



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 12. září 2013¹

Věc C-63/12

Evropská komise

proti

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost — Služební řád úředníků — Články 64 a 65 — Články 1, 3 a 10 přílohy XI —
Roční úprava odměn a důchodů, jakož i opravných koeficientů — Návrh nařízení obsahující úpravu
podle ‚obvyklé‘ metody — Rozhodnutí Rady návrh nepřijmout — Pojem ‚napadnutelný akt‘ —
Podmínky použití doložky o výjimce“

Věc C-66/12

Rada Evropské unie

proti

Evropské komisi

„Žaloba na neplatnost — Žaloba pro nečinnost — Služební řád úředníků — Články 64 a 65 — Články
1, 3 a 10 přílohy XI — Roční úprava odměn a důchodů, jakož i opravných koeficientů —
Návrh nařízení obsahující úpravu podle ‚obvyklé‘ metody — Žaloba Rady — Rozhodnutí obrátit se na
Soudní dvůr — Použitelné pravidlo většiny“

a

Věc C-196/12

Evropská komise

proti

Radě Evropské unie

„Žaloba pro nečinnost — Služební řád úředníků — Články 64 a 65 — Články 1, 3 a 10 přílohy XI —
Roční úprava odměn a důchodů, jakož i opravných koeficientů — Návrh nařízení obsahující úpravu
podle ‚obvyklé‘ metody — Rozhodnutí Rady návrh nepřijmout — Zdržení se“

¹ — Původní jazyk: francouzština.

Obsah

I – Úvod	4
II – Relevantní ustanovení služebního řádu	6
III – Řízení před Soudním dvorem	8
A – Věc C-63/12	8
B – Věc C-66/12	9
C – Věc C-196/12	9
IV – Žaloby ve věcech C-63/12 a C-196/12	10
A – K přípustnosti žalob	10
1. Vyjádření hlavních účastnic a vedlejších účastníků řízení	10
2. Posouzení	11
a) Soudní kontrola odmítavého chování orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie	13
i) Žaloba na neplatnost podle článku 263 SFEU postihuje protiprávní akt orgánu	13
ii) Žaloba pro nečinnost podle článku 265 SFEU postihuje nečinnost orgánu	14
iii) Odmítnutí přijetí aktu musí být napadeno žalobou na neplatnost	14
b) Posouzení chování Rady	17
B – K opodstatněnosti žaloby ve věci C-63/12	18
1. Vyjádření hlavních a vedlejších účastníků	18
a) Úvodní poznámky	18
b) Argumenty ve prospěch návrhových žádání v žalobě	19
i) Komise	19
– Odmítnutí úpravy odměn a důchodů	19
– Odmítnutí úprav opravných koeficientů	20
ii) Parlament	20
c) Argumenty na obranu	21
i) Rada	21
– Odmítnutí úpravy odměn a důchodů	21

– Odmítnutí úpravy opravných koeficientů	24
ii) Členské státy	24
– Česká republika	24
– Dánské království	24
– Spolková republika Německo	24
– Španělské království	25
– Nizozemské království	25
– Spojené království	25
2. Posouzení	26
a) Judikatura Soudního dvora týkající se úlohy a pravomocí Komise a Rady v rámci řízení o úpravě odměn	26
b) Řešení sporu Komise a Rady o existenci „závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii“	28
i) Analýza podmínek zahájení řízení stanoveného v článku 10 přílohy XI služebního řádu	28
ii) Posouzení opodstatněnosti důvodů neplatnosti	32
– K žalobnímu důvodu vycházejícímu ze zneužití pravomoci	32
– K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení právní normy Radou, která nemohla mít za to, že může návrh nařízení nepřijmout	32
– K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení podmínek použití doložky o výjimce z důvodu nedostatečného a nesprávného odůvodnění	33
V – Žaloba ve věci C-66/12	39
A – Opodstatněnost žaloby	39
1. Vyjádření hlavních a vedlejších účastníků	39
a) Irsko	39
b) Francouzská republika	39
2. Posouzení	40
B – Přípustnost žaloby	40
1. Vyjádření hlavních a vedlejších účastníků	40
2. Posouzení	42
VI – K nákladům řízení	47

I – Úvod

1. Otázka roční úpravy odměn úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie, která je společným předmětem řízení ve věcech C-63/12, C-66/12 a C-196/12, byla již v nedávné době Soudním dvorem přezkoumána, a byl vydán rozsudek ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada², kterým Soudní dvůr částečně zrušil nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1296/2009 ze dne 23. prosince 2009³, které stanovilo procentní sazbu úpravy odměn na úrovni nižší, než jaká byla navržena Evropskou komisí.

2. Otázky položené třemi projednávanými žalobami jsou však kladeny v odlišné konfiguraci, která vyžaduje prohloubení předešlé analýzy. Kromě toho byly nadneseny nové a ožehavé problémy, které se týkají přípustnosti žalob.

3. Služební řád úředníků a ostatních zaměstnanců Unie je stanoven nařízením Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a kterým se zavádějí dočasná opatření použitelná pro úředníky Komise⁴, ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004⁵ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1080/2010 ze dne 24. listopadu 2010⁶.

4. Články 1 a 3 přílohy XI služebního řádu určují až do dne 31. prosince 2012 podmínky, za kterých jsou odměny těchto úředníků a ostatních zaměstnanců automaticky každý rok revidovány Radou Evropské unie na návrh Komise.

5. Článek 10 přílohy XI služebního řádu však zavedl „doložku o výjimce“, která umožňuje odchýlit se od této metody úpravy „[p]okud v rámci [Unie] dojde k závažnému a náhlému zhoršení ekonomické a sociální situace“. Za tohoto předpokladu je na Komisi, aby předložila „příslušné návrhy“ Radě, která rozhodne v rámci řádného legislativního postupu.

6. Dne 17. prosince 2010 Rada, která konstatovala, že „současná hospodářská a finanční krize, která nastala v [Unii], a která vede ke značným rozpočtovým úpravám, jakož i ke zvýšené nejistotě v zaměstnání v řadě členských států, způsobuje závažné a náhlé zhoršení ekonomické a sociální situace v [Unii]“, požádala v souladu s článkem 241 SFEU Komisi, aby jí na základě článku 10 přílohy XI služebního řádu, jakož i ve světle objektivních údajů poskytnutých Komisí, včas předložila příslušné návrhy, aby je Evropský parlament a Rada mohly přezkoumat a přijmout před koncem roku 2011⁷.

7. Když Komise dne 13. července 2011 přijala zprávu o této doložce o výjimce⁸, ve které došla k závěru, že v rámci Unie nenastalo závažné a náhlé zhoršení ekonomické a sociální situace, Rada tento závěr zpochybnila a dne 28. října 2011 „drtivou“ většinou delegací rozhodla předložit Komisi novou žádost na základě článku 241 SFEU. Rada prohlásila, že je „přesvědčená, že finanční a hospodářská krize, kterou v současné době [Unie] zažívá a která vedla ke značným rozpočtovým

2 — C-40/10, Sb. rozh. s. I-12043.

3 — Nařízení, kterým se s účinkem od 1. července 2009 upravují odměny a důchody úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie a opravné koeficienty použitelné na tyto odměny a důchody (Úř. věst. L 348, s. 10).

4 — Úř. věst. L 56, s. 1

5 — Úř. věst. L 124, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 103

6 — Úř. věst. L 311, s. 1, dále jen „služební řád“.

7 — Dokument Rady č. 17946/10 ADD 1 ze dne 17. prosince 2010.

8 — Zpráva Komise Radě o doložce o výjimce (článek 10 přílohy XI služebního řádu) [COM(2011) 440 final, dále jen „zpráva o doložce o výjimce“].

úpravám ve většině členských států, je závažným a náhlým zhoršením hospodářské a sociální situace v rámci Unie“ a že „[z]a těchto zvláštních a výjimečných okolností a s ohledem na objektivní údaje svědčící o hospodářské a sociální situaci na podzim roku 2011“ požádala Komisi, aby uplatnila článek 10 přílohy XI služebního řádu a předložila příslušný návrh úpravy odměn⁹.

8. Komise tedy dne 24. listopadu 2011 předložila sdělení poskytující dodatečné informace¹⁰, ve kterém trvala na tom, že podmínky pro použití doložky nebyly splněny, a téhož dne předložila Radě návrh úpravy na základě ročního přezkumu z roku 2011¹¹, s cílem provést zvýšení odměn a důchodů o 1,7 %, přičemž tato sazba vyplývá z čistě mechanického použití metody výpočtu uvedené ve služebním řádu, a dále úpravu opravných koeficientů.

9. Rada měla za to, že odmítnutí Komise předložit návrh podle článku 10 přílohy XI služebního řádu bylo založeno na nedostatečných a nesprávných důvodech, a „rozhodnutím“ ze dne 19. prosince 2011¹² rozhodla návrh nařízení nepřijmout.

10. Komise podala dne 3. února 2012 proti tomuto aktu žalobu na neplatnost, zapsanou do rejstříku pod číslem C-63/12.

11. Souběžně s podáním této žaloby na neplatnost Komise, která dne 25. ledna 2012 doručila Radě výzvu dopisem pro případ, že by byl postoj Rady analyzován jako zdržení se konání, které je nečinností ve smyslu článku 265 SFEU, podala dne 26. dubna 2012 žalobu pro nečinnost, zapsanou do rejstříku pod číslem C-196/12.

12. Rada podala dne 3. února 2012 žalobu na neplatnost a podpůrně žalobu pro nečinnost proti sdělení a návrhu nařízení, která byla zapsána do rejstříku pod číslem C-66/12.

13. Komise podporovaná Evropským parlamentem má za to, že je Rada v rámci řízení upraveného služebním řádem pro úpravu odměn povinna návrh nařízení přijmout. Podle Komise a Parlamentu mohla Rada odmítnout automatické uplatnění metody výpočtu stanovené ve služebním řádu, aby zohlednila hospodářskou a sociální krizi, pouze na návrh Komise v tomto smyslu.

14. Komise tedy žádá zrušení sporného rozhodnutí a zároveň podpůrně navrhuje Soudnímu dvoru cestou žaloby pro nečinnost, aby určil, že Rada tím, že nepřijala návrh nařízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze služebního řádu.

15. Rada, podporovaná řadou členských států¹³, zpochybňuje tento návrh, jakož i argumentaci, na které se zakládá. Podle tohoto orgánu a členských států poskytuje služební řád Radě pravomoc odmítnout úpravu odměn, pokud má za to, že podmínky použití doložky o výjimce jsou splněny.

16. Rada požaduje, s podporou těchto členských států, ke kterým se připojují tři další¹⁴, zrušení sdělení, jelikož v něm Komise vyjadřuje své konečné odmítnutí předložit příslušné návrhy na základě článku 10 přílohy XI služebního řádu, jakož i následného návrhu nařízení. Podpůrně Rada žádá Soudní dvůr, aby na základě článku 265 SFEU rozhodl o porušení Smluv z důvodu nečinnosti Komise.

9 — Dokument Rady č. 16281/11 ze dne 31. října 2011 (rozhodnutí přijaté v písemném řízení ukončeném dne 4. listopadu 2011).

10 — Sdělení Komise Radě poskytující doplňující informace ke zprávě Komise o doložce o výjimce ze dne 13. července 2011 [COM(2011) 829 final, dále jen „sdělení“].

11 — Návrh nařízení Rady, kterým se s účinností od 1. července 2010 upravují odměny a důchody úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie a opravné koeficienty použitelné na tyto odměny a důchody [COM(2011) 820 final, dále jen „návrh nařízení“].

12 — Rozhodnutí 2011/866/EU k návrhu Komise týkajícímu se nařízení Rady, kterým se s účinkem ode dne 1. července 2011 upravují odměny a důchody úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie a opravné koeficienty použitelné na tyto odměny a důchody (Úř. věst L 341, s. 54, dále jen „sporné rozhodnutí“).

13 — Jedná se o Českou republiku, Dánské království, Spolkovou republiku Německo, Španělské království, Nizozemské království, jakož i Spojené království Velké Británie a Severního Irsku.

14 — Irsko, Francouzská republika a Lotyšská republika.

17. I když tyto tři věci nebyly formálně sloučeny, překrývání projednávaných žalob a společná povaha předložených žalobních důvodů odůvodňují předložení jediného stanoviska.

18. V tomto stanovisku uvedu, že sporné rozhodnutí je napadnutelným aktem, což mně dovede k tomu, že Soudnímu dvoru navrhu prohlásit žalobu Komise na neplatnost za přípustnou, a v důsledku toho za nepřípustnou žalobu pro nečinnost podanou souběžně tímto orgánem.

19. Vysvětlím rovněž, že existence závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii je podmínkou pro použití řízení stanoveného v článku 10 přílohy XI služebního řádu, takže Rada má právo odmítnout návrh nařízení založený na „obvyklé“ metodě pouze tehdy, pokud je tato podmínka splněna.

20. Doplním, že v případě neshody mezi Komisí a Radou ohledně existence takového zhoršení je na Soudním dvoru, aby zajistil dodržení institucionální rovnováhy tím, že provede přezkum posouzení provedeného Komisí, omezený na zjištění zjevně nesprávného posouzení.

21. Dále budu tvrdit, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla s ohledem na objektivní údaje za to, že hospodářská krize, které byly členské státy vystaveny v roce 2010, nebyla okolností, která by umožnila zahájení výjimečného řízení stanoveného v článku 10 přílohy XI služebního řádu.

22. Na základě toho dojdou k závěru, že žalobě Komise na neplatnost je nutno vyhovět a sporné rozhodnutí musí být zrušeno.

23. Jelikož opodstatněnost žaloby Komise na neplatnost způsobuje neopodstatněnost žaloby Rady, navrhu Soudnímu dvoru ve snaze o řádný výkon spravedlnosti a hospodárnost řízení, aby nerozhodoval o přípustnosti posledně uvedené žaloby a zamítl ji jako neopodstatněnou.

24. Podpůrně dojdou k závěru o nepřípustnosti žaloby Rady vzhledem k tomu, že rozhodnutí o předložení věci Soudnímu dvoru musí být přijato kvalifikovanou většinou stanovenou v čl. 16 odst. 3 SEU, a že nesrovnalost postihující toto rozhodnutí, kterou je Komise oprávněna uplatnit, způsobuje nepřípustnost žaloby.

II – Relevantní ustanovení služebního řádu

25. Relevantními ustanoveními jsou články 64, 65 a 65a služebního řádu, jakož i články 1, 3, 10 a 15 jeho přílohy XI, nadepsané „Prováděcí pravidla k článkům 64 a 65 služebního řádu“.

26. Článek 64 služebního řádu zní:

„Na úředníkovu odměnu vyjádřenou v eurech po povinných srážkách vymezených v tomto služebním řádu nebo v jiných prováděcích nařízeních se použije koeficient nižší, vyšší nebo rovnající se 100 % v závislosti na životních podmínkách v různých místech zaměstnání.

Koeficienty přijímá Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou [...]“

27. Článek 65 služebního řádu zní:

„1. Každý rok přezkoumá Rada odměnu úředníků a ostatních zaměstnanců [Unie]. Toto přezkoumání se provádí v září s ohledem na společnou zprávu Komise založenou na společném indexu vypracovaném Statistickým úřadem [Evropské unie Eurostat] po dohodě s národními statistickými úřady členských států; index odráží situaci v každém členském státě [Unie] k 1. červenci.

V průběhu tohoto přezkoumání Rada zváží, zda by odměna, jako součást hospodářské a sociální politiky [Unie], měla být upravena. Zejména se přihlédně k jakémukoli zvýšení platů ve veřejné službě a nutnosti přijmout nové zaměstnance [a potřebám náboru nových zaměstnanců].

2. V případě podstatné změny životních nákladů Rada rozhodne nejpozději do dvou měsíců o opatřeních k úpravě koeficientů a případně o tom, zda se uplatní zpětně.

3. Pro účely tohoto článku jedná Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou [...]"

28. Článek 65a služebního řádu uvádí, že prováděcí pravidla k článkům 64 a 65 tohoto služebního řádu jsou stanovena v příloze XI služebního řádu.

29. Článek 1 odst. 1 přílohy XI služebního řádu stanoví, že „[p]ro účely přezkoumání ve smyslu čl. 65 odst. 1 služebního řádu sestavuje Eurostat každoročně do konce října zprávu o změnách životních nákladů v Bruselu, paritách kupní síly mezi Bruselem a některými místy v členských státech a o změnách kupní síly platů státních zaměstnanců v ústředních státních správách jednotlivých států“.

30. Článek 3 přílohy XI služebního řádu zní:

„1. S účinkem od 1. července a v souladu s čl. 65 odst. 3 služebního řádu Rada před koncem každého roku rozhodne na návrh Komise a na základě kritérií stanovených v oddíle 1 této přílohy o úpravě odměn a důchodů.

2. Rozsah úpravy se zjistí násobením bruselského mezinárodního indexu specifickým ukazatelem. Úprava se vyjádří v čistých hodnotách jako jednotná procentní sazba.

[...]

6. Orgány provedou odpovídající zpětné úpravy odměn a důchodů úředníků, bývalých úředníků a ostatních dotčených osob (nahoru i dolů) za období mezi dnem nabytí účinku a dnem vstupu v platnost rozhodnutí o příští úpravě.

[...]"

31. Prvky sloužící pro výpočet roční úpravy, uvedené v oddílu 1 přílohy XI služebního řádu, jsou změna životních nákladů v Bruselu, parity kupní síly mezi Bruselem a některými místy v členských státech a změny kupní síly platů státních zaměstnanců v ústředních státních správách osmi členských států uvedených v čl. 1 odst. 4 písm. a) posledním pododstavci uvedené přílohy¹⁵.

32. Článek 10 přílohy XI služebního řádu, který je jediným článkem kapitoly V uvedené přílohy, nadepsané „Doložka o výjimce“, zní:

„Pokud v rámci [Unie] dojde k závažnému a náhlému zhoršení ekonomické a sociální situace, které bylo zhodnoceno ve světle objektivních údajů poskytnutých pro tento účel Komisí, předloží Komise příslušné návrhy, o nichž Evropský parlament a Rada rozhodnou v souladu s článkem 336 [SFEU].“

15 — Jedná se o následující členské státy: Belgické království, Spolkovou republiku Německo, Španělské království, Francouzskou republiku, Italskou republiku, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království a Spojené království. V tomtéž ustanovení se po tomto výčtu stanoví, že na základě návrhu Komise podle čl. 65 odst. 3 služebního řádu může Rada schválit nový vzorek, který představuje alespoň 75 % hrubého domácího produktu (HDP) Unie a který bude používán od roku následujícího po jeho přijetí.

33. Článek 15 přílohy XI služebního řádu, který je uveden v kapitole 7 uvedené přílohy, nadepsané „Závěrečná ustanovení a doložka o přezkumu“, zní:

„1. Ustanovení této přílohy se použijí od 1. července 2004 do 31. prosince 2012.

2. Na konci čtvrtého roku se přezkoumají, zejména z hlediska jejich rozpočtových dopadů. Za tímto účelem předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu a případně návrh na změnu této přílohy prováděnou na základě článku 336 [SFEU]“.

III – Řízení před Soudním dvorem

A – Věc C-63/12

34. Komise podala Soudnímu dvoru žalobu na neplatnost návrhem ze dne 7. února 2012. Rada předložila žalobní odpověď dne 2. dubna 2012, Komise repliku dne 11. května 2012 a Rada dupliku dne 2. července 2012.

35. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 25. dubna 2012 bylo povoleno vedlejší účastenství Parlamentu na podporu návrhových žádání Komise. Parlament předložil spis vedlejšího účastníka dne 11. června 2012. Rada předložila vyjádření k tomuto spisu dne 27. července 2012.

36. České republice, Dánskému království, Spolkové republice Německo, Španělskému království, Nizozemskému království a Spojenému království bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 6. července 2012.

37. Tyto členské státy předložily spisy vedlejších účastníků, Česká republika dne 19. září 2012, Španělské království dne 20. září 2012, Spojené království dne 24. září 2012 a ostatní členské státy dne 21. září 2012.

38. Komise předložila vyjádření k těmto spisům vedlejších účastníků dne 4. ledna 2013.

39. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil sporné rozhodnutí a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

40. Parlament navrhuje, aby bylo vyhověno návrhovým žádáním Komise.

41. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl žalobu na neplatnost jako nepřípustnou,
- podpůrně zamítl žalobu jako neopodstatněnou a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

42. Česká republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Španělské království, Nizozemské království a Spojené království navrhují, aby Soudní dvůr vyhověl návrhovým žádáním Rady.

B – Věc C-66/12

43. Rada podala žalobu na neplatnost návrhem ze dne 9. února 2012. Komise předložila žalobní odpověď dne 23. března 2012, Rada repliku dne 11. května 2012 a Komise dupliku dne 22. června 2012.

44. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 20. dubna 2012 bylo povoleno vedlejší účastenství Parlamentu na podporu návrhových žádání Komise. Parlament předložil spis vedlejšího účastníka dne 11. června 2012. Rada předložila vyjádření k tomuto spisu dne 27. července 2012.

45. České republice, Dánskému království, Spolkové republice Německo, Irsku, Španělskému království, Francouzské republice, Lotyšské republice, Nizozemskému království a Spojenému království bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 6. července 2012.

46. S výjimkou Lotyšské republiky, která nepředložila spis vedlejšího účastníka, tyto členské státy předložily spisy vedlejších účastníků, Česká republika dne 19. září 2012, Španělské království dne 20. září 2012, Dánské království, Spolková republika Německo, jakož i Nizozemské království dne 21. září 2012, Irsko dne 24. září 2012 a Francouzská republika dne 25. září 2012.

47. Komise předložila vyjádření k těmto spisům vedlejších účastníků dne 4. ledna 2013.

48. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil sdělení a návrh nařízení,
- podpůrně určil, že došlo k porušení Smluv z důvodu, že Komise nepředložila Parlamentu a Radě příslušné návrhy na základě článku 10 přílohy XI služebního řádu, a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

49. Česká republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lotyšská republika, Nizozemské království a Spojené království navrhují, aby bylo vyhověno návrhovým žádáním Rady.

50. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr

- zamítl žalobu a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

51. Parlament navrhuje, aby bylo vyhověno návrhovým žádáním Komise.

C – Věc C-196/12

52. Komise podala Soudnímu dvoru žalobu pro nečinnost návrhem ze dne 26. dubna 2012. Rada předložila žalobní odpověď dne 18. června 2012, Komise repliku dne 30. července 2012 a Rada dupliku dne 17. září 2012.

53. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 4. září 2012 bylo povoleno vedlejší účastenství Spolkové republiky Německo, Španělského království, Nizozemského království a Spojeného království na podporu návrhových žádání Rady, zatímco Parlamentu bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Komise.

54. Spolková republika Německo předložila spis vedlejšího účastníka dne 16. října 2012, Španělské království dne 24. října 2012, Spojené království dne 14. listopadu 2012 a Nizozemské království spolu s Parlamentem dne 16. listopadu 2012.

55. Komise předložila vyjádření k těmto spisům vedlejších účastníků dne 16. ledna 2013 a Rada dne 21. ledna 2013.

56. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že Rada tím, že nepřijala návrh nařízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze služebního řádu, a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

57. Parlament navrhuje, aby bylo vyhověno návrhovým žádáním Komise.

58. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

59. Spolková republika Německo, Španělské království, Nizozemské království a Spojené království navrhují, aby Soudní dvůr vyhověl návrhovým žádáním Rady.

IV – Žaloby ve věcech C-63/12 a C-196/12

A – K přípustnosti žalob

1. Vyjádření hlavních účastnic a vedlejších účastníků řízení

60. Rada tvrdí, že žaloba na neplatnost je nepřijatelná, protože sporné rozhodnutí není aktem, který vyvolává samostatné právní účinky, jelikož tím, že jej přijala, nezměnila ani s konečnou platností neodmítla návrh nařízení, ale ve snaze o transparentnost se omezila na uvedení důvodů, proč jej nemůže přijmout.

61. Komise s touto analýzou nesouhlasí a navrhuje rozlišení mezi dvěma částmi návrhu nařízení, které Rada odmítla přijmout.

62. Ohledně úpravy odměn a důchodů úředníků a ostatních unijních zaměstnanců Komise zaprvé tvrdí, že je žaloba na neplatnost přípustná, jelikož z použitého právního nástroje i z obsahu napadeného aktu vyplývá, že má povahu rozhodnutí.

63. Komise uvádí, že svou formou patří sporné rozhodnutí mezi unijní právní akty uvedené v článku 288 SFEU, že bylo uveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* v řadě L, věnované unijním právním předpisům, a že zmiňuje, že jeho právním základem je služební řád, zejména článek 65 a přílohy VII, XI a XIII, jakož i článek 20 pracovního řádu ostatních unijních zaměstnanců.

64. Podle Komise napadený akt ze své podstaty vyvolává nesporné samostatné právní účinky, neboť výsledkem sporného rozhodnutí je, že nedojde k roční úpravě odměn a důchodů, které jsou v důsledku toho zmrazeny. Komise, která se táže, jak by mohla Rada přijmout návrh bez předchozího zrušení rozhodnutí jej nepřijmout, má za to, že rozlišení, které se Rada snaží učinit mezi „rozhodnutím o nepřijetí“ a „rozhodnutím o zamítnutí“, není založeno na žádné zavedené typologii.

65. Zadruhé Komise ohledně přijetí opravných koeficientů, jimiž jsou ovlivněny odměny a důchody, konstatuje, že sporné rozhodnutí neobsahuje v tomto bodě žádné odůvodnění, a vyvozuje z toho, že je třeba mít za to, že i když Rada formálně přijala rozhodnutí o zamítnutí, její postoj musí být považován za protiprávní zdržení se jednání, které může být napadeno žalobou na neplatnost.

66. Rada, která odkazuje na judikaturu Soudního dvora, podle které je pro určení, zda jsou napadená opatření akty, třeba vycházet z jejich obsahu¹⁶, odpovídá, že teze, podle které sporné rozhodnutí způsobuje zmrazení platů úředníků a ostatních unijních zaměstnanců, je založena na nesprávném předpokladu, že samotná skutečnost, že Komise předložila návrh na základě článku 3 přílohy XI služebního řádu, postačuje ke vzniku bezpodmínečné povinnosti Rady na tomto základě jednat. Dodává, že existence práva úředníků na úpravu navrhovanou Komisí podléhá podmínce, že Rada o úpravě rozhodne, což předpokládá volbu mezi dvěma vzájemně se vylučujícími právními základy, a sice článkem 3 služebního řádu a článkem 10 přílohy XI tohoto řádu.

67. Rada závěrem uvádí, že sporné rozhodnutí není konečné a nemá žádný účinek na právní existenci návrhu nařízení, který může kdykoliv přijmout bez zrušení předchozího aktu, na základě účinku pravidla *lex posterior derogat priori*.

68. Parlament se připojuje k argumentaci Komise. Uvádí, že rozlišení mezi rozhodnutím o nepřijetí a rozhodnutím o zamítnutí učiněné Radou musí být považováno za umělé a že je důležité vzít při posuzování povahy rozhodnutí v úvahu skutečnost, že představuje odpověď Rady na povinnost provést „před koncem každého roku“ úpravu odměn a důchodů a na návrh předložený v tomto rámci Komisí.

69. Členské státy, které jsou vedlejšími účastníky, podporují postoj Rady, přičemž odkazují argumenty, jež rozvinula. Spolková republika Německo dodává, že sporné rozhodnutí nevyvolává právní účinky, protože neuzavírá žádné řízení ani nečiní návrh nařízení bezpředmětným. Toto rozhodnutí podle jejího názoru představuje pouze přechodnou fázi v řízení zahájeném Komisí s cílem určit roční úpravu odměn, přičemž toto řízení bude uzavřeno až tehdy, když Rada přijme nařízení o úpravě odměn se zpětným účinkem k 1. červenci 2011.

2. Posouzení

70. Prokáži, že proti spornému rozhodnutí v obou jeho částech je nutné podat žalobu na neplatnost, a nikoliv žalobu pro nečinnost.

71. Žaloba na neplatnost a žaloba pro nečinnost podané Komisí mají ve skutečnosti stejný předmět, neboť je jejich cílem sankcionovat chování Rady, která se postavila proti přijetí návrhu nařízení a uplatnila použití doložky o výjimce. Jelikož se toto chování *prima facie* jeví tak, že může být analyzováno jako rozhodnutí, i když na druhou stranu může být považováno za nečinnost Rady při provedení roční úpravy odměn a stanovení opravných koeficientů, Komise napadla tento akt ze dvou odlišných úhlů, když podala zároveň žalobu na neplatnost a žalobu pro nečinnost, na které Rada odpověděla podáním žaloby na neplatnost a podpůrně žaloby pro nečinnost.

16 — Rada cituje rozsudky Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, Recueil, s 2639), a Tribunálu ze dne 10. července 1990, Automec v. Komise (T-64/89, Recueil, s II-367).

72. Váhání Komise a Rady ohledně procesního prostředku, který mají použít, odhaluje právní nejistotu, která obklopuje určení příslušných oblastí žaloby na zrušení a žaloby pro nečinnost, zvláště pokud je napadené chování odmítavým chováním. I když tato nejistota souvisí se složitostí teoretického skloubení obou těchto procesních prostředků a s některými změnami, jichž doznalo znění příslušných právních ustanovení, lze ji vysvětlit rovněž judikaturou, která vykazala určité kolísání. V každém případě se mi jeví jako zvláště znepokojující, že mohou vznikat pochybnosti ohledně rozhraní mezi oběma žalobami, navíc u dvou unijních orgánů, když se má za to, že soudní systém přezkumu legality unijních aktů se řídí zásadou úplnosti¹⁷ a koherence, aby bylo zajištěno dodržení zásady účinné soudní ochrany.

73. Posledně uvedená zásada, zakotvená v článku 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, a znovu potvrzená článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, znamená, že každý protiprávní akt orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie může být napaden, pokud zasahuje nepříznivě do něčeho právního postavení.

74. Z pohledu zajištění co nejširší soudní ochrany je možno tvrdit, že je zaprvé důležité zabránit jakékoliv mezeře v přezkumu legality, a tedy zajistit, aby záporné rozhodnutí orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie mohlo být posouzeno, pokud vyvolává závazné právní účinky, Soudním dvorem, jenž je garantem legality, přičemž není rozhodné, zda je tento přezkum proveden na základě žaloby na neplatnost nebo žaloby pro nečinnost.

75. Je tedy třeba přiznat existenci dvou souběžných procesních prostředků a souhlasit v případě potřeby s tím, že je dána možnost volby žalobcům, kteří si mohou volně zvolit procesní prostředek, kterým si přejí napadnout záporné rozhodnutí.

76. Ve smyslu tohoto řešení je třeba připomenout, že oba procesní prostředky sledují společný cíl, který se v rozhodnutích Soudního dvora projevuje úsvětlivě, podle kterého „jsou vyjádřením jednoho a téhož právního prostředku“¹⁸ nebo formulací následující zásady, podle které „systém procesních prostředků zavedených smlouvou obsahuje úzkou spojitost [mezi nimi]“¹⁹.

77. Oba tyto procesní prostředky však přes svůj společný cíl zůstávají odlišné svou povahou²⁰, podmínkami přípustnosti a podání, jakož i v menší míře účinky, které mohou vyvolávat²¹. Jsem tedy přesvědčen, že není v souladu se zájmem žalobců ani se zájmem na řádném výkonu spravedlnosti, umožnit jejich překrývání. Naopak je nezbytné provést jasné vymezení mezi oběma těmito žalobami tím, že jim bude přiznána výlučná vzájemně nezávislá povaha, a tím, že bude zajištěno jejich harmonické spolubytí založené na „systematické“ koncepci²². Uvedená otázka není pouze teoretická,

17 — Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že Unie práva je založena na zavedení úplného systému procesních prostředků a řízení určeného k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie [viz zejména rozsudek ze dne 14. června 2012, CIVAD (C-533/10, bod 32 a citovaná judikatura)].

18 — Viz rozsudky ze dne 18. listopadu 1970, Chevalley v. Komise (15/70, Recueil, s. 975, bod 6); ze dne 26. listopadu 1996, T. Port (C-68/95, Recueil, s. I-6065, bod 59), jakož i usnesení ze dne 1. října 2004, Pérez Escobar v. Komise (C-379/03 P, bod 15). Tato rozhodnutí z toho vyvozují, že jednotlivci, kteří mohou podat žalobu na neplatnost proti aktu orgánu, jehož nejsou adresáti, jelikož tento akt se jich přímo a individuálně dotýká, musí mít možnost podat žalobu pro nečinnost proti orgánu, který nepřijal akt, který by se jich dotýkal stejným způsobem.

19 — Viz rozsudek ze dne 22. května 1985, Parlament v. Rada (13/83, Recueil, s. 1513, bod 36).

20 — Na rozdíl od Smlouvy o ESUO, která tím, že definovala nečinnost jako „mlčky učiněné zamítavé rozhodnutí, které z této nečinnosti [vyplývá]“ (článek 35), z ní činila zvláštní druh žaloby na neplatnost, poskytla Smlouva o ES žalobě pro nečinnost autonomii tím, že ji definovala jako žalobu, jejímž cílem je „určit“ porušení smlouvy vyplývající z nepřijetí rozhodnutí (článek 175 Smlouvy o ES, později článek 232 ES, nyní článek 265 SFEU).

21 — Tyto účinky nejsou podstatně odlišné a kromě toho jsou upřesněny jediným ustanovením, a sice článkem 266 prvním pododstavcem SFEU, který dotčenému orgánu ukládá „přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora“. Zrušení aktu však způsobuje okamžitě a retroaktivní zřízení tohoto aktu z právního pořádku, kdežto konstatování nečinnosti orgánu nevede k okamžité změně právní situace, ale zavazuje dotčený orgán k přijetí aktu, který odmítal přijmout.

22 — K této otázce viz zejména disertační práci Berrod, F., *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Paříž, 2003; Ritleng, D., *Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective*, „Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire“, PU Toulouse, 2004, s. 735, a Lenaerts, K., *La systématique des voies de recours dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, „Mélanges en hommage à Georges Vandensanden“, Bruylant, Brusel, 2008, s. 257.

protože vyžaduje analýzu vztahu komplementarity nebo konkurence mezi oběma žalobami, jakož i analýzu stupně jejich autonomie nebo nezávislosti²³. Zahrnuje také důležitou praktickou stránku, protože na odpovědi, která je na ni dána, závisí možnost žalobců podat procesní prostředek, který může co nejlépe postihnout protiprávnost, k níž došlo, ve snaze upřednostnit užitečný účinek přezkumu legality.

78. Než konkrétně posoudím chování Rady a procesní prostředek, který je třeba podat pro napadení jeho legality, uvedu nejprve pravidla, kterými se řídí soudní přezkum „záporných“ chování, tedy těch, kterými orgán, instituce nebo jiný subjekt Unie vyjadřuje odmítnutí, jak podle mne tato pravidla vyplývají ze současného stavu judikatury Soudního dvora.

a) Soudní kontrola odmítavého chování orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie

79. Domnívám se, že mohu považovat za jisté následující tvrzení. Jelikož žaloba na neplatnost podle článku 263 SFEU postihuje protiprávní akt orgánu (i), zatímco žaloba pro nečinnost podle článku 265 SFEU postihuje jeho nečinnost (ii), odmítnutí přijetí aktu musí být napadeno žalobou na neplatnost (iii).

i) Žaloba na neplatnost podle článku 263 SFEU postihuje protiprávní akt orgánu

80. Podle článku 263 SFEU Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů orgánů, zejména aktů Rady, s výjimkou doporučení a stanovisek.

81. Aby mohl být akt předmětem žaloby na neplatnost, musí být splněny dvě podmínky.

82. Zaprvé je nutné, aby právní akt, „ustanovení“, bylo věcně přijato jedním z unijních orgánů.

83. Zadržím z ustálené judikatury, která se rozvinula u žalob na neplatnost podaných členskými státy nebo orgány, vyplývá, že za napadnutelné akty ve smyslu článku 263 SFEU jsou považována „všechna opatření přijímaná orgány v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky“²⁴. Pokud je žaloba na neplatnost podána fyzickou nebo právnickou osobou proti aktu, jehož je adresátem, závazné právní účinky aktu musí být způsobilé ovlivnit zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem změni jeho právní postavení²⁵.

84. Kritérium závazného právního účinku má zvláštní význam při posuzování, zda je možno napadnout mezitímní akt, který je součástí správního řízení, které má několik fází. Aby byl akt napadnutelný, musí v zásadě mít konečnou povahu. Podle formulace užívané Soudním dvorem musí být „konečným projevem vůle [orgánu]“²⁶, takže za napadnutelné akty nelze považovat mezitímní akty, jejichž cílem je příprava konečného rozhodnutí, jako jsou ty akty, které vyjadřují dočasný názor orgánu²⁷.

85. Bylo tak rozhodnuto, že návrh nařízení předložený Komisí Radě nemůže být považován za napadnutelný akt, neboť je pouze mezitímním aktem, jehož cílem je připravit přijetí konečného aktu, aniž zaujme s konečnou platností stanovisko, které Rada přijme²⁸.

23 — K tomuto tématu viz disertační práci Berrod, F., *op. cit.*, č. 388, s. 356, a č. 392, s. 359. Tento autor shrnuje dialektické napětí existující mezi oběma žalobami, když připomíná „neoddělitelnou vazbu“, která je spojuje, přičemž zdůrazňuje, že nicméně existuje „existenciální autonomie“ žaloby pro nečinnost ve vztahu k žalobě na neplatnost.

24 — Viz rozsudek ze dne 13. října 2011, *Deutsche Post a Německo v. Komise* (C-463/10 P a C-475/10 P, Sb. rozh. s. I-9639, bod 36, jakož i citovaná judikatura).

25 — Viz usnesení ze dne 14. května 2012, *Sepracor Pharmaceuticals (Irsko) v. Komise* (C-477/11 P, bod 51 a citovaná judikatura).

26 — Viz rozsudek ze dne 5. prosince 1963, *Henricot a další v. Vysoký úřad* (23/63, 24/63 a 52/63, Recueil, s. 439, s. 455).

27 — Viz zejména rozsudek *IBM v. Komise*, uvedený výše (bod 10), jakož i usnesení *Sepracor Pharmaceuticals (Irsko) v. Komise*, uvedené výše (body 55 a 56).

28 — Usnesení Tribunálu ze dne 15. května 1997, *Berthu v. Komise* (T-175/96, Recueil, s. II-811, body 21 a 22).

86. Oproti tomu musí být možné, aby byl předmětem žaloby na neplatnost mezitímní akt, který způsobuje „samostatné právní účinky“²⁹.

87. Závěrem je třeba upřesnit, že i když mezitímní opatření, která nemají povahu rozhodnutí, nemohou být jako taková předmětem žaloby na neplatnost, případná protiprávnost, kterou jsou stížena, může být uplatněna na podporu žaloby směřující proti konečnému aktu, jehož byla přípravným stadiem³⁰.

ii) Žaloba pro nečinnost podle článku 265 SFEU postihuje nečinnost orgánu

88. Článek 265 SFEU stanoví, že poruší-li Parlament, Evropská rada, Rada, Komise nebo Evropská centrální banka Smlouvy tím, že nepřijme rozhodnutí, mohou členské státy a ostatní orgány Unie předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie, aby určil, že došlo k takovému porušení Smluv.

89. Žaloba pro nečinnost může být rovněž podána jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobou, do jejíhož právního postavení orgán, instituce nebo jiný subjekt Unie nepříznivě zasáhl tím, že ji neučinil adresátem aktu, s výjimkou doporučení nebo stanovisek.

90. Tato žaloba je přípustná pouze tehdy, pokud byl dotčený orgán, instituce nebo jiný subjekt předběžně vyzván, aby jednal, a pokud tento orgán, instituce nebo jiný subjekt po uplynutí lhůty dvou měsíců od této výzvy „nezaupal stanovisko“.

91. Podle ustálené judikatury je žaloba pro nečinnost „založena na myšlence, že protiprávní nečinnost [napadeného orgánu] umožňuje obrátit se na Soudní dvůr, aby prohlásil, že zdržení se jednání je v rozporu se Smlouvou, pokud dotčený orgán tuto nečinnost nenapravit.“³¹.

92. Uplatnění tohoto pravidla na předmět žaloby na neplatnost umožňuje vést dělicí čáru mezi oběma právními prostředky, které jsou určeny k zajištění přímé kontroly legality chování unijních orgánů. Zatímco žaloba na neplatnost postihuje projev vůle, který má formu právního aktu způsobujícího závazné právní účinky, žaloba pro nečinnost postihuje oproti tomu protiprávní nečinnost orgánu. Jinými slovy, přezkum legality se provádí prostřednictvím žaloby na neplatnost, pokud se napadený orgán provinil konáním, a žalobou pro nečinnost, pokud se provinil opomenutím.

93. Z tohoto základního rozdělení vyplývá odpověď na otázku, která žaloba musí být podána proti zamítavému rozhodnutí.

iii) Odmítnutí přijetí aktu musí být napadeno žalobou na neplatnost

94. Jestliže byla zdánlivá jasnost rozlišení mezi žalobou na neplatnost a žalobou pro nečinnost zastíněna pojmovými rozdíly mezi definicí žaloby pro nečinnost uvedené ve Smlouvě o ESUO a definicí uvedenou ve Smlouvě o EHS³², přezkum otázky, který opravný prostředek je možno použít k určení protiprávnosti, která postihuje záporné rozhodnutí, podle mého názoru nicméně jasně ukazuje, že odmítnutí je akt, který může být předmětem žaloby na neplatnost.

95. Odmítnutí přijmout rozhodnutí je totiž rozhodnutím, neboť vyjadřuje projev vůle, i když negativní, a zamítavé rozhodnutí je podřízeno týmž pravidlům ohledně pravomoci a formy jako kladné rozhodnutí.

29 — Viz usnesení *Sepracor Pharmaceuticals (Irsko v. Komise)*, uvedené výše (bod 58 a citovaná judikatura).

30 — Viz rozsudek *IBM v. Komise*, uvedený výše (bod 12), jakož i rozsudek Tribunálu ze dne 21. června 2012, *Španělsko v. Komise* (T-264/10 a T-266/10, bod 13).

31 — Viz rozsudek ze dne 16. února 1993, *ENU v. Komise* (C-107/91, Recueil, s. I-599, bod 10 a citovaná judikatura).

32 — Je třeba zvláště poznamenat, že přirovnání nečinnosti k implicitním zamítavému rozhodnutí ve Smlouvě o ESUO způsobilo nakažlivý účinek, že bylo jakékoliv zamítavé rozhodnutí, i explicitní, považováno za předmět žaloby pro nečinnost. Viz k této otázce, *Soldatos, P.*, „L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes“, *Cahiers de droit européen*, 1969, s. 316 a násl.

96. Judikatura jasně sleduje tuto logiku asimilace a rozsudky, které prohlašují za přípustnou žalobu na neplatnost směřující proti zamítavým rozhodnutím, jsou četné³³.

97. Soudní dvůr však v *obiter dictum* v rozsudku ze dne 27. září 1988, Parlament v. Rada³⁴ připustil, že nepředložení návrhu rozpočtu Radou může být předmětem žaloby Parlamentu pro nečinnost, přičemž uvedl, že „odmítnutí jednat, ať je jakkoliv explicitní, může být předloženo Soudnímu dvoru na základě článku 175, pokud jím tato nečinnost není ukončena“³⁵. Tuto formulaci, kterou odborná literatura označila za „tajemnou“³⁶, lze vysvětlit úvahami ohledně aktivní legitimace Parlamentu spíše než přáním rozšířit působnost žaloby pro nečinnost. Pozdější judikatura se ostatně vrátila k ortodoxnějšímu stanovisku³⁷.

98. Zda je odmítavé rozhodnutí napadnutelným aktem, či nikoliv, rozlišuje judikatura podle toho, mohl-li odmítnutý akt způsobit konečné právní účinky, či nikoliv. Soudní dvůr tak opakovaně rozhodl, že pokud má akt zápornou povahu, musí být toto rozhodnutí posuzováno v závislosti na předmětu návrhu, na který odpovídá³⁸. Tato poněkud záhadná formulace, která byla předmětem několika redakčních variant³⁹, vyjadřuje ve skutečnosti pro záporná rozhodnutí následující tezi. Odmítnutí přijmout akt může být předmětem žaloby na neplatnost, jestliže taková žaloba mohla směřovat proti aktu, který orgán odmítl přijmout. Pokud tedy odmítnutý akt může vyvolávat konečné právní účinky, odmítnutí může být předmětem žaloby. Naopak pokud akt, jehož přijetí bylo odmítnuto, takové účinky nevyvolává, odmítnutí přijmout jej nemůže být Soudnímu dvoru prostřednictvím žaloby na neplatnost předloženo.

99. Odmítnutí jednat tedy musí být napadeno žalobou na neplatnost, ať je forma, v jaké je vyjádřeno, jakákoliv.

100. Tak je tomu zaprvé v případě výslovného odmítnutí. Pokud orgán odpoví výslovným zamítavým rozhodnutím, nelze podat žalobu pro nečinnost, neboť žalobce může podat, ve lhůtě stanovené ve Smlouvě o FEU, žalobu na neplatnost, která mu umožňuje domoci se určení protiprávnosti aktu přijatého orgánem.

101. Výslovné odmítnutí může mít dvě odlišné formy.

33 — Viz zejména rozsudky ze dne 23. února 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Vysoký úřad* (30/59, Recueil, s. 1); ze dne 15. prosince 1988, *Irish Cement v. Komise* (166/86 a 220/86, Recueil, s. 6473), k odmítnutí stížnosti proti poskytnutí podpory; ze dne 9. prosince 2004, *Komise v. Greencore* (C-123/03 P, Sb. rozh. s. I-11647), k odmítnutí Komise zaplatit úroky z prodlení z vrácené částky pokuty, a ze dne 18. listopadu 2010, *NDSHT v. Komise* (C-322/09 P, Sb. rozh. s. I-11911), k rozhodnutí o odmítnutí zahájení formálního přezkumného řízení v oblasti státních podpor.

34 — 302/87, Recueil, s. 5615.

35 — Bod 17.

36 — Viz Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2. vydání, 1998, č. 379, s. 402.

37 — Viz rozsudek *NDSHT v. Komise*, uvedený výše (body 44 až 56).

38 — Viz rozsudek ze dne 8. března 1972, *Nordgetreide v. Komise* (42/71, Recueil, s. 105, bod 5), který se týkal odmítnutí Komise změnit seznam výrobků, na které se může uplatnit mechanismus vyrovnávacích částek. V témže smyslu viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1992, *Buckl a další v. Komise* (C-15/91 a C-108/91, Recueil, s. I-6061, bod 22), který se týkal odmítnutí Komise znovu zavést dávku na dovoz některých zemědělských produktů. Rovněž viz usnesení ze dne 6. dubna 2006, *GISTI v. Komise* (C-408/05 P, bod 10), jakož i ze dne 15. prosince 2011, *Altner v. Komise* (C-411/11 P, bod 7 a citovaná judikatura), ve věci odmítnutí Komise zahájit řízení o určení nesplnění povinnosti. Posledně uvedené usnesení vysvětluje nemožnost podat žalobu na neplatnost proti tomuto odmítnutí vyloučením individuálních žalob proti aktům, které Komise může přijímat v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, neboť tyto akty jsou určeny členským státům, a nikoliv jednotlivcům. Pro vyloučení takové žaloby jsou většinou předkládána dvě další vysvětlení, a sice nedostatek závazného právního účinku odůvodněných stanovisek Komise a diskreční pravomoc přiznaná Komisi při posouzení existence nesplnění povinnosti i zahájení řízení o nesplnění povinnosti. Posledně uvedené vysvětlení zřejmě spočívá na směšování mezi podmínkou přípustnosti a věcnou podmínkou. Existence diskreční pravomoci dotčeného orgánu by totiž neměla vést k nepřípustnosti žaloby na neplatnost (v případě výslovného odmítnutí návrhu na zahájení řízení o nesplnění povinnosti) nebo pro nečinnost (v případě nepříjetí stanoviska po výzvě podat žalobu pro nesplnění povinnosti), ale způsobit její neopodstatněnost, neboť je vyloučeno mít za to, že akt nebo nečinnost orgánu je protiprávní.

39 — Rozsudek *Buckl a další v. Komise*, uvedený výše, zmiňuje posouzení v závislosti na „povaze“ žádosti, stejně jako rozsudek *Nordgetreide v. Komise*, uvedený výše, analyzuje její „předmět“.

102. Může se jednat o prosté odmítnutí přijmout navrhované rozhodnutí⁴⁰.

103. Dále se může jednat o přijetí aktu, který je v rozporu s tím, který byl požadován. V tomto případě přijaté rozhodnutí nemůže být napadeno žalobou pro nečinnost, protože se podle vysvětlení uvedeného v řadě rozsudků tato žaloba „vztahuje na nečinnost v podobě nepřijetí rozhodnutí nebo nevyjádření se, a nikoli na přijetí aktu odlišného, než byl akt, který si dotčené osoby přály nebo který považovaly za nutný“⁴¹.

104. Soudní dvůr měl za to, v rozsudku ze dne 23. ledna 1992, Komise v. Rada⁴², který byl vydán na základě žaloby na neplatnost podané Komisí proti nařízení Rady, které upravilo odměny a důchody úředníků a ostatních zaměstnanců Společenství a přizpůsobilo opravné koeficienty pro tyto odměny a důchody, že přijetí aktu, který protiprávně neprovádí návrh Komise, může být napadeno žalobou na neplatnost. Ve věci, ve které byl vydán tento rozsudek, který konstatoval, že se návrh Komise týkal zejména zavedení opravného koeficientu pro Mnichov (Německo) a že nařízení přijaté Radou na základě tohoto návrhu neobsahovalo ustanovení v tomto smyslu, z toho Soudní dvůr vyvodil, že Komise měla právo podat žalobu na neplatnost proti tomuto nařízení, pokud měla za to, že tímto opomenutím Rada nesplnila povinnost uloženou Smlouvou o EHS⁴³. Jestliže orgán konal, avšak nepřijal část navrhovaného opatření, protiprávnost z toho plynoucí může podle tohoto rozhodnutí být postížena prostřednictvím žaloby na neplatnost⁴⁴.

105. Stejně je tomu zadruhé v případě implicitního zamítavého rozhodnutí, nicméně s tím zásadním upřesněním, že implicitní rozhodnutí může vyplývat z nečinnosti orgánu pouze za podmínky, že to výslovně stanoví ustanovení unijního práva. Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že „při neexistenci [...] výslovných ustanovení o lhůtě, po jejímž uplynutí dojde k implicitnímu rozhodnutí, a o obsahu tohoto rozhodnutí, nemůže být nečinnost orgánu považována za rozhodnutí, aniž je zpochybněn systém procesních prostředků zakotvených Smlouvou“⁴⁵. Nicméně „za určitých konkrétních okolností [...] lze mít za to, že nečinnost orgánu je implicitním rozhodnutím o zamítnutí“⁴⁶.

106. To jsou v souhrnu hlavní zásady, kterými se řídí žaloby proti záporným rozhodnutím.

107. Je ještě nutno připojit dvě následující upřesnění.

40 — Viz zejména rozsudek ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Camar a Tico (C-312/00 P, Recueil, s. I-11355), ve věci žaloby na neplatnost směřující proti odmítnutí Komise přijmout nařízení o uplatnění čl. 16 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 404/93 ze dne 13. února 1993 o společné organizaci trhu s banány (Úř. věst. L 47, s. 1; Zvl. vyd. 03/13, s. 388), za účelem přizpůsobení celní kvóty stanovené v článku 18 nařízení č. 404/93 s cílem vyrovnat se s účinky výjimečných povodní v letech 1997 a 1998 na produkci banánů v Somálsku.

41 — Viz rozsudek ze dne 13. července 1971, Deutscher Komponistenverband v. Komise (8/71, Recueil, s. 705, bod 2). Tato formulace byla identicky přejata ve výše uvedených rozsudcích Irish Cement v. Komise (bod 17); Buckl a další v. Komise (bod 17), a ENU v. Komise (bod 10). Viz rovněž usnesení Tribunálu ze dne 17. listopadu 2010, Victoria Sánchez v. Parlament a Komise (T-61/10, bod 38).

42 — C-301/90, Recueil, s. I-221.

43 — Bod 14.

44 — V bodě 11 stanoviska, které přednesl ve věci, ve které byl vydán uvedený rozsudek, generální advokát Jacobs uvádí, že i když se může zdát nezvyklé požadovat zrušení nařízení v rozsahu, ve kterém neobsahuje určité ustanovení, problém je v podstatě tentýž „ať je nařízení nezákonné, protože obsahuje určité ustanovení, nebo protože takové ustanovení neobsahuje“. Toto vysvětlení mně zcela nepřesvědčuje. V takovém případě, jako je tento, nespočívá nezákonnost v přijatém nařízení, které samo o sobě není nezákonné, ale z nepřijetí rozhodnutí. Přijetí odlišného ustanovení, než jaké bylo navrženo, a nepřijetí ustanovení jsou podle mého názoru dvě odlišné věci. Považovat druhou za první předpokládá považovat částečné zdržení se rozhodnutí o návrhu za implicitní odmítnutí, což je podle mého názoru nemožné z důvodu uvedeného v bodě 105 tohoto stanoviska.

45 — Viz usnesení ze dne 13. prosince 2000, Sodima v. Komise (C-44/00 P, Recueil, s. I-11231, bod 24). Rovněž viz rozsudek Komise v. Greencore, uvedený výše (bod 45), jakož i usnesení Tribunálu ze dne 24. března 2011, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (T-36/10, Sb. rozh. s. II-1403, bod 38), a ze dne 13. listopadu 2012, ClientEarth a další v. Komise (T-278/11, bod 32). Obě tato usnesení nabízejí příklad ustanovení, které považuje neposkytnutí odpovědi orgánem v požadované lhůtě za zápornou odpověď. Jedná se o čl. 8 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43), který stanoví, že neposkytnutí odpovědi orgánem v požadované lhůtě na žádost o poskytnutí přístupu k dokumentu „je považováno za zápornou odpověď“. Zvláštní oblibě se ustanovení tohoto druhu těší v právu veřejné služby, i když je možno se s nimi setkat i v ostatních oblastech. Viz pro různé skutečnosti k dokreslení, Mariatte, F., a Munoz, R., *Contentieux de l'Union européenne / 2 – Carence – Responsabilité*, Lamy Axe droit, Paříž, 2011, s. 29.

46 — Rozsudek Komise v. Greencore, uvedený výše (bod 45). Nejsou mi známa rozhodnutí Soudního dvora nebo Tribunálu, které by byla uplatněním této výjimky na základě konstatování existence výjimečných okolností.

108. Zaprvé je třeba poznamenat, že nepřijetí rozhodnutí z důvodu neexistence požadované většiny není odmítnutím rozhodnout.

109. Rozsudek ze dne 13. července 2004, Komise v. Rada⁴⁷, vydaný ve věci, která se týkala provádění Paktu o stabilitě a růstu, ilustruje tento rozdíl. Když byla Soudnímu dvoru Komisi podána žaloba na neplatnost proti tomu, že Rada „nepřijala“ formální nástroje obsažené v doporučeních, která formulovala na základě čl. 104 odst. 8 a 9 ES⁴⁸ s cílem donutit Spolkovou republiku Německo a Francouzskou republiku ke snížení jejich schodku veřejných financí, měl Soudní dvůr za to, že žaloba je nepřijatelná, jelikož napadené nepřijetí vyplynulo z nedosažení nezbytné většiny pro přijetí rozhodnutí. Soudní dvůr nadto uvedl, že žádné ustanovení unijního práva nestanoví lhůtu, po jejímž uplynutí by se mělo za to, že došlo k implicitnímu rozhodnutí, ani nevymezuje obsah tohoto rozhodnutí⁴⁹.

110. Doplnil bych, že rozsudku ze dne 30. září 2003, Eurocoton a další v. Rada⁵⁰, kterým Soudní dvůr rozhodl, že nepřijetí návrhu nařízení o uložení konečných antidumpingových cel je napadnutelným aktem, se podle mého názoru nelze dovolávat v opačném smyslu. I když tento rozsudek může vést k nejasnostem, jelikož naznačuje, že pouhá skutečnost, že došlo k hlasování, je „přijetím stanoviska“, i když nezbytné většiny pro přijetí nařízení nebylo dosaženo⁵¹, lze tento rozsudek, který zohledňuje zvláštnosti antidumpingového řízení, podle mého názoru vysvětlit především tím, že v rámci tohoto řízení existuje lhůta, po které Rada již nemá právo přijmout návrh Komise, takže nepřijetí návrhu v požadované lhůtě může být považováno za implicitní odmítnutí⁵².

111. Zadržím, jak souhlasně uvádí Komise i Rada, z ustálené judikatury týkající se přípustnosti žalob na neplatnost vyplývá, že je třeba se za účelem kvalifikace napadených aktů zaměřit na samotný obsah těchto aktů a úmysl jejich autorů⁵³.

112. Procesní prostředek, který je třeba podat proti chování Rady, určím s ohledem na výše připomenuté zásady, když přezkoumám, zda je toto chování napadnutelným rozhodnutím, či nikoliv.

b) Posouzení chování Rady

113. Je sporné „rozhodnutí“, kterým Rada rozhodla o nepřijetí návrhu nařízení, předložené na základě článku 10 přílohy XI služebního řádu, rozhodnutím napadnutelným žalobou na neplatnost?

114. Podle mého názoru je třeba tuto otázku nepochybně zodpovědět kladně.

115. Nejprve uvedu, že je to za cenu zkrácení vlastního rozhodnutí, když Rada tvrdí, že nejednala na návrh nařízení, který nezměnila ani s konečnou platností neodmítla, ale omezila se pouze na uvedení důvodů, proč jej nemůže přijmout. Sporné rozhodnutí neobsahuje jen důvodovou zprávu, ale i normativní část, v níž je uvedeno, že Rada „rozhoduje nepřijmout návrh Komise“.

116. Akt přijatý Radou má tedy povahu rozhodnutí.

47 — C-27/04, Sb.rozh. s. I-6649.

48 — Článek 126 odst. 8 a 9 SFEU.

49 — Bod 32 tohoto rozsudku.

50 — C-76/01 P, Recueil, s. I-10091.

51 — Body 58 a 59.

52 — Bod 64.

53 — Rozsudek ze dne 17. července 2008, Athinaiki Techniki v. Komise (C-521/06 P, Sb. rozh. s. I-5829, bod 42).

117. Tento akt má dále konečnou povahu, jelikož ukončuje proces úpravy odměn a důchodů úředníků a ostatních unijních zaměstnanců podle „obvyklé metody“, jakož i opravných koeficientů k těmto odměnám a důchodům pro rok 2011, neboť je třeba upřesnit, že čl. 3 odst. 1 přílohy XI služebního řádu stanoví, že nařízení Rady musí být přijato „před koncem každého roku“. K tomuto je třeba uvést, že argument Rady, podle kterého se jedná o prozatímní odpověď, která má dočasnou povahu, je zcela v protikladu s odůvodněním sporného rozhodnutí i s názorem, který tento orgán zastává v tomto řízení. Jak vyplývá z bodu 14 odůvodnění sporného rozhodnutí, Rada měla za to, že lze použít pouze řízení stanovené v článku 10 přílohy XI služebního řádu, aby byla vzata v úvahu hospodářská krize. Podle Rady tedy v žádném případě nepřipadá v úvahu pokračování v řízení pro případ, že by ji Komise dokázala přesvědčit o nemožnosti použití doložky o výjimce. Rada tedy jasně dala najevo svou vůli opustit s konečnou platností řízení podle „obvyklé metody“ stanovené v článku 3 přílohy XI služebního řádu, ve prospěch zvláštního řízení stanoveného v článku 10 uvedené přílohy pro případ závažné hospodářské krize.

118. Argument Spolkové republiky Německo, podle kterého je sporné rozhodnutí pouhou mezitímní fází v řízení zahájeném Komisí za účelem určení roční úpravy odměn, je podle mého názoru založen na záměně těchto dvou druhů řízení, které, jak správně uvádí Nizozemské království, vylučují jedno druhé.

119. Jelikož Rada argumentuje zněním sporného rozhodnutí, je třeba dodat, že navrhované rozlišení mezi rozhodnutím „nepřijmout“ a rozhodnutím „zamítnout“ je podle mého názoru spíše vratké než obratné. Rada se nezdržela zaujetím stanoviska k návrhu nařízení z důvodu například nedosažení požadované většiny, nýbrž přijala rozhodnutí, které se rovnalo prostému zamítnutí návrhu rozhodnutí.

120. Kromě toho je třeba uvést, že akt, jehož přijetí Rada zamítla, je nařízení, které, pokud by bylo přijato, by prokazatelně způsobilo právně závazné účinky vůči unijním orgánům i úředníkům a ostatním zaměstnancům, kterým je ode dne 1. července 2011 odepřeno zvýšení platu, na které by měli nárok, pokud by Rada návrh nařízení přijala.

121. Konečně argument Komise, podle kterého je třeba rozlišovat dvě části návrhu nařízení, přičemž odmítnutí týkající se úpravy opravných koeficientů musí být kvůli nedostatečnému odůvodnění chápáno jako protiprávné zdržení se jednáním, vede podle mého názoru k záměně mezi nedostatkem odůvodnění rozhodnutí a nepřijetím rozhodnutí.

122. Vzhledem k výše uvedeným úvahám musí být žaloba na neplatnost prohlášena za přípustnou a žaloba pro nečinnost za nepřípustnou.

B – *K opodstatněnosti žaloby ve věci C-63/12*

1. Vyjádření hlavních a vedlejších účastníků

a) Úvodní poznámky

123. Žaloba Komise na neplatnost (věc C-63/12) a žaloba Rady (věc C-66/12) nemají stejný předmět, neboť první směřuje proti spornému rozhodnutí, kdežto druhý napadá dva ze tří přípravných aktů Komise⁵⁴.

54 — Sdělení a návrh nařízení.

124. Je však nepochybné a účastníky nebylo zpochybněno, že kritika vyjádřená ve věci Radou v rámci žaloby, kterou podala, je totožná s důvody vznesenými ve věci tímto orgánem v rámci obrany proti žalobě Komise na neplatnost.

125. Jak Rada uvedla ve své žalobní odpovědi ve věci C-63/12, meritorní otázkou položenou v obou věcech je, zda byly podmínky pro použití doložky o výjimce splněny, či nikoliv. Návrhy a vyjádření předložené účastníky této věci ostatně často odkazují na argumenty uvedené ve věci C-66/12.

126. I když se nedomnívám, že tento způsob předložení žalobních důvodů částečným odkazem na připojené dokumenty zpochybňuje jejich přípustnost, umožňuje, a dokonce podle mého názoru činí nezbytným celkový přezkum všech těchto argumentů.

127. Uvedené úvahy, i když se věnují přezkumu opodstatněnosti žaloby ve věci C-63/12, berou tedy rovněž v úvahu argumentaci účastníků řízení v rámci žaloby ve věci C-66/12.

b) Argumenty ve prospěch návrhových žádání v žalobě

i) Komise

128. Komise vytýká Radě, že odmítla provést úpravu odměn a důchodů a opravných koeficientů.

– Odmítnutí úpravy odměn a důchodů

129. Komise uplatňuje žalobní důvod ve dvou částech, přičemž první vychází ze zneužití pravomoci a druhý z porušení mezí pravomoci Rady⁵⁵.

130. V první části žalobního důvodu, která vychází z porušení článků 3 a 10 přílohy XI služebního řádu, Komise uvádí, že se Rada dopustila zneužití pravomoci a porušila zásadu institucionální rovnováhy tím, že měla za to, že podmínky článku 10 uvedené přílohy byly splněny, a tedy tím, že odmítla přijmout návrh úpravy odměn a důchodů, i když jí nebyl předložen návrh na základě tohoto článku a výjimečné opatření stanovené v tomto ustanovení musí být přijato Parlamentem a Radou společně.

131. Komise v druhé části uvedeného žalobního důvodu dodává, že Rada, která neměla žádný prostor pro uvážení, porušila článek 65 služebního řádu tím, že odmítla přijmout návrh nařízení, a že, pokud měla za to, že Komise neprávem nepodala návrh podle článku 10 přílohy XI služebního řádu, mohla předložit spor Soudnímu dvoru a popřípadě se domáhat uložení předběžných opatření. Rada se dále tím, že odmítla návrh nařízení, údajně dopustila porušení zásady *patere legem quam ipse fecisti*.

132. Komise podpůrně tvrdí, že se Rada dopustila nesprávného právního posouzení tím, že porušila podmínky uplatnění doložky o výjimce. Má za to, že odůvodnění sporného rozhodnutí je „nedostatečné a chybné“, jelikož podmínky uplatnění doložky o výjimce nejsou splněny.

55 — Viz nadpis hlavního žalobního důvodu uvedeného mezi body 38 a 39 návrhu Komise.

133. Komise připomíná, že podle ustálené judikatury požívá široké posuzovací pravomoci v oblastech, ve kterých je nezbytné složité hospodářské a sociální posouzení⁵⁶, a uvádí, že použila patnáct hospodářských indikátorů uznaných zejména samotnými členskými státy, a že volba období mezi 1. červencem 2010 a začátkem měsíce listopadu 2011 pro provedení jejího posouzení je odůvodněná, jelikož náhlé zhoršení situace je nezbytně konstatováno ve značně krátkém období.

134. Dodává, že by použití metody vedlo k tomu, že by se u unijních úředníků odrazila ztráta kupní síly některých vnitrostátních úředníků, a má za to, že provedla analýzu zhoršení veřejných financí uplatňovaného Radou, které nemůže být považováno za „náhlé“, jelikož sahá až do doby před jasným poklesem hospodářské činnosti v letech 2008 a 2009.

135. Komise rovněž tvrdí, že zahrnula revizi odhadů růstu směrem dolů, která se odrážela v rozhodnutích členských států v oblasti vnitrostátních platů ve veřejné službě, a že analyzovala kreditní krizi, existující přinejmenším od roku 2008, nebo dokonce 2007. Pokud jde o pokles cen aktiv, má za to, že Rada měla vysvětlit relevanci tohoto poklesu, který je částí běžného hospodářského cyklu a je krajně nestálý. Podle jejího názoru ani pohyb míry nezaměstnanosti v průběhu roku 2011 nemohl prokázat závažné a náhlé zhoršení hospodářské a sociální situace.

– Odmítnutí úprav opravných koeficientů

136. Podle Komise se úprava opravných koeficientů liší od úpravy odměn, neboť úprava odměn prováděná na základě článku 65 služebního řádu se týká úpravy obecné úrovně odměn pro Brusel (Belgie) („časový vývoj“), kdežto cílem úpravy opravných koeficientů prováděné na základě článku 64 služebního řádu je zachovat zásadně rovné zacházení mezi úředníky a důchodci bez ohledu na jejich místo zaměstnání nebo bydliště v Unii („místní vývoj“).

137. Komise vytýká Radě, že tím, že odmítla upravit opravné koeficienty, znovu nevyhověla článkům 1 a 3 přílohy XI služebního řádu, jakož i jeho článku 64, a že neodůvodnila své rozhodnutí, jelikož jeho odůvodnění se týká výlučně úpravy odměn a důchodů, a jako právní základ je uveden článek 65 služebního řádu, aniž je zmíněn článek 64 tohoto řádu.

ii) Parlament

138. Parlament sdílí analýzu Komise. Je zejména toho názoru, že Rada porušila jeho výsady jako spoluzákonodárce, neboť při přijetí sporného rozhodnutí ve skutečnosti uplatnila článek 10 přílohy XI služebního řádu, i když uplatnění doložky o výjimce předpokládá použití řádného legislativního postupu.

139. Parlament zdůrazňuje neblahé důsledky pro institucionální rovnováhu, které vyplývají z takového překročení pravomoci, jakého se dopustila Rada, která tím, že se odchýlila od „obvyklé metody“ stanovené ve služebním řádu, obrátila politickou volbu při přijetí tohoto služebního řádu. Podle Parlamentu, který připomíná ustanovení článku 13 SEU, podle kterých každý orgán musí vykonávat své pravomoci s respektem k pravomocím ostatních orgánů, přála-li si Rada z politických důvodů souvisejících s finanční krizí změnit metodu, měla postupovat podle řádného legislativního postupu, ve kterém je politická volba vykonávána dvěma spoluzákonodárci, na návrh Komise a po konzultaci s dalšími orgány, které na věci mají zájem.

⁵⁶ — Komise cituje v oblasti státních podpor rozsudky ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (138/79, Recueil, s. 3333, bod 25); ze dne 17. listopadu 1987, British American Tobacco a Reynolds Industries v. Komise (142/84 a 156/84, Recueil, s. 4487, bod 62); ze dne 10. března 1992, Ricoh v. Rada (C-174/87, Recueil, s. I-1335, bod 68), a ze dne 15. června 1993, Matra v. Komise (C-225/91, Recueil, s. I-3203, bod 25), jakož i v oblasti dumpingu rozsudek Tribunálu ze dne 28. října 1999, EFMA v. Rada (T-210/95, Recueil, s. II-3291, bod 57).

c) Argumenty na obranu

i) Rada

– Odmítnutí úpravy odměn a důchodů

140. Rada nejprve odmítá žalobní důvody vycházející ze zneužití a překročení pravomoci.

141. Rada zaprvé uvádí, že rozhodnutí, které přijala, není založeno na článku 10 přílohy XI služebního řádu, ale odráží její stanovisko k uplatnění „obvyklé metody“.

142. Jelikož má Rada za to, že konstatování vážného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace nepřísluší výlučně Komisi, nýbrž že má spolu s Parlamentem v tomto ohledu vlastní posuzovací pravomoc, tvrdí, že pokud při výkonu své posuzovací pravomoci dojde k závěru, že podmínky použití tohoto článku jsou splněny, nebo pokud za předpokladu, že by takovou posuzovací pravomoc neměla, má za to, že analýza Komise je postižena zjevně nesprávným posouzením, nemá jinou možnost než nepřijmout návrh úpravy a současně podat procesní prostředek s cílem určení, že závěr Komise není právně opodstatněný. Když čelila odmítnutí Komise předložit návrh na základě doložky o výjimce, rozhodla transparentním a koherentním způsobem o nepřijetí návrhu nařízení, a souběžně se rozhodla obrátit se na Soudní dvůr s cílem ověřit, zda je odmítnutí Komise použít doložku o výjimce opodstatněné. Podle Rady by jí názor Komise donutil k přijetí nařízení podle „obvyklé metody“, které však považuje za protiprávní, a tedy k vnitřně rozpornému postupu.

143. Zadruhé Rada vysvětluje, že se postup podle článku 10 přílohy XI služebního řádu rozděluje do tří odlišných fází, a sice nejprve posouzení hospodářské a sociální situace v Unii ve světle objektivních údajů poskytnutých Komisí, a popřípadě konstatování závažného a náhlého zhoršení této situace, přičemž Rada a Parlament mají k tomuto účelu vlastní posuzovací pravomoc; dále předložení návrhů z podnětu Komise, která však jedná v rámci vázané pravomoci, pokud jsou podmínky použití doložky o výjimce splněny, a konečně přijetí opatření navrhaných Komisí Parlamentem a Radou.

144. Rada tvrdí, že sporné rozhodnutí bylo jasně vydáno v rámci první fáze řízení a že vzhledem k neexistenci návrhu Komise nemohla jednat na základě článku 10 přílohy XI služebního řádu. Rada se ve snaze o transparentci, a aby si zachovala své stanovisko v očekávání rozsudku Soudního dvora o otázce, zda byly podmínky použití doložky o výjimce splněny, či nikoliv, omezila na uvedení důvodů, ze kterých má za to, že nemůže přijmout návrh nařízení.

145. Rada dále vysvětluje důvody, proč podle jejího názoru žalobní důvod vycházející z porušení podmínek použití doložky o výjimce vznesený podpůrně Komisí není opodstatněný.

146. Rada uvádí, že i kdyby Komise měla širokou posuzovací pravomoc analyzovat hospodářskou a sociální situaci v Unii a její případné závažné a náhlé zhoršení, Rada sama má tutéž posuzovací pravomoc.

147. Rada s připomenutím judikatury Soudního dvora týkající se požadavku odůvodnění vyplývajícího z článku 296 SFEU⁵⁷ tvrdí, že sporné rozhodnutí není právním aktem, a že i kdyby bylo přesto možno mít za to, že vyvolává právní účinky, obsahuje toto rozhodnutí šestnáct bodů odůvodnění, které umožňují seznámit se s odůvodněním stanoviska tohoto orgánu, takže mu nelze vytýkat nedostatečné odůvodnění.

57 — Rada odkazuje příkladem na rozsudek ze dne 10. července 2008, Bertelsmann a Sony Corporation of America v. Impala (C-413/06 P, Sb. rozh. s. I-4951).

148. Má dále za to, že uvedenému rozhodnutí nelze vytýkat, že je stíženo zjevně nesprávným odůvodněním. I když se Rada shodne s Komisí na obecných kritériích, které je třeba zohlednit při ověření, zda jsou podmínky pro použití článku 10 přílohy XI služebního řádu splněny, má za to, že Komise použila tato kritéria a posoudila skutečnosti nesprávně, když vyvodila chybné závěry z údajů, které vzala v úvahu.

149. I když Rada nepopírá, že závažné a náhlé zhoršení hospodářské a sociální situace musí být konstatováno ve značně krátkém období, tvrdí, že referenčním obdobím nemůže být doba, na kterou se vztahuje „obvyklá metoda“.

150. Zprv by takové omezení nepřihlíželo k hospodářské realitě a vedlo by k výsledkům, které by *de facto* zmařily užitečný účinek doložky o výjimce, jelikož ke krizi nejčastěji dojde mezi dvěma referenčními obdobími. Rada vytýká v této otázce přístup Komise, že způsobil umělé rozdělení jediné události, a sice závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii, do několika „minikrizí“. Rada jako příklad uvádí krizi trvající osm měsíců, která se začne projevovat v měsíci březnu roku n , tedy čtyři měsíce před koncem referenčního období, a ukazuje, že pro účely roční úpravy týkající se období od 1. července roku n do 30. června roku $n + 1$, by Komise vzala v úvahu pouze čtyři poslední měsíce krize, jejíž dopady na hospodářské a sociální údaje by tak byly vyrovnány účinkem ročního průměru.

151. Podle Rady tak přístup Komise činí použití doložky o výjimce krajně obtížným, ne-li nemožným, a popírá cíl této doložky, kterým je umožnit rychlou reakci ve stavu krize. Uvedená doložka tedy podle ní může být použita nejen ke konci roku, místo roční úpravy „obvyklou metodou“, ale rovněž v průběhu roku v případě, že dojde k závažnému a náhlému zhoršení hospodářské a sociální situace.

152. Zadržet musí být otázka, zda v případě závažné a náhlé krize nebudou odměny úředníků upraveny dostatečně rychle, posouzena nikoliv abstraktně, ale s ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci a nezbytnost rychlé reakce, aniž se vyčká účinku úsporných opatření přijatých členskými státy na platy jejich úředníků, což by mělo za následek opožděný dopad na platy úředníků Unie.

153. Zatřetí podle Rady nepřihlíží přístup Komise ke skutečnosti, že po skončení krize nejsou počítadla prostě vynulována, neboť je zapotřebí času pro konsolidaci veřejných financí a kapitálových rezerv podniků.

154. Rada z toho vyvozuje, že nedostatečné zohlednění skutečností, ke kterým došlo před začátkem referenčního období a které měly významné dopady na hospodářskou a sociální situaci v období mezi 1. červencem 2010 a začátkem měsíce listopadu 2011, jakož i nesprávný a příliš restriktivní výklad kritérií pro použití doložky o výjimce, značně zkreslily závěry Komise, což Rada konstatovala v bodě 7 odůvodnění sporného rozhodnutí.

155. Rada dále tvrdí, že se tvořivost členských států při provádění úsporných a ozdravných rozpočtových opatření neodráží v žádném z indikátorů užitých Komisí, která nepožádala o informace o těchto opatřeních a omezila se na zohlednění snížení kupní síly vnitrostátních úředníků osmi referenčních členských států, které se odrazí ve výsledku „obvyklé metody“, i když tento velmi zjednodušený indikátor nesvědčí o hospodářské a sociální situaci v celé Unii ani o úsporných rozpočtových opatřeních, která ovlivňují veřejnou správu v mnoha členských státech.

156. Rada v tomto ohledu připomíná, že na konci roku 2011 pouze čtyři členské státy nepodléhaly řízení o nadměrném schodku a že růst veřejného dluhu v Unii, již značně vysoký po krizi v letech 2008 až 2009, se znovu zrychlil v důsledku špatných hospodářských podmínek ve druhém pololetí roku 2011.

157. Jako příklad opatření rozpočtové konsolidace, o kterých rozhodly vlády členských států, Rada uvádí, že španělská vláda, poté co přijala v dubnu 2011 program stability stanovící fiskální úsilí více než 1,5 % HDP až do roku 2013, přijala urychleně dne 30. prosince 2011 dodatečná opatření. Dodává, že italská vláda v srpnu 2011 provedla dodatečná opatření dosahující čisté souhrnné částky 59,8 miliard eur, tedy přibližně 3,5 % HDP, a poté přijala nový soubor opatření představující 1,3 % HDP, aby dosáhla v roce 2013 rozpočtové rovnováhy.

158. Rada kromě toho odkazuje na popis opatření rozpočtové konsolidace provedený v podzimní prognóze roku 2011 generálního ředitelství Komise pro „Hospodářské a finanční záležitosti“, přičemž se podivuje, že Komise v takovém kontextu tato opatření nevzala v úvahu, i když představovala spolehlivý důkaz o závažnosti a náhlosti hospodářské a sociální krize.

159. Podle Rady Komise mimo jiné nevzala v úvahu vývoj kupní síly úředníků v členských státech, které nejsou částí vzorku osmi členských států vypočtených v čl. 1 odst. 4 přílohy XI služebního řádu, i když je tento údaj významný⁵⁸.

160. Rada má dále za to, že Komise nepřihlédla k velkému počtu dalších konsolidačních opatření členských států, která ovlivňují jejich vnitrostátní veřejnou službu, jakož i k opatřením přijatým na unijní úrovni, jako je Evropský mechanismus stability (EMS), reforma Paktu o stabilitě a růstu, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii nebo dva návrhy Komise ze dne 23. listopadu 2011⁵⁹, jejichž cílem bylo zavést na unijní úrovni mechanismus k posílení rozpočtového dohledu v členských státech eurozóny.

161. Podle názoru Rady Komise zcela odhlíží od skutečnosti, že se krize, která původně ovlivnila jen některé členské státy, stala vážnou krizí důvěry v celé Unii, zejména v členských státech eurozóny a že velmi vysoká úroveň veřejného zadlužení v členských státech je prvkem, který tuto krizi zesiluje. Rada tedy nechápe, jak může Komise přes značné zhoršení hospodářského růstu, které sama konstatovala, dojít k závěru, že hospodářské a sociální podmínky nemohou být považovány za „mimořádné“.

162. Rada rovněž vytýká Komisi, že silně zjednodušila popis úvěrové krize, když nevzala v úvahu pokles cen aktiv a nedostatečně zohlednila situaci na trhu práce, která se vyznačuje velmi vysokou mírou nezaměstnanosti.

163. Obecně vytýká Komisi, že rozhodla, že prvek analýzy, který se již odrazil ve výsledcích „obvyklé metody“, nemůže být zohledněn pro účely uplatnění doložky o výjimce, ačkoli je třeba rozlišit dvě etapy procesu posouzení hospodářské a sociální situace. Je třeba nejprve přezkoumat situaci s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem a teprve poté, v případě konstatování závažného a náhlého zhoršení situace, je třeba přezkoumat, zda se toto zhoršení odrazilo dostatečně rychle v úpravě odměn při použití „obvyklé metody“. Podle Rady je obraz hospodářské a sociální situace v Unii nezbytně neúplný nebo zkreslený, pokud jsou od samého počátku vyloučeny některé relevantní skutečnosti.

164. Komise odpovídá, že doložka o výjimce má být použita pouze v případě mimořádných událostí v Unii a pouze tehdy, pokud „obvyklá metoda“ není schopna je vyhodnotit. Podle jejího názoru jsou střednědobé účinky krize touto metodou zohledněny, takže použití doložky o výjimce není odůvodněné.

58 — Rada odkazuje na prognózu GŘ „Hospodářské a finanční záležitosti“ z měsíce března 2011, která konstatovala prognózu snížení odměn v 17 z 19 dotčených členských států a dále na dokument Eurostatu A65/11/12 z měsíce března 2011, nadepsaný „Forecast of the trend in purchasing power of national officials to July 2011“.

59 — Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postížena či ohrožena závažnými obtížemi [COM(2011) 819 final] a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně [COM(2011) 821 final].

165. Komise rovněž vytýká Radě, že neupřesnila referenční dobu, kterou by bylo třeba vzít v úvahu, a kritéria, která by měla být zvolena, aby bylo umožněno získat objektivní údaje.

– Odmítnutí úpravy opravných koeficientů

166. Rada zaprvé, i když souhlasí s Komisí v tom, že úprava opravných koeficientů je předmět odlišný od roční úpravy úrovně odměn, tvrdí, že žádné ustanovení přílohy XI služebního řádu nestanoví, že musí o takové úpravě rozhodnout před koncem roku, a že rozdíly mezi opravnými koeficienty použitelnými od 1. července 2010 a těmi, které byly navrženy Komisí, jsou celkově v rozmezí, které zajišťuje v podstatné a rozumné míře odpovídající zacházení.

167. Zadruhé Rada tvrdí, že nepodléhá povinnosti odůvodnění, neboť její rozhodnutí není právním aktem, a úprava opravných koeficientů je každopádně druhotným aspektem, který tedy nemusí být předmětem zvláštního odůvodnění.

ii) Členské státy

– Česká republika

168. Česká republika se ztotožňuje s vyjádřením Rady. Komisi zejména vytýká, že posouzení hospodářské a sociální situace v Unii časově omezila na referenční období používané pro uplatnění „obvyklé metody“, že izolovaným způsobem zohlednila pouze některé ukazatele, aniž sledovala vývoj trvale a že nesprávně posoudila úsporná rozpočtová opatření přijatá a oznámená členskými státy. Podle tohoto členského státu Komise, která použila „obvyklou metodu“, i když tato metoda přihlíží pouze k vývoji kupní síly úředníků osmi členských států, nezohlednila situaci v celé Unii. Navíc si Komise odporuje, když odmítá vzít v úvahu situaci v Maďarsku pod záminkou, že tento členský stát není mezi těmi, k jejichž situaci se přihlíží pro účely použití „obvyklé metody“, a zároveň odmítá přihlídnout k situaci Španělského království, Francouzské republiky a Italské republiky z důvodu, že jejich situace již odráží „obvyklá metoda“.

– Dánské království

169. Dánské království má za to, že výše uvedený rozsudek ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada, nevyklučuje, aby se Rada zabývala otázkou, zda jsou podmínky použití článku 10 přílohy XI služebního řádu splněny. Podle jeho názoru Komise tím, že předložila návrh na úpravu odměn „obvyklou metodou“, i když podmínky pro použití této metody nebyly splněny, nesplnila svou povinnost loajální spolupráce. Vzhledem k tomu, že se domnívá, že je velmi důležité, aby v případě krize byla rychle přijata účinná opatření, nemá-li dojít ke zhoršení, tento členský stát uvádí, že jelikož jeho HDP poklesl mezi roky 2008 a 2011 o téměř čtyři body v důsledku světové hospodářské krize, snížil výdaje na fungování ministerstev, zrevidoval pásma zdanění příjmů a zmrazil odměny úředníků.

– Spolková republika Německo

170. Spolková republika Německo zdůrazňuje, že Komise nemá monopol na posouzení existence závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii ve smyslu článku 10 přílohy XI služebního řádu, a že Rada v důsledku toho není povinna „slepě“ následovat jakýkoliv návrh předložený Komisí. Podle jejího názoru má Komise právo iniciativy, avšak Rada a Parlament, jež mají odpovědnost za schválení unijního rozpočtu, mají na základě zásady institucionální rovnováhy pravomoc ověřit, zda jsou splněny podmínky pro použití doložky o výjimce podle článku 10 přílohy XI služebního řádu.

171. Tento členský stát dodává, že Rada neměla jinou volbu než neschválit návrh nařízení a že sporné rozhodnutí nezpochybnuje závazný účinek přílohy XI služebního řádu, nýbrž zaručuje možnost procesního prostředku Rady proti Komisi kvůli neuplatnění doložky o výjimce.

172. Spolková republika Německo dále uvádí, že zprávy Komise ze dne 13. července a 25. listopadu 2011 jsou nepřesné a že sdělené objektivní údaje neumožňují dojít k jinému závěru než závěru o existenci závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace. Zpochybnuje existenci zásady souběžnosti mezi vývojem odměn unijních úředníků a odměn vnitrostátních úředníků.

– Španělské království

173. Španělské království má za to, že otázka, kterou má Soudní dvůr zodpovědět, je v zásadě věcným problémem, protože se jedná o určení, zda hospodářské okolnosti, které existovaly v Unii v měsíci prosinci 2011, vyžadovaly použití článku 10 přílohy XI služebního řádu.

174. Uvádí, že v okamžiku, kdy Komise předložila návrh nařízení, existovaly dostatečné údaje, které dosvědčovaly existenci závažné, výjimečné a obecné krize, jejíž účinky „obvyklá metoda“ neodrážela a která se dále dokonce zhoršila. Podle jeho názoru hospodářské prognózy z podzimu roku 2011, zveřejněné dne 10. listopadu 2011 Komisí, nejsou shodné se stanoviskem, které Komise zastává v projednávaném řízení, neboť prokazují, že došlo k posunu od prognózy růstu HDP 1,8 % v roce 2011 a 1,9 % v roce 2012 na prognózy 1,6 % pro rok 2011 a 0,6 % pro rok 2012.

– Nizozemské království

175. Nizozemské království tvrdí, že pokud Rada byla toho názoru, že je Unie vystavena závažné hospodářské krizi, bylo legitimní odmítnout návrh nařízení, neboť řízení o úpravě podle „obvyklé metody“ a výjimečné řízení stanovené v článku 10 přílohy XI služebního řádu vylučují jedno druhé. Trvá na tom, že i když Komise poskytuje objektivní údaje pro posouzení hospodářské a sociální situace, nemá výlučnou pravomoc provést toto posouzení. Rada má v rámci doložky o výjimce posuzovací pravomoc k provedení uvedeného posouzení.

176. Nizozemské království dále tvrdí, že nelze činit žádný rozdíl mezi pojmem „obecná hospodářská krize“ a pojmem „zhoršení situace“, který je uveden v doložce o výjimce, který není omezen na krizovou situaci způsobenou „vnějšími událostmi“. Dodává, že se Komise dopustila nesprávného posouzení, když striktně neoddelila řízení podle čl. 65 odst. 1 služebního řádu, a zejména tím, že omezila analýzu údajů na údaje užívané v rámci „obvyklé metody“, aniž zohlednila čísla platná pro Unii v jejím celku, a tím, že vyloučila určité údaje, jako ceny aktiv nebo krizi důvěry trhů vůči veřejnému zadlužení. Toto nesprávné posouzení zbavuje doložku o výjimce veškerého užitečného účinku. Závěrem zpochybnuje použití pravidla souběžnosti mezi vývojem odměn v unijní veřejné službě a ve veřejných službách členských států.

– Spojené království

177. Rada podle Spojeného království může s ohledem na objektivní údaje poskytnuté Komisí konstatovat, že došlo k závažnému a náhlému zhoršení hospodářské a sociální situace, a rozhodnout v tomto případě, že nepřijme návrh Komise předložený podle článku 3 přílohy XI služebního řádu.

178. Spojené království má dále za to, že Komise založila svou analýzu na nesprávném předpokladu zachování zásady souběžnosti, i když použití článku 10 přílohy XI služebního řádu předpokládá pouze objektivní konstatování závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace.

179. Spojené království dodává, že přístup Komise není v žádném případě v souladu s cílem doložky o výjimce, a má za to, že závažnost krize nemůže být vážně zpochybněna, i když její náhlost je zjevná z naléhavých opatření, které členské státy a samotné orgány musely přijmout.

2. Posouzení

180. Otázky, které jsou jádrem projednávaných sporů mezi Komisí a Radou, souvisí s úlohou a pravomocemi dotčených orgánů v případě odlišného posouzení hospodářské a sociální situace.

181. „Čistě horizontální“ spory⁶⁰ mezi Komisí a Radou ve věci stanovení úrovně odměn úředníků a ostatních unijních zaměstnanců byly vždy klíčovým problémem pro dodržení institucionální rovnováhy⁶¹. Rozsudky vynesené Soudním dvorem v rámci uvedených sporů přinášejí cenné prvky odpovědi, které je nutno připomenout před podrobnějším přezkumem žalobních důvodů uplatněných Komisí s ohledem na uvedené informace a konkrétní okolnosti tohoto nového sporu.

a) Judikatura Soudního dvora týkající se úlohy a pravomocí Komise a Rady v rámci řízení o úpravě odměn

182. Soudní dvůr vynesl čtyři rozsudky k řízení o každoroční úpravě odměn a důchodů, které potvrdily, že Rada na základě „obvyklé metody“ sama omezila své pravomoci a že Komise má podle doložky o výjimce povinnost iniciativy.

183. Není sice nezbytné vracet se podrobně ke vzniku a historickému vývoji metody úpravy odměn a důchodů úředníků a ostatních unijních zaměstnanců⁶², ale připomínám, že ustanovení obsažená v příloze XI služebního řádu, nadepsané „Prováděcí pravidla k článkům 64 a 65 služebního řádu“, byla přijata s cílem zabránit sporům mezi unijními orgány a jejich úředníky a ostatními zaměstnanci, pokud jde o úpravu odměn.

184. S ohledem na tyto cíle Soudní dvůr konstatoval, že Rada sama stanovila omezení posuzovací pravomoci vyplývající z článku 65 služebního řádu, a zavázal ji tato omezení dodržovat.

185. Ve výše uvedeném rozsudku ze dne 24. listopadu 2010 Komise v. Rada Soudní dvůr poté, co uvedl, že platné znění přílohy XI služebního řádu je „výsledkem souvislého vývoje [...], [který] je charakterizován stále podrobnějším a závaznějším rámcem metody roční úpravy odměn“⁶³, rozhodl, že Rada přijetím této přílohy vydala ustanovení k provedení tohoto článku a tímto „rámcem“ omezuje posuzovací pravomoc vyplývající z uvedeného článku. Podle Soudního dvora se „Rada [...] na základě

60 — Přejímám terminologii navrženou K. Lenaertsem v práci nadepsané „Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen“, Bruylant, Bruxelles, 1988, č. 298, s. 343.

61 — Viz pro analýzu těchto sporů pod úhlem rozdělení a regulace mocenských vztah mezi orgány, Lenaerts, K., op. cit., č. 295 až 307, s. 340 a násl.

62 — Od roku 1972 se vystřídal postupně pět metod na základě následujících ustanovení, a sice rozhodnutí Rady ze dne 20. a 21. března 1972, rozhodnutí Rady 81/1061/Euratom, ESUO, EHS ze dne 15. prosince 1981, kterým se mění způsob úpravy odměn úředníků a ostatních zaměstnanců Společenství (Úř. věst. L 386, s. 6); rozhodnutí Rady 87/530/Euratom, ESUO, EHS ze dne 20. října 1987, kterým se doplňuje způsob úpravy odměn úředníků a ostatních zaměstnanců Společenství (Úř. věst. L 307, s. 40); nařízení Rady (CECA, EHS, Euratom) č. 3830/91 ze dne 19. prosince 1991, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství v oblasti pravidel pro úpravu platů (Úř. věst. L 361, s. 1); nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2181/2003 ze dne 8. prosince 2003 o přechodných opatřeních v rámci reformy služebního řádu, zejména pokud jde o odměny a důchody (Úř. věst. L 327, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 123), jakož i nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství (Úř. věst. L 124, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 130).

63 — Bod 63 tohoto rozsudku.

autonomního rozhodnutí zavázala dodržovat po dobu platnosti [...] přílohy [XI služebního řádu] při výkonu své posuzovací pravomoci vyplývající z článku 65 služebního řádu kritéria stanovená taxativně v článku 3 uvedené přílohy⁶⁴, z čehož vyvodil, že se Rada nemůže dovolávat v rámci tohoto článku 3 prostoru pro uvážení, který přesahuje rámec kritérií stanovených v uvedeném článku 3.

186. Výše uvedený rozsudek ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada, který přejímá a potvrzuje řešení, které Soudní dvůr již uvedl ve svých rozsudcích ze dne 5. června 1973, Komise v. Rada⁶⁵, a ze dne 26. června 1975, Komise v. Rada⁶⁶, zavazuje tedy Radu, aby dodržovala omezení své rozhodovací pravomoci, které si sama stanovila, což znamená, že je povinna respektovat „obvyklou metodu“, pokud nepoužije řízení stanovené v článku 10 přílohy XI služebního řádu.

187. Tento rozsudek dále přináší několik upřesnění k provedení řízení o doložce o výjimce a možnost vzít v úvahu závažnou hospodářskou krizi.

188. Toto řízení povoluje „ve výjimečných situacích odklon *ad hoc* od metody stanovené v článku 3 přílohy XI služebního řádu, aniž je však tato metoda pro následující roky změněna nebo zrušena“⁶⁷, tím, že „[umožňuje] orgánům, aby čelily nenadálým událostem, které vyžadují spíše reakci *ad hoc* než úplnou změnu „obvyklé“ metody úpravy odměn“⁶⁸.

189. Podle Soudního dvora je „jedinou“ možností, jak zohlednit hospodářskou krizi v rámci úpravy odměn, a odklonit se tudíž od použití kritérií stanovených v čl. 3 odst. 2 přílohy XI služebního řádu⁶⁹.

190. Soudní dvůr dodal, že výkon pravomoci přiznané Komisi uvedeným článkem 10 přílohy XI služebního řádu není pouhou možností Komise, z čehož je třeba vyvodit, že pravomoc iniciativy přiznaná Komisi v legislativním procesu tvorby společného práva se v rámci zvláštního řízení podle tohoto článku 10 mění v povinnost iniciativy⁷⁰.

191. Konečně upřesnil, že podle článku 241 SFEU může Rada požádat Komisi, aby jí předložila vhodný návrh⁷¹.

192. Z tohoto rozhodnutí vyplývají dvě hlavní poučení.

193. První souvisí se vztahem, který existuje mezi oběma řízeními stanovenými v článku 3 a 10 přílohy XI služebního řádu. Tato dvě řízení, která se navzájem vylučují, jsou podle Soudního dvora uspořádána ve vztahu zásady a výjimky. Řízení podle „obvyklé“ metody musí být v zásadě použito, pokud je příloha XI služebního řádu v platnosti, zatímco „zvláštní“ řízení umožňující zohlednit závažnou hospodářskou krizi může být použito pouze výjimečně. Formulace výše uvedeného rozsudku ze dne 24. listopadu, Komise v. Rada, jasně zdůrazňuje naprostou výjimečnost řízení podle článku 10 přílohy XI služebního řádu, když označuje za „mimořádnou“ situaci umožňující použití tohoto nástroje, který umožňuje reagovat na „nenadálé“ události, které vyžadují reakci „*ad hoc*“, pokud by použitím „obvyklé“ metody odměny úředníků nebyly upraveny s dostatečnou rychlostí.

64 — Bod 71 uvedeného rozsudku.

65 — 81/72, Recueil, s. 575. V bodě 9 tohoto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že „Rada rozhodnutím ze dne 21. března 1972, když rozhodla v rámci pravomoci, které má podle článku 65 služebního řádu v oblasti odměn zaměstnanců, přijala závazky, jejichž dodržením je vázána na dobu, kterou sama stanovila“.

66 — 70/74, Recueil, s. 795. V bodě 20 tohoto rozsudku Soudní dvůr uvedl, že „Rada svým rozhodnutím ze dne 20. a 21. března 1972 zamýšlela vázat se při provedení článku 65 [služebního řádu], na stanovenou dobu na dodržení stanovených kritérií“.

67 — Bod 74 uvedeného rozsudku.

68 — Bod 75 téhož rozsudku.

69 — Rozsudek ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada, uvedený výše, (bod 77).

70 — Tamtéž (bod 79).

71 — Tamtéž (bod 80).

194. Druhé poučení souvisí s procesem přijímání rozhodnutí při určení úrovně odměn a důchodů. Tento proces doznává dvojí změny vůči obvyklému rozhodovacímu systému, a sice na jednu stranu se prostor Rady pro uvážení mění na povinnost použít „obvyklou“ metodu s výjimkou použití doložky o výjimce a na druhou stranu se pravomoc iniciativy Komise stává povinností použít doložku o výjimce, pokud jsou podmínky splněny.

195. Je třeba ještě určit, na jakém základě se musí vytvořit institucionální rovnováha, pokud se Komise a Rada rozcházejí v posouzení existence závažné a náhlé hospodářské krize, která odůvodňuje použití doložky o výjimce.

b) Řešení sporu Komise a Rady o existenci „závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii“

196. Při jednání se debata soustředila z podnětu Soudního dvora zejména na podmínky použití doložky o výjimce, pokud se Rada a Komise neshodnou na existenci závažné hospodářské krize. Tato otázka zřejmě rozhoduje o možnosti Rady odmítnout návrh Komise založený na použití „obvyklé“ metody, či nikoliv. Je-li řízení podle doložky o výjimce zahájeno pouze „dialogem“ mezi Radou a Komisí, musí zahájení tohoto řízení způsobit neplatnost návrhu nařízení předloženého Komisí na základě „obvyklé“ metody, a umožnit tedy Radě, aby jej odmítla přijmout.

197. Zaměřím se tedy nejprve na tuto obtíž, a poté ve druhé řadě prostuduji jednotlivé žalobní důvody uplatněné Komisí na podporu její žaloby na neplatnost.

i) Analýza podmínek zahájení řízení stanoveného v článku 10 přílohy XI služebního řádu

198. Článek 10 přílohy XI služebního řádu neupřesňuje, kterému orgánu přísluší provést ve světle „objektivních [údajů] poskytnutých [...] Komisí“ nezbytné posouzení pro účely určení, zda se použije doložka o výjimce. Znění tohoto ustanovení činí nesnadným i určení příslušných odpovědností, neboť užívá trpný rod u slova „zhodnoceno“, a oznamovací způsob pro označení úkonu Komise, která „předloží“ příslušné návrhy. I když tato formulace neumožňuje jasně určit, zda je na Komisi a pouze na ní, aby zhodnotila situaci, nebo zda Rada může provést vlastní zhodnocení, ve skutečnosti se domnívám, že otázka, která vyvstává, se netýká toho, zda každý s těchto dvou orgánů může provést vlastní zhodnocení s ohledem na „objektivní“ údaje, o kterých víme, že mají být poskytnuty Komisí, ale určení, jak se musí v případě rozdílného zhodnocení vyřešit neshoda mezi orgány.

199. Na otázku, zda má Rada právo odmítnout návrh úpravy odměn a důchodů podle „obvyklé“ metody z důvodu, že má za to, že existuje závažná hospodářská krize odůvodňující použití řízení podle doložky o výjimce, odpověděly účastnice řízení protikladnými tvrzeními, a sice buď že žádost Rady podle článku 241 SFEU zahajuje sama o sobě řízení podle doložky o výjimce, nebo naopak že toto řízení může být zahájeno pouze z iniciativy Komise, takže Rada nemá v případě odmítnutí Komise jinou možnost než ponechat na Soudním dvoru, aby určil, že Komise při zhodnocení hospodářské a sociální situace překročila meze svého prostoru pro uvážení.

200. První teze, která přiznává plodný účinek dialogu mezi Komisí a Radou, nebo abych užil méně eufemistického výrazu, neshodě mezi oběma orgány⁷², ze které se zrodí řízení podle doložky o výjimce, podle mě řeší otázku zahájení tohoto řízení použitím paralepse. I když to nevyslovuje, tato teze předpokládá souhlas s tím, že žádost Rady založená na článku 241 SFEU zavazuje Komisi, aby předložila návrh nařízení podle článku 10 přílohy XI služebního řádu, a že pokud Komise přesto formuluje návrh nařízení založený na článku 3 uvedené přílohy, tento návrh se nesouhlasem Rady změní v „příslušný návrh“ podle doložky o výjimce.

72 — Veškeré diskuse mezi Komisí a Radou mají povahu rozhovoru mezi hluchými.

201. Druhý návrh je klasičtější. Podřizuje zahájení řízení podle doložky o výjimce věcné podmínce, existenci závažné a náhlé hospodářské a sociální krize, a procesní podmínce, formulaci příslušného návrhu Komisí.

202. Nemohu se připojit k první tezi a bez váhání navrhuji Soudnímu dvoru, aby vycházel z druhé teze, v jejíž prospěch uvedu řadu argumentů.

203. První argument se týká znění textů a dělí se na dvě části.

204. Nejprve je třeba konstatovat, že článek 10 přílohy XI služebního řádu je formulován slovy, která jasně ustavují existenci „závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii“ jako podmínku zahájení řízení podle doložky o výjimce. Výrazem „[p]okud“ tento článek odkazuje na objektivní existenci takového zhoršení. Jestliže by unijní zákonodárce chtěl z vůle Rady učinit faktor, který vede k zahájení tohoto řízení, užil by jiný výraz v tom smyslu⁷³. Ustoupení od „obvyklé“ metody a současné použití „zvláštního“ řízení jsou tedy jasně podmíněny existencí krize, která odpovídá kritériím závažnosti a náhlosti vyžadovaným tímto ustanovením.

205. Článek 10 přílohy XI služebního řádu dále stanoví, že Komise „předloží příslušné návrhy“ Parlamentu a Radě. V situaci takového konfliktního dialogu, který staví proti sobě Radu a Komisi ve věci úpravy odměn od 1. července 2011, by však návrh Komise předložený na základě „obvyklé“ metody, jehož jediným adresátem je Rada, bylo možno považovat za návrh Parlamentu a Radě na základě článku 10 pouze za cenu jeho dvojího zkreslení.

206. Druhý argument vychází z judikatury Soudního dvora k použití doložky o výjimce.

207. Pouhé dodržení výše uvedeného rozsudku ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada, a logika této judikatury podle mého názoru znemožňují výklad, který by Radě poskytoval iniciativu pro zahájení řízení stanoveného v článku 10 přílohy XI služebního řádu. Podle Soudního dvora použití tohoto článku „závisí“ na návrhu Komise⁷⁴, takže podřídit jej iniciativě Rady by bylo v rozporu s tímto řešením. Myšlenka, že návrh Komise založený na „obvyklé“ metodě zahájí řízení podle doložky o výjimce, pokud narazí na nesouhlas Rady, je podle mě trikem, který předpokládá zkreslení návrhu Komise.

208. Soudní dvůr dále rozhodl, že Rada nemá v rámci řízení podle článku 10 přílohy XI služebního řádu jinou pravomoc, než kterou má podle unijního práva podle článku 241 SFEU. Posledně uvedený článek však poskytuje Radě pouze pravomoc „podnícení“, když jí umožňuje požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. I když tedy výkon pravomoci přiznané Komisi článkem 10 přílohy XI služebního řádu není pouhou možností tohoto orgánu⁷⁵, platí, že Rada nemá souběžnou pravomoc iniciativy, která jí umožňuje zastoupit tento orgán v případě nečinnosti a zahájit řízení podle doložky o výjimce místo Komise.

209. Třetí argument souvisí se zásadou institucionální rovnováhy.

210. Tato základní zásada znamená, že každý orgán vykonává své pravomoci při dodržení pravomocí ostatních orgánů.

73 — Například mohl uvedený článek 10 stanovit použití doložky o výjimce, „pokud má Rada [nebo Parlament] za to, že existuje závažná a náhlá krize“.

74 — Bod 78 tohoto rozsudku.

75 — Bod 79 uvedeného rozsudku.

211. Zásada sebeomezení pravomocí Rady používaná v tradičním popisu rozhodovacího procesu úpravy odměn však není ve shodě s přiznáním úplné volnosti zahájení řízení podle doložky o výjimce téže Radě.

212. K tomuto připomínám, že podle výkladu Soudního dvora se rozhodovací proces, který vyplývá z „obvyklé metody“ úpravy odměn, vyznačuje omezením rozhodovacích pravomocí Rady, která je vázána po dobu platnosti přílohy XI služebního řádu při výkonu své posuzovací pravomoci vyplývající z článku 65 tohoto služebního řádu. Tento proces se vyznačuje rovněž účastí Komise, takže z toho vyplývá „určitý druh tvorby rozhodnutí konsenzem, v jehož důsledku Rada ztrácí právo jednostranně se odchýlit od svého předchozího zásadního rozhodnutí v případech konkrétního použití“⁷⁶.

213. Použití doložky o výjimce je nezbytně provázeno ustoupením od „obvyklé“ metody, a tudíž přiznat, že Rada může zahájit řízení podle doložky o výjimce z vlastní iniciativy a s pouhým odkazem na závažnou hospodářskou krizi, znamená učinit průlom do této logiky rovnováhy a dát Radě možnost nejen zpochybnit účast Komise, ale rovněž obejít kritéria stanovená v článku 3 přílohy XI služebního řádu.

214. Navíc mám za to, že tvrzení Rady, že se s konečnou platností nevzdala své posuzovací pravomoci, kterou znovu získá v případě hospodářské krize, není v souladu s novým uspořádáním institucionální rovnováhy, které vzešlo z Lisabonské smlouvy.

215. Tato myšlenka předpokládá, že je článek 10 přílohy XI služebního řádu chápán jako výjimka z řízení o automatické úpravě podle článku 3 této přílohy, jež způsobuje návrat k rozhodovací pravomoci Rady plynoucí z článku 65 služebního řádu.

216. I kdyby byl takový výklad platný před Lisabonskou smlouvou, není však již možný od vstupu v platnost této smlouvy, která změnila rozdělení pravomocí mezi orgány ve prospěch Parlamentu.

217. V tomto ohledu připomínám, že článek 336 SFEU stanoví, že služební řád úředníků bude přijat řádným legislativním postupem. Odkaz na toto ustanovení provedený v článku 10 přílohy XI služebního řádu je zcela jednoznačný a znamená, že řízení podle doložky o výjimce je považováno nikoliv za opětovné převzetí rozhodovací pravomoci stanovené v článku 65 služebního řádu Radou, ale jako návrat k řádnému legislativnímu postupu. Není tedy možné usuzovat, že Rada na základě článku 10 přílohy XI služebního řádu znovu dostává prostor pro uvážení, s jehož omezením souhlasila, když se zavázala dodržovat pravidla stanovená v člancích 1 a 3 uvedené přílohy.

218. Čtvrtý argument se týká požadavků soudního přezkumu.

219. V Unii práva, která je vybavena systémem procesních prostředků zaručujících soudní přezkum souladu aktů přijatých unijními orgány s vyššími pravidly a základními zásadami, by výklad článku 10 přílohy XI služebního řádu, který by z konfliktního dialogu mezi Komisí a Radou učinil zahajovací faktor řízení podle doložky o výjimce, podle mého názoru měl tu základní nevýhodu, že by zamezil jakémukoliv soudnímu přezkumu rozhodnutí o použití doložky o výjimce.

220. Jestliže o řízení rozhoduje pouhý „dialog“ mezi Radou a Komisí, který je veden před návrhem Komise i po něm, nebude možné provést soudní přezkum, byť omezený, nejen před přijetím nařízení, ale ani po něm.

221. Komise nebude moci jednat preventivně, aby zabránila přijetí nařízení, neboť za předpokladu, že projeví nesouhlas a předloží návrh založený na „obvyklé“ metodě, bude tento návrh považován za „příslušný návrh“, který je platně předložen Radě a Parlamentu na základě doložky o výjimce.

76 — Lenaerts, K., citované dílo, č. 305, s. 354.

222. Přezkum nebude možno provést ani *a posteriori*, neboť pokud Komise podá žalobu na zrušení nařízení nakonec přijatého Parlamentem a Radou, nebude moci na podporu své žaloby uplatnit neexistenci hospodářské krize, jelikož legalita použití řízení podle doložky o výjimce nebude za tohoto předpokladu podřízena podmínce existence takové krize.

223. Představme si, že Rada, která neuplatní existenci hospodářské krize, nebo dokonce výslovně uzná, že taková krize neexistuje, nicméně Komisi formálně požádá, aby jí předložila návrh na základě doložky o výjimce pouze z důvodu, že použití „obvyklé“ metody by vedlo k příliš velkému růstu částky odměn. Pokud by legalita rozhodnutí použít doložku o výjimce vyplývala pouze z interinstitucionálního „dialogu“, nemohlo by toto protiprávní obejítí „obvyklé“ metody být postiženo.

224. Okolnost, že Parlament má také právo vyjádřit se a uplatnit v průběhu řádného legislativního postupu své vlastní posouzení hospodářské a sociální situace, nemůže podle mého názoru toto řešení odůvodnit, jelikož účelem účasti tohoto orgánu na rozhodovacím procesu není nahradit nedostatek soudního přezkumu.

225. Řízení stanovené v článku 10 přílohy XI služebního řádu je stanoveno jako výjimka, natolik omezená, jak je to jen možné, takže jeho zahájení nemůže být bezpodmínečné. Legalita činnosti orgánů v rámci tohoto řízení musí být nadále podřízena existenci určité skutkové situace spočívající v hospodářské krizi, která musí navíc splňovat kritéria závažnosti a náhlosti.

226. Dovolím si obecně být skeptický k řešení, jehož konečným účinkem by bylo zakotvení kategorie aktů unikajících přezkumu legality mimo oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). Odůvodnění, která by mohla být předložena na podporu takového řešení, jsou dvě, a sice politická dimenze dotčeného posouzení a technická povaha dané oblasti. Tato odůvodnění jsou však těmi, která obvykle odborná literatura uvádí k vysvětlení, proč se unijní soud nerozhodl vzdát se veškerého přezkumu, nýbrž provést omezený přezkum, především pokud by se měl pustit do složitého hospodářského posouzení⁷⁷. Podle mého názoru neexistuje specifický důvod, který by mohl vysvětlit, proč by Soudní dvůr měl, pokud jde o provedení článku 10 přílohy XI služebního řádu, nejen omezit svůj přezkum, ale zcela se ho vzdát.

227. Existuje silný proud judikatury, který svědčí o schopnosti Soudního dvora zmobilizovat veškeré procesní zdroje, aby plně převzal soudní odpovědnost v nejsložitějších oblastech, zejména pokud je dotčeno dodržení interinstitucionální rovnováhy nebo základních zásad.

228. Nespátřuji žádný platný důvod, proč by se Soudní dvůr měl vzdát své pravomoci přezkumu legality nebo se omezit na provádění oslabeného přezkumu, omezeného na mechanické určení interinstitucionálního „dialogu“, který má spouštěcí účinek. V souladu se zásadou institucionální rovnováhy musí každý dotčený unijní orgán převzít svůj díl odpovědnosti a Soudní dvůr, který vykonává svůj úkol strážce smluv, má povinnost přezkumu, jehož intenzitu může v případě nezbytnosti měnit.

229. Provedme shrnutí. Výklad, podle kterého je řízení podle článku 10 přílohy XI služebního řádu zahájeno dialogem mezi Komisí a Radou, se mi jeví v rozporu se zněním uvedeného článku, s výkladem, který podal Soudní dvůr, se zásadou institucionální rovnováhy a s požadavky přezkumu legality. Zahájení mimořádného řízení naopak předpokládá objektivní určení závažného a náhlého zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii. V případě neshody mezi Komisí a Radou o existenci takového zhoršení je na Soudním dvoru, aby provedl soudní přezkum posouzení Komise.

230. Východiska jsou tedy dána a nyní přistupme k přezkumu žalobních důvodů neplatnosti uplatněných Komisí.

77 — V tomto smyslu viz práci Ritleng, D., „Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes“, 1998, č. 683, s. 583.

ii) Posouzení opodstatněnosti důvodů neplatnosti

231. Komise podle mého názoru nevěnovala zvláštní péči rozlišení žalobních důvodů, které uplatňuje na podporu své žaloby na neplatnost. V první části svého hlavního žalobního důvodu zejména vytýká Radě, že nemá pravomoc k přijetí sporného rozhodnutí, a zároveň jí vytýká, že se dopustila zneužití řízení a porušila zároveň „formální náležitosti“, zásadu institucionální rovnováhy, zásadu *patere legem quam ipse fecisti*, jakož i články 3 a 10 přílohy XI služebního řádu.

232. Vycházím z výčtu žalobních důvodů v čl. 263 odst. 2 SFEU a přezkoumám postupně žalobní důvod vycházející ze zneužití pravomoci, žalobní důvod, kterým se vytýká Radě, že porušila právní normu, když měla za to, že může nepřijmout návrh nařízení, a žalobní důvod vycházející z porušení podmínek použití doložky o výjimce z důvodu nedostatečného a nesprávného odůvodnění.

– K žalobnímu důvodu vycházejícímu ze zneužití pravomoci

233. Žalobní důvod vycházející ze zneužití pravomoci, kterým Komise vytýká Radě, že se vyhnula postupu podle článku 3 přílohy XI služebního řádu, aby se vyrovnala s okolnostmi daného případu, nemůže být přijat, a to ze dvou alternativních důvodů, neboť tato výtku buď splývá s porušením Smlouvy o FEU, nebo je neopodstatněná.

234. Zaprvé ke zneužití pravomoci, jehož je zneužití řízení jednou z „kategorií“⁷⁸, může logicky dojít pouze tehdy, pokud má autor aktu širokou posuzovací pravomoc. Není oproti tomu představitelné, pokud se jedná o výkon přesně stanovené pravomoci⁷⁹. V tomto případě totiž zneužití pravomoci nezbytně splývá s porušením Smlouvy, neboť pokud není opatření přijaté orgánem tím, které ukládá platná právní úprava, je protiprávní, aniž je třeba tázat se na pohnutky jeho autora.

235. Rozhodnutí, které Rada měla přijmout podle „obvyklé“ metody úpravy odměn, patří do výkonu přesně stanovené pravomoci. Podle mého názoru se tedy kritika týká porušení práva, aniž je nezbytné zjišťovat pohnutky Rady.

236. Zadruhé, jak vyplývá z ustálené judikatury, jde o zneužití pravomoci, pokud orgán přijal akt za výlučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než jsou uváděné cíle, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvami pro vyrovnání se s okolnostmi, kterým musí čelit⁸⁰.

237. V daném případě by zneužití pravomoci předpokládalo, že byl sledován jiný účel než zohlednění existence závažné hospodářské krize.

238. V projednávané věci však Komise nijak nedokazuje, že sporné rozhodnutí bylo vedeno jinými pohnutkami než těmi, které jsou uvedeny v bodech odůvodnění tohoto rozhodnutí. Pokud jde o pochybení, kterého se Rada případně dopustila při posouzení existence závažné hospodářské krize, není zneužitím pravomoci, nýbrž porušením Smlouvy.

– K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení právní normy Radou, která nemohla mít za to, že může návrh nařízení nepřijmout

239. Žalobní důvod, který Radě vytýká, že odmítla přijmout návrh nařízení a ve skutečnosti použila článek 10 přílohy XI služebního řádu, není podle mého názoru opodstatněný.

78 — Viz rozsudek ze dne 21. června 1988, ISA a další v. Komise (32/87, 52/87 a 57/87, Recueil, s. 3305, bod 8 a citovaná judikatura).

79 — V tomto smyslu viz rozsudky Tribunálu ze dne 15. prosince 1994, Unifruit Hellas v. Komise (T-489/93, Recueil, s. II-1201, bod 84), a ze dne 14. prosince 2011, Nycomed Danmark v. EMA (T-52/09, Recueil, s. II-813*3, bod 103). Viz rovněž práci Ritlenga, D., citované dílo, č. 193, s. 182.

80 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. května 2008, Španělsko v. Rada (C-442/04, Sb. rozh. s. I-3517, bod 49 a citovaná judikatura).

240. Nejprve na rozdíl od tvrzení Komise se Rada, které byl předložen návrh nařízení, omezila na odmítnutí použití „obvyklé“ metody a nerozhodla v rámci řízení podle doložky o výjimce.

241. Dále Rada, které byla na základě článku 65 služebního řádu a článků 1 a 3 jeho přílohy XI dána pravomoc provádět každoroční úpravu odměn podle „obvyklé“ metody, má rovněž pravomoc odmítnout tuto úpravu, pokud podmínky nejsou splněny.

242. Existence závažné a náhlé hospodářské krize přitom umožňuje Radě odmítnout návrh úpravy podle „obvyklé“ metody, neboť znamená pro Komisi povinnost, aby předložila příslušné návrhy na základě doložky o výjimce.

– K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení podmínek použití doložky o výjimce z důvodu nedostatečného a nesprávného odůvodnění.

243. Odmítnu bez dalšího tvrzení o nedostatečnosti odůvodnění ohledně hlavní otázky odmítnutí úpravy odměn, jelikož sporné rozhodnutí obsahuje šestnáct bodů odůvodnění, které udávají důvody, proč měla Rada za to, že nemůže návrh nařízení přijmout.

244. Zbývá tedy jen přezkoumat, zda je sporné rozhodnutí postiženo nesprávným odůvodněním.

245. Judikatura Soudního dvora již dlouho ustálena na tom, že unijní soud zpravidla provede omezený přezkum složitých hospodářských posouzení, který se omezuje na postižení zjevně nesprávného posouzení. Podle tohoto Soudním dvorem často připomínaného pravidla se soudní přezkum, který se týká takových posouzení, musí omezit na prověření, zda byla dodržena procesní pravidla a pravidla týkající se odůvodnění, zda byl správně zjištěn skutkový stav, který vedl k přijetí rozhodnutí, a zda nedošlo ke zjevně nesprávnému posouzení tohoto skutkového stavu nebo zneužití pravomoci⁸¹.

246. Přezkum otázky, zda se hospodářská a sociální situace v Unii závažně a náhle zhoršila, přitom vyžaduje posouzení ve světle objektivních složitých údajů, které předpokládá použití mnohých ukazatelů.

247. Je tedy třeba připustit, že unijní soud musí omezit přezkum takového posouzení, který provede, na dostatečnost odůvodnění, na správnost zjištění skutkového stavu, jakož i na to, zda nedošlo ke zjevně nesprávnému posouzení.

248. Než podrobněji přezkoumám jednotlivé výtky uvedené Radou a členskými státy, které jsou vedlejšími účastníky, připomenu zběžně posouzení hospodářské a sociální situace, které provedla Komise.

249. Zpráva o doložce o výjimce analyzuje podmínky použití této doložky a zmiňuje, že zhoršení situace musí být nejen závažné a náhlé, ale rovněž „takové povahy, že by je daná metoda nebyla schopna řádně zohlednit v důsledku jeho výjimečné povahy z hlediska načasování a rozsahu“⁸². Je totiž založena na postulátu, že „zásada paralelního vývoje s vnitrostátními úředníky z hlediska změn kupní síly [...] musí být zachována i v době hospodářského útlumu v Evropské unii“⁸³, což znamená, že doložka o výjimce nesmí být použita, pokud je „obvyklá“ metoda „schopna řádně zachytit hospodářský a sociální vývoj v rámci Evropské unie prostřednictvím jeho vlivu na platy státních úředníků členských států“⁸⁴.

81 — Viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Chronopost a La Poste v. UFX a další (C-341/06 P a C-342/06 P, Sb. rozh. s. I-4777, bod 143 a citovaná judikatura), jakož i usnesení ze dne 25. dubna 2002, DSG v. Komise (C-323/00 P, Sb. rozh. I-3919, bod 43).

82 — Bod 4, s. 5.

83 — Bod 4.2, s. 7.

84 — Tamtéž.

250. Zpráva o doložce o výjimce v bodě 4.1 dodává, že „zhoršení“ je pojem užívaný k popisu snížení úrovně hospodářské a sociální situace a že to, zda došlo k závažnému zhoršení, by mělo být určeno „s odkazem na rozsah i dobu trvání zjištěných ekonomických a sociálních dopadů“, a náhlost zhoršení hospodářské a sociální situace je třeba posoudit „s ohledem na rychlost a předvídatelnost [těchto] dopadů“, takže je podle Komise „zvláště důležité rozlišit obvyklé výkyvy hospodářského cyklu od výkyvů vyvolaných vnějšími událostmi“.

251. Při přezkumu „objektivních“ ukazatelů, které mohou být užity, zpráva o doložce o výjimce, která uvádí, že musí být v souladu s veškerými relevantními a široce uznávanými zásadami, uvádí patnáct ukazatelů týkajících se hospodářské činnosti⁸⁵, veřejných financí⁸⁶, trhu práce⁸⁷ a hospodářského klimatu⁸⁸, přičemž se opírá o evropské hospodářské prognózy, které vydalo GŘ „Hospodářské a finanční záležitosti“ dne 13. května 2011.

252. Závěrem zpráva o doložce o výjimce konstatuje, že ukazatele svědčí o tom, že recese skončila na podzim roku 2009 a že v Unii pokračuje proces hospodářské obnovy, a uvádí, že „v referenčním období od 1. července 2010 do poloviny května 2011“ v Unii nedošlo k závažnému a náhlému zhoršení ekonomické a sociální situace ani nebyla zjištěna žádná událost, kterou „obvyklá“ metoda nezachytila či nemohla zachytit, a dochází k závěru, že není vhodné podávat návrh podle článku 10 přílohy XI služebního řádu.

253. Ve sdělení, založeném na „aktuálním vývoji v [...] Unii od vydání jarní evropské hospodářské prognózy“⁸⁹, a zejména na evropských hospodářských prognózách, které vydalo GŘ „Hospodářské a finanční záležitosti“ dne 10. listopadu 2011, je Komise opatrnější a provádí propracovanější posouzení situace.

254. Potvrzuje závěr dřívější analýzy, avšak zároveň konstatuje zhoršující se hospodářský výhled a „pokračující pokles hospodářské činnosti“, který je však „obvyklá“ metoda nadále schopna odrážet.

255. Podle sdělení, i když tyto prognózy ukazují zhoršující se trendy v roce 2011 v porovnání s prognózami vydanými na jaře a „také to, že evropské hospodářství nyní prožívá období neklidu“⁹⁰, se však Unie nenachází ve výjimečné situaci, kdy by odměny unijních úředníků nebyly „upraveny s dostatečnou rychlostí tak, aby byla zohledněna opatření přijatá členskými státy v souvislosti s jejich státními úředníky“⁹¹.

256. Výtky, které Rada a členské státy, které jsou vedlejšími účastníky, formulují proti posouzení Komise, mohou být zařazeny do čtyř kategorií podle toho, zda se týkají období, které má být zohledněno pro posouzení hospodářské a sociální situace, povahy a počtu relevantních ukazatelů, zeměpisné oblasti, ve které musí dojít ke zhoršení, nebo zachování zásady souběžnosti mezi vývojem odměn a důchodů úředníků a ostatních unijních zaměstnanců a vývojem odměn úředníků členských států.

257. Přezkoumám postupně tyto čtyři série výtek, abych zjistil, zda se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení.

258. První výtka se týká období, které musí být vzato v úvahu.

85 — Růst HDP, domácí poptávka, zásoby, čistý vývoz, soukromá spotřeba, veřejná spotřeba, celkové investice a inflace (HICP) v rámci Unie.

86 — Celkové saldo veřejných financí a veřejný dluh v rámci Unie.

87 — Celková zaměstnanost, míra nezaměstnanosti a odměny zaměstnanců v rámci Unie.

88 — Ukazatel hospodářského klimatu a očekávání týkající se zaměstnanosti v rámci Unie.

89 — Bod 1 šestý pododstavec, s. 3.

90 — Bod 3, čtvrtý pododstavec, s. 11.

91 — Bod 3, devátý pododstavec, s. 12.

259. Jsem toho názoru, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když použila jako období pro přezkum období ode dne 1. července 2010 do poloviny května 2011, z důvodu, že nebylo třeba zohlednit dřívější období, jelikož již bylo zohledněno v předchozí roční úpravě, a že polovina května 2011 byla posledním dnem, kdy byly informace k dispozici.

260. Je nutno obecně uvést, že článek 10 přílohy XI služebního řádu umožňuje zohlednit nikoliv jakoukoliv krizi, ale pouze tu, která je zvláště výrazná v důsledku své „náhlosti“. Pro určení, zda má událost náhlou povahu, se zdá být logické řídit se podle jejího trvání a mít za to, že událost obtížně určitelná v čase, která je výsledkem postupného vývoje, není náhlá.

261. Z toho podle mne vyplývá, že kritérium náhlosti stanovené unijními právními předpisy vylučuje zohlednění trvalých krizí, byť hlubokých, a vede k časovému omezení posuzovaného období.

262. Navíc je třeba poznamenat, že Soudní dvůr ve svém výše uvedeném rozsudku ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada, stanovil zásadu, podle které použití doložky o výjimce předpokládá zhoršení situace, které „obvyklá“ metoda není schopna zohlednit dostatečnou rychlostí, jelikož tato metoda funguje s časovým posunem⁹². Rada ostatně nezpochybňuje tuto zásadu, na kterou odkazuje ve svém písemném vyjádření.

263. Z judikatury Soudního dvora tedy jasně vyplývá, že odůvodnění použití doložky o výjimce spočívá v nedostatečné rychlosti „obvyklé“ metody pro zohlednění náhlé krize. Je tedy nezbytné identifikovat událost nebo sérii událostí, ke kterým došlo během přesně stanoveného nedávného období.

264. K začátku posuzovaného období Komise správně uvádí, že období před 1. červencem 2010 nemohlo být vzato v úvahu, jelikož odpovídalo předchozí úpravě odměn, pro které Rada nepožadovala použití doložky o výjimce.

265. Konstatuji dále, že Rada Komisi přímo nevytýká, že nevezala v úvahu krizi v letech 2008 a 2009, ale spíše že nezohlednila „přetrvávající účinky“ této krize na hospodářskou a sociální situaci během referenčního období, a upřesňuje, že krize „způsobila, že se hospodářská a sociální situace řady členských států stala krajně křehkou“⁹³.

266. Nicméně skutečnost, že krize let 2008 a 2009 může mít přetrvávající účinky v referenčním období, nediskvalifikuje volbu provedenou Komisí, pokud použité ukazatele neměří jen důsledky nových událostí, ke kterým došlo v tomto období.

267. Je přitom třeba konstatovat, že Komise globálně posoudila hospodářský a sociální vývoj během referenčního období, aniž vyloučila případné vlivy předchozí krize. Komise především logicky vzala v úvahu „začátek“ hospodářského oživení, ke kterému došlo v průběhu roku 2010, a rovněž zmínila zneklidňující stav veřejných financí a negativní vliv zásahů členských států, přičemž zejména uvedla, že mezi roky 2007 a 2009 agregovaný schodek veřejných financí vzrostl z méně než 1 % HDP na téměř 7 % HDP.

268. Co se týče konce posuzovaného období, je třeba dodat, že Komise a Rada se zřejmě implicitně shodují na skutečnosti, že konec období musí odpovídat dni, kdy byly dány k dispozici nejnovější údaje.

92 — Tento posun lze vysvětlit skutečností, že podle ustanovení čl. 1 odst. 2 a 4 přílohy XI služebního řádu bere bruselský mezinárodní index v úvahu změny, ke kterým došlo v období od června předcházejícího roku do června běžného roku, a že specifické ukazatele stanovené Eurostatem zachycují změny reálných mezd státních zaměstnanců v ústřední státní správě za období od července předcházejícího roku do července běžného roku. Soudní dvůr v bodě 70 tohoto rozsudku vzal v úvahu tento posun a uvedl, že vývoj platů v členských státech, ke kterému došlo mezi červencem předcházejícího roku a červencem běžného roku v referenčních členských státech, odráží rozhodnutí týkající se odměn úředníků přijatá orgány těchto členských států s ohledem na převládající hospodářskou situaci během uvedeného období.

93 — Viz bod 40 dupliky Rady ve věci C-63/12.

269. Kritika, podle které přístup Komise popírá hospodářskou realitu a zbavuje doložku o výjimce veškerého užitečného účinku, je založena na nesprávném pohledu na tento přístup. Oproti tomu, co tvrdí Rada, nevyplývá z analýzy Komise, že Komise zamýšlí zcela sloučit začátek a konec krize s referenčním obdobím, na které se vztahuje „obvyklá“ metoda. Komise tak nečekala na konec tohoto období, aby provedla analýzu a zhodnotila použitelnost článku 10 přílohy XI služebního řádu. Ze zprávy o doložce o výjimce a ze sdělení naopak vyplývá, že kdyby konstatovala zhoršení hospodářské a sociální situace mezi červencem 2010 a polovinou května 2011, tedy během období jiného, než je referenční období, mohla by považovat použití doložky o výjimce za odůvodněné.

270. V konečném pohledu se jeví, že se Komise při volbě období pro posouzení situace nedopustila zjevně nesprávného posouzení.

271. Druhá výtka souvisí s povahou a počtem relevantních ukazatelů.

272. Rada tvrdí, že hodnocení hospodářské a sociální situace pro účely použití doložky o výjimce musí být provedeno ve světle hospodářské a sociální situace v širokém smyslