilj priprema konačne odluke načelno nisu akti protiv koji se može podnijeti tužba za poništenje (presuda od 15. ožujka 2017., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-414/15 P, EU:C:2017:215, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 44 Međutim, s jedne strane, ti su međuakti prije svega akti kojima se izražava privremeno mišljenje predmetne institucije (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 50.).
- 45 Međutim, rezolucija poput pobijane rezolucije – kojom Parlament poziva Vijeće da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, utvrdi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2. UEU-a – ne može se smatrati izrazom privremenog stajališta Parlamenta, i to neovisno o tome što je takvo naknadno utvrđenje Vijeća, ovisno o slučaju, uvjetovano prethodnom suglasnosti Parlamenta na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a. Naime, do takve će suglasnosti doći

samo ako Vijeće utvrdi da takva opasnost postoji te će se ona, osim toga, odnositi na akt koji će biti posljedica ocjene postojanja te opasnosti, rezervirane za Vijeće, koja će se eventualno razlikovati od ocjene koju je Parlament proveo prilikom usvajanja pobijane rezolucije.

- 46 S druge strane, iz sudske prakse Suda također proizlazi da međuakt koji proizvodi samostalne pravne učinke može biti predmet tužbe za poništenje ako se nezakonitost koju taj akt sadržava ne može otkloniti podnošenjem pravnog sredstva protiv konačne odluke čija je on pripremna faza (vidjeti u tom smislu osobito presude od 30. lipnja 1992., Španjolska/Komisija, C-312/90, EU:C:1992:282, t. 21. i 22., od 30. lipnja 1992., Italija/Komisija, C-47/91, EU:C:1992:284, t. 27. i 28. i od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 53., 54. i 60.).
- 47 Točno je da bi se Mađarska u ovom slučaju, kao što to tvrdi Parlament, mogla pozvati na nezakonitost pobijane rezolucije u prilog svojoj eventualnoj tužbi za poništenje protiv utvrđenja da postoji očita opasnost od teškog kršenja vrijednosti Unije, koje bi Vijeće na temelju članka 7. stavka 1. UFEU-a donijelo slijedom te rezolucije.
- 48 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 100. svojeg mišljenja, osim činjenice da Vijeće ne mora zauzeti stajalište o pobijanoj rezoluciji, eventualni uspjeh tužbe za poništenje podnesene protiv utvrđenja Vijeća donesenog na temelju članka 7. stavka 1. UFEU-a ni u kojem slučaju ne omogućuje uklanjanje svih obvezujućih pravnih učinaka koje je proizvela ta rezolucija, navedenih u točki 40. ove presude.
- 49 U tim okolnostima valja utvrditi da je pobijana rezolucija akt koji se može pobijati u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a.
- 50 Naposljetku, kad je riječ o tvrdnji koju je Parlament iznio u prilog prigovoru nedopuštenosti, a prema kojoj se pravni učinci pobijane rezolucije ne odnose izravno na Mađarsku, onomu što je navedeno u točki 40. ove presude valja dodati da, na temelju članka 263. drugog stavka UFEU-a, država članica ni u kojem slučaju ne mora dokazati ni da se akt Unije čije poništenje zahtijeva na nju izravno i osobno odnosi ni da za to ima pravni interes (vidjeti u tom potonjem smislu presudu od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 51 S obzirom na to, kao treće, opća nadležnost koja je Sudu Europske unije priznata člankom 263. UFEU-a za nadzor zakonitosti akata institucija Unije ne može se tumačiti na način koji bi ograničenje te opće nadležnosti, predviđeno člankom 269. UFEU-a, mogao lišiti korisnog učinka (vidjeti analogijom presudu od 1. srpnja 2010., Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, t. 78.).
- 52 Iz toga slijedi da, kada se tužba za poništenje akta koji je institucija Unije donijela na temelju članka 7. UFEU-a temelji na članku 263. UFEU-a, kao što je to u ovom slučaju, taj se članak 263. UFEU-a ne može primijeniti neovisno o članku 269. UFEU-a, nego ga, naprotiv, treba tumačiti s obzirom na potonji članak.
- 53 U tom pogledu valja istaknuti da se člankom 269. UFEU-a tužbe za poništenje protiv akata Vijeća i Europskog vijeća donesenih na temelju članka 7. UFEU-a podvrgavaju određenim posebnim uvjetima kojima se nastoji uzeti u obzir posebna priroda postupka koji je uspostavljen potonjom odredbom. Tako je, u skladu s uvjetima iz članka 269. prvog stavka UFEU-a, pravo podnošenja takve tužbe dano isključivo državi članici na koju se taj postupak odnosi te su njima tužbeni razlozi na koje se u prilog toj tužbi može pozvati ograničeni isključivo na prigovore zbog povrede postupovnih pravila iz članka 7. UFEU-a.
- 54 Međutim, kada bi se prihvatilo da bi, na temelju članka 263. UFEU-a, tužbu za poništenje protiv obrazloženog prijedloga Parlamenta, donesenog na temelju članka 7. stavka 1. UFEU-a, mogao podnijeti tužitelj koji nije država članica na koju se taj prijedlog odnosi i da bi se u prilog toj tužbi moglo pozvati na bilo koji tužbeni razlog iz članka 263. drugog stavka UFEU-a, time bi se u velikoj mjeri lišilo

korisnog učinka posebne uvjete iz članka 269. UFEU-a, kojima se podvrgava podnošenje tužbe za poništenje protiv utvrđenja Vijeća iz članka 7. stavka 1. UEU-a, a koje bi moglo biti doneseno slijedom tog prijedloga.

- 55 Ako bi takav obrazloženi prijedlog Parlamenta bio poništen na zahtjev takvog tužitelja, Vijeće ne bi moglo utvrditi da postoji očita opasnost od teškog kršenja vrijednosti Unije, iako taj tužitelj, u skladu s člankom 269. prvim stavkom UFEU-a, ne bi mogao tražiti poništenje takvog utvrđenja.
- 56 Isto tako, ako bi taj prijedlog bio poništen na temelju tužbenog razloga koji nije među onima iz članka 269. UFEU-a, Vijeće isto tako ne bi moglo utvrditi postojanje takve opasnosti, iako se na taj tužbeni razlog, u skladu s tim člankom 269., ne može pozvati radi poništenja takvog utvrđenja.
- 57 Suprotno tomu, mogućnost da država članica na koju se odnosi obrazloženi prijedlog Parlamenta, donesen na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, podnese tužbu za poništenje protiv tog prijedloga u roku od dva mjeseca od njegove objave, kao što je to predviđeno člankom 263. šestim stavkom UFEU-a, ne može ugroziti koristan učinak posebnih odredbi kojima je tužba za poništenje protiv utvrđenja Vijeća, donesenog na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, uvjetovana na temelju članka 269. UFEU-a.
- 58 Stoga, iako u skladu s člankom 269. drugim stavkom UFEU-a tužbu za poništenje takvog utvrđenja treba podnijeti u roku od mjesec dana od njegova donošenja, zahtijevanjem da se na tužbu za poništenje protiv obrazloženog prijedloga Parlamenta, donesenog na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, primjenjuje isto skraćivanje roka za podnošenje prekoračilo bi se ono što je nužno za očuvanje korisnog učinka tog članka 269.
- 59 Iz razmatranja navedenih u točkama 54. do 58. ove presude proizlazi da tužbu za poništenje, podnesenu na temelju članka 263. UFEU-a, protiv obrazloženog prijedloga koji je Parlament donio na temelju članka 7. UEU-a može podnijeti isključivo država članica na koju se taj prijedlog odnosi u roku od dva mjeseca od njegova usvajanja. Usto, tužbeni razlozi za poništenje izneseni u prilog takvoj tužbi mogu se odnositi isključivo na povredu postupovnih pravila iz članka 7. UEU-a.
- 60 U ovom slučaju Mađarska je država članica na koju se odnosi pobijana rezolucija. Usto, tužba te države članice podnesena je u roku predviđenom u članku 263. drugom stavku UFEU-a.
- 61 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je ova tužba za poništenje dopuštena, neovisno o tome može li Sud odlučivati o svakom od tužbenih razloga iznesenih u prilog toj tužbi.

Tužbeni razlozi

- 62 Mađarska u prilog svojoj tužbi ističe četiri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 354. četvrtog stavka UFEU-a i članka 178. stavka 3. Poslovnika Parlamenta. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela pravne sigurnosti. U okviru svojeg trećeg tužbenog razloga Mađarska prigovara Parlamentu da je povrijedio načela demokracije i jednakog postupanja. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi načela lojalne suradnje, suradnje u dobroj vjeri između institucija, poštovanja legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti.
- 63 S obzirom na njihovu povezanost, najprije valja zajedno ispitati prvi i treći tužbeni razlog.

Prvi i treći tužbeni razlog, koji se temelje na povredi članka 354. četvrtog stavka UFEU-a, članka 178. stavka 3. Poslovnika Parlamenta i načela demokracije i jednakog postupanja

– Argumentacija stranaka

- 64 U okviru svojeg prvog tužbenog razloga Mađarska tvrdi da je Parlament pogriješio kada je iz ukupnog broja glasova danih za potrebe usvajanja pobijane rezolucije isključio suzdržane glasove.
- 65 Prema mišljenju te države članice, zahtjev iz članka 354. četvrtog stavka UFEU-a, koji se odnosi na to da Parlament obrazloženi prijedlog iz članka 7. stavka 1. UFEU-a donosi kvalificiranom većinom, dokazuje važnost takvog akta. Ta bi se pak važnost upravo uzela u obzir tumačenjem te odredbe UFEU-a na način da suzdržane glasove treba smatrati danim glasovima, tako da bi za usvajanje tog akta bio potreban veći broj glasova za.
- 66 Kontekst članka 354. UFEU-a također ide u prilog takvom tumačenju. Tako iz prvog stavka tog članka proizlazi da, kako bi se utvrdilo je li u postupku predviđenom u članku 7. stavku 1. UFEU-a postignuta većina od četiri petine članova Vijeća, u izračun valja uzeti u obzir glasove svih država članica osim predmetne države članice, neovisno o tome je li riječ o glasu za, glasu protiv ili suzdržanom glasu.
- 67 Osim toga, propisivanjem dvotrećinske većine danih glasova koja predstavlja većinu članova Parlamenta, člankom 354. četvrtim stavkom UFEU-a predviđa se posebna većina u smislu zadnjeg dijela rečenice članka 178. stavka 3. Poslovnika Parlamenta. Iz potonje odredbe pak proizlazi da, ako se Ugovorima predviđa posebna većina, danim glasovima moraju se smatrati kako glasovi dani za i protiv prijedloga o kojem se glasuje tako i suzdržani glasovi.
- 68 S druge strane, samom tekstu te odredbe Poslovnika Parlamenta protivi se to da se iznimka koja je njome predviđena u slučaju posebne većine koju propisuju Ugovori tumači na način da se primjenjuje samo na izračun većine članova Parlamenta. Naime, navedena odredba čini jasnu razliku između situacije u kojoj se prilikom izračuna broja danih glasova moraju uzeti samo glasovi za i protiv predmetnog teksta, i situacija u kojima taj tekst može biti valjano usvojen samo posebnom većinom predviđenom Ugovorima.
- 69 Osim toga, zastupnici na plenarnoj sjednici Parlamenta glasuju biranjem između gumba „za”, „protiv” odnosno „suzdržan”. Iz toga jasno proizlazi da je suzdržanost jedan od oblika glasovanja.
- 70 Republika Poljska tvrdi da članak 354. četvrti stavak UFEU-a, s obzirom na prvi stavak te odredbe, treba razumjeti kao obvezu da se suzdržani glasovi smatraju danim glasovima. Naime, napomena iz zadnje rečenice članka 354. prvog stavka UFEU-a, prema kojoj se suzdržani glasovi u okviru Europskog vijeća ne uzimaju u obzir, predstavlja iznimku od pravila, tako da nepostojanje takve napomene u članku 354. četvrtom stavku UFEU-a dokazuje *a contrario* da se suzdržani glasovi moraju uzeti u obzir kada Parlament odlučuje za potrebe članka 7. UFEU-a.
- 71 Usto, prema mišljenju te države članice, s obzirom na tekst članka 83. stavka 3. Poslovnika Parlamenta, u kojem se izričito upućuje na većinu predviđenu člankom 354. četvrtim stavkom UFEU-a, bilo bi nelogično smatrati da je zadnji dio članka 178. stavka 3. navedenog Poslovnika uveden kako bi se uzela u obzir činjenica da, u slučajevima kada Ugovori predviđaju posebnu većinu, za usvajanje odluke nije dovoljna obična većina. Naposljetku, navedena država članica ističe da je člankom 180. Poslovnika Parlamenta formalno predviđena mogućnost suzdržavanja od glasovanja.
- 72 Parlament smatra da, iako članak 354. UFEU-a ne precizira treba li suzdržane glasove uzeti u obzir pri izračunu danih glasova, ta mu odredba daje mogućnost da to pitanje uredi u svojem Poslovniku. Međutim, iz članka 178. stavka 3. tog Poslovnika proizlazi da se suzdržani glasovi u ovom slučaju nisu

trebali uzeti u obzir jer se iznimka navedena na kraju te odredbe odnosi samo na odstupanje od načela, utvrđenog u članku 231. stavku 1. UFEU-a, prema kojem je većina postignuta ako postoji više glasova za nego protiv te je treba tumačiti na način da za usvajanje predmetnog teksta također mora glasovati većina članova Parlamenta.

- 73 U okviru svojeg trećeg tužbenog razloga Mađarska tvrdi, s jedne strane, da je članak 354. UFEU-a i članak 178. stavak 3. Poslovnika Parlamenta trebalo tumačiti s obzirom na načelo demokracije, utvrđeno u članku 2. UEU-a, i naložiti da se pri izračunu danih glasova suzdržani glasovi uzmu u obzir jer takvo uzimanje u obzir omogućuje da se osiguravanjem pune zastupljenosti stanovništva na najbolji način zajamče demokratske vrijednosti Unije.
- 74 Način na koji je Parlament u ovom slučaju izračunao dane glasove, suprotno tomu, dovodi do toga da se suzdržanom glasu, kao mogućnosti glasovanja, oduzima svaki smisao. Članovi Parlamenta nisu raspolagali svim mogućnostima koje proizlaze iz obavljanja njihovih dužnosti, a to ograničenje pritom nije utemeljeno na legitimnom cilju.
- 75 S druge strane, tumačenje članka 354. četvrtog stavka UFEU-a i Poslovnika Parlamenta koje je dala ta institucija dovodi do nejednakog postupanja između članova Parlamenta koji su se suzdržali od glasovanja o pobijanoj rezoluciji i njegovih članova koji su u pogledu nje glasovali, a koje se ne može opravdati nikakvim legitimnim ciljem.
- 76 Parlament smatra da je Mađarska u svojoj replici, tvrdeći da je Parlament povrijedio članak 354. četvrti stavak UFEU-a i članak 178. stavak 3. Poslovnika Parlamenta, izmijenila smisao svojeg trećeg tužbenog razloga. Taj argument nije razumljiv i stoga je nedopušten. U svakom slučaju, treći tužbeni razlog Mađarske je neosnovan.

– *Ocjena Suda*

- 77 Uvodno valja istaknuti, kao prvo, da Sud ne može odlučivati o prvom tužbenom razlogu jer njime Mađarska prigovara Parlamentu da je prilikom usvajanja pobijane rezolucije povrijedio članak 178. stavak 3. Poslovnika Parlamenta. Naime, ta se odredba, za razliku od onih iz članka 354. UFEU-a, koji se izričito navodi u članku 7. stavku 5. UEU-a, ne može smatrati postupovnim pravilom iz članka 7. UEU-a, u smislu članka 269. UFEU-a.
- 78 Kad je riječ, kao drugo, o prigovoru nedopuštenosti koji je Parlament istaknuo u pogledu trećeg tužbenog razloga, valja podsjetiti na to da, na temelju članka 120. točke (c) Poslovnika Suda i s njime povezane sudske prakse, u svakom aktu kojim se pokreće postupak treba naznačiti predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažet prikaz tih razloga. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora (presuda od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-540/13, EU:C:2015:224, t. 9. i navedena sudska praksa).
- 79 U ovom slučaju iz akta kojim je pokrenut postupak proizlazi da Mađarska u okviru svojeg trećeg tužbenog razloga u biti osporava usklađenost pobijane rezolucije osobito s člankom 354. četvrtim stavkom UFEU-a, u vezi s načelom demokracije i načelom jednakog postupanja, zato što pri izračunu danih glasova suzdržani glasovi nisu bili uzeti u obzir.
- 80 Budući da je taj prigovor bio istaknut u stadiju tužbe i da je nedvosmislen, prigovor nedopuštenosti koji je istaknuo Parlament valja odbiti.

- 81 Osim toga, budući da, kao što je to istaknuto u točki 79. ove presude, u okviru tog trećeg tužbenog razloga Mađarska ne navodi zasebno da je došlo do kršenja načelâ demokracije i jednakog postupanja, nego nastoji dokazati da je usvajanjem pobijane rezolucije povrijeđeno osobito postupovno pravilo iz članka 354. četvrtog stavka UFEU-a, u vezi s tim načelima, Sud može odlučivati o tom trećem tužbenom razlogu, kao što to proizlazi iz točke 59. ove presude.
- 82 Kad je riječ o meritumu, valja istaknuti, kao prvo, da, kada je pozvan donijeti odluku na temelju članka 7. UEU-a, Parlament, na temelju članka 354. četvrtog stavka UFEU-a, odlučuje dvotrećinskom većinom danih glasova, koja predstavlja većinu njegovih članova.
- 83 Budući da u Ugovorima nije definirano što se smatra „danim glasovima”, taj autonomni pojam prava Unije valja tumačiti u skladu s njegovim uobičajenim značenjem u svakodnevnom jeziku, uzimajući u obzir kontekst u kojem se koristi i ciljeve kojima teži propis kojeg je dio (vidjeti analogijom presudu od 23. travnja 2020., Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 128. do 130. svojeg mišljenja, pojam „dani glasovi” pak, u skladu sa svojim uobičajenim značenjem, obuhvaća samo izražavanje glasa za ili protiv određenog prijedloga. Budući da suzdržanost, u njezinu uobičajenom smislu, treba shvatiti kao odbijanje zauzimanja stajališta o danom prijedlogu, ona se ne može izjednačiti s „danim glasom”.
- 85 S obzirom na to, valja podsjetiti na to da pravilo o većini iz članka 354. četvrtog stavka UFEU-a sadržava dvostruki zahtjev. Naime, akti koje Parlament donosi na temelju članka 7. UEU-a moraju dobiti, s jedne strane, dvije trećine danih glasova i, s druge strane, suglasnost većine članova Parlamenta.
- 86 Određivanjem da akti koje Parlament donosi na temelju članka 7. UEU-a moraju dobiti tu dvostruku većinu autori UFEU-a naglasili su važnost takvih akata, kako u političkom tako i u ustavnom smislu.
- 87 Stoga, iako se zbog razloga izloženih u točki 84. ove presude suzdržani glasovi ne mogu uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li postignuta dvotrećinska većina danih glasova za usvajanje takvog akta, takvi suzdržani glasovi, s druge strane, uzimaju se u obzir prilikom provjere, kao što se to zahtijeva člankom 354. četvrtim stavkom UFEU-a, predstavljaju li glasovi dani za usvajanje akta većinu članova Parlamenta. Naime, u skladu s tim pravilom o većini, obrazloženi prijedlog Parlamenta, na temelju članka 7. UEU-a, ne može se usvojiti ako broj članova koji su glasovali za taj prijedlog ne prelazi broj preostalih članova Parlamenta, neovisno o tome jesu li oni glasovali protiv tog prijedloga, suzdržali se od glasovanja ili su tijekom glasovanja bili odsutni.
- 88 Iz razmatranja navedenih u točkama 84. do 87. ove presude proizlazi da članak 354. četvrti stavak UFEU-a treba tumačiti na način da, za potrebe članka 7. UEU-a, pri izračunu dvotrećinske većine danih glasova ne treba uzeti u obzir suzdržane glasove.
- 89 Okolnost da se, kao što je to tvrdila Mađarska, suzdržani glasovi uzimaju u obzir pri izračunu većine od četiri petine članova Vijeća iz članka 7. stavka 1. UEU-a u tom pogledu nije relevantna. Naime, kao što to proizlazi iz točke 87. ove presude, za razliku od pravila o glasovanju kojim se propisuje određena većina danih glasova, pravilo o glasovanju kojim se propisuje određena većina članova institucije svojstveno je to da se oni koji se suzdrže od glasovanja uzmu u obzir kako bi se utvrdilo je li ta većina članova postignuta.
- 90 Ne može se prihvatiti ni argument Republike Poljske koji se temelji na zadnjoj rečenici članka 354. prvog stavka UFEU-a. Iako je točno da je tom odredbom predviđeno da suzdržani glasovi nazočnih ili zastupanih članova u Europskom vijeću ne sprečavaju da ta institucija, na temelju članka 7. stavka 2. UEU-a, odlučujući jednoglasno utvrdi da država članica teško i trajno krši vrijednosti na

kojima se Unija temelji, iz toga ipak ne proizlazi da bi, u nedostatku takvog pojašnjenja u članku 354. četvrtom stavku UFEU-a, pri izračunu dvotrećinske većine danih glasova u Parlamentu trebalo uzeti u obzir suzdržane glasove.

- 91 U tom pogledu valja istaknuti da pojašnjenje koje se odnosi na suzdržane glasove izričito sadržano u članku 354. prvom stavku UFEU-a omogućuje uklanjanje svake nesigurnosti u pogledu težine koju suzdržani glasovi nazočnih ili zastupanih država članica u Europskom vijeću imaju za potrebe primjene članka 7. stavka 2. UEU-a.
- 92 Tako su autori UFEU-a, predviđevši u njegovu članku 354. prvom stavku zadnjoj rečenici da suzdržani glasovi ne sprečavaju tu instituciju da donese utvrđenje iz članka 7. stavka 2. UEU-a, željeli izričito isključiti mogućnost da suzdržani glas samo jedne od nazočnih ili zastupanih država članica u Europskom vijeću, osim predmetne države članice, spriječi navedenu instituciju da utvrdi da ta država članica teško i trajno krši vrijednosti na kojima se temelji Unija.
- 93 S druge strane, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, takvo pojašnjenje nije bilo potrebno dati u članku 354. četvrtom stavku UFEU-a jer, kao što to proizlazi iz točke 84. ove presude, pojam „dani glasovi” podrazumijeva, u skladu sa svojim uobičajenim značenjem, da se suzdržani glasovi ne uzimaju u obzir pri izračunu takvih glasova. Stoga, čak i bez pojašnjenja poput onog sadržanog u članku 354. prvom stavku UFEU-a, pravilo koje, poput članka 354. četvrtog stavka UFEU-a, propisuje glasovanje većinom danih glasova treba shvatiti na način da se njime isključuje uzimanje u obzir suzdržanih glasova.
- 94 Kao drugo, kad je riječ o navodnoj povredi članka 354. četvrtog stavka UFEU-a, u vezi s načelom demokracije i načelom jednakog postupanja, valja naglasiti da ta dva načela predstavljaju vrijednosti na kojima se Unija temelji u skladu s člankom 2. UEU-a. Usto, na temelju članka 10. UEU-a, funkcioniranje Unije temelji se na predstavničkoj demokraciji, dok je člankom 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima propisano načelo jednakog postupanja.
- 95 Kad je riječ, s jedne strane, o načelu demokracije, valja podsjetiti na to da se politička i ustavna važnost obrazloženog prijedloga na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, kao što je to pobijana rezolucija, odražava u dvostrukoj većini koja se člankom 354. četvrtim stavkom UFEU-a zahtijeva za njegovo usvajanje.
- 96 Usto, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, članovima Parlamenta koji su svoje ovlasti htjeli izvršavati na način da se prilikom glasovanja o pobijanoj rezoluciji od njega suzdrže ta mogućnost nije bila oduzeta, s obzirom na to da su suzdržani glasovi kao takvi bili uzeti u obzir kako bi se provjerilo je li većina članova Parlamenta glasovala za njezino usvajanje. Osim toga, članovi Parlamenta koji su tijekom tog glasovanja odlučili ostati suzdržani postupali su svjesni predmetne situacije jer nije sporno da su prethodno bili obaviješteni o tome da se suzdržani glasovi neće računati kao dani glasovi.
- 97 Iz toga slijedi da isključenje suzdržanih glasova iz ukupnog broja danih glasova, u smislu članka 354. UFEU-a, nije protivno načelu demokracije.
- 98 S druge strane, kad je riječ o načelu jednakog postupanja, za koje Mađarska tvrdi da je također povrijeđeno, valja podsjetiti na to da se u skladu s tim načelom zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti u tom smislu presude od 16. rujna 2010., Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, t. 64. i od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 137.).
- 99 U ovom slučaju valja utvrditi da su prilikom glasovanja o pobijanoj rezoluciji svi članovi Parlamenta imali jednake mogućnosti, odnosno dati glas za ili protiv usvajanja te rezolucije ili se pak suzdržati od glasovanja, te da su u trenutku tog glasovanja bili potpuno svjesni posljedica svojeg izbora u tom

pogledu i, konkretnije, činjenice da se suzdržani glasovi, za razliku od onih danih za odnosno protiv navedene rezolucije, neće uzeti u obzir prilikom izračuna danih glasova. Prema tome i s obzirom na ono što je navedeno u točki 84. ove presude, ne može se smatrati da se, kad je riječ o izračunu ukupnog broja danih glasova, u smislu članka 354. četvrtog stavka UFEU-a, članovi Parlamenta koji su se tom prilikom odlučili suzdržati od glasovanja nalaze u situaciji koja je objektivno usporediva sa situacijom onih članova koji su glasovali za odnosno protiv tog usvajanja.

100 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da Parlament nije povrijedio članak 354. četvrti stavak UFEU-a, u vezi s načelima demokracije i jednakog postupanja, kada prilikom usvajanja pobijane rezolucije suzdržane glasove nije računao kao dane glasove.

101 Stoga prvi i treći tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi i četvrti tužbeni razlog, koji se temelje na povredi članka 4. stavka 3. UEU-a i načela suradnje u dobroj vjeri između institucija Unije, poštovanja legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti

– Argumentacija stranaka

102 U okviru svojeg drugog tužbenog razloga Mađarska tvrdi da se pobijanom rezolucijom krši načelo pravne sigurnosti jer je ona donesena a da Parlament prethodno nije razjasnio, konzultirajući se s Odborom za ustavna pitanja, nesigurnost u pogledu tumačenja članka 178. stavka 3. Poslovnika Parlamenta.

103 Iako je odluka o obraćanju tom odboru člankom 226. Poslovnika Parlamenta prepuštena predsjedniku Parlamenta, navedeni odbor ipak se ne može lišiti njegovih ovlasti dopuštanjem da se mjera donese na temelju pravila u pogledu čijeg tumačenja postoji sumnja.

104 Usto, ne može se isključiti da bi Odbor za ustavna pitanja u budućnosti mogao drukčije protumačiti Poslovnik Parlamenta i naknadno dovesti u pitanje ishod glasovanja o pobijanoj rezoluciji, što bi dovelo do nesigurne situacije.

105 Parlament taj tužbeni razlog smatra očito nedopuštenim te u svakom slučaju neosnovanim.

106 U okviru svojeg četvrtog tužbenog razloga Mađarska tvrdi da se pobijanom rezolucijom krše članak 4. stavak 3. UEU-a i načela suradnje u dobroj vjeri između institucija Unije, poštovanja legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. Ta država članica u tom pogledu ističe da se Parlament za potrebe usvajanja te rezolucije pogrešno oslonio na postupke zbog povrede prava Unije koje je Komisija zaključila ili u pogledu kojih su navedena država članica i Komisija započele postupak dijaloga. Usto, Mađarska ističe da, unatoč postojanju takvih postupaka, Komisija nije smatrala opravdanim pokrenuti postupak predviđen člankom 7. UEU-a, što isključuje mogućnost da bi se pobijana rezolucija mogla temeljiti na tim postupcima zbog povrede.

107 Parlament izražava sumnje u pogledu dopuštenosti tog tužbenog razloga i smatra da je on u svakom slučaju neosnovan.

– Ocjena Suda

108 Iz točke 59. ove presude proizlazi da Sud o zakonitosti pobijane rezolucije može odlučivati samo u pogledu poštovanja postupovnih pravila predviđenih člankom 7. UEU-a.

109 Međutim, Mađarska se u okviru svojeg drugog i četvrtog tužbenog razloga ne poziva na povredu ijednog od tih postupovnih pravila.

- 110 Iz toga slijedi da drugi i četvrti tužbeni razlog treba odbiti.
- 111 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 112 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Parlament postavio zahtjev da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova.
- 113 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog Poslovnika, Republika Poljska, kao intervenijent u postupku, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Mađarskoj se nalaže snošenje, osim vlastitih, i troškova Europskog parlamenta.**
- 3. Republika Poljska snosi vlastite troškove.**

Potpisi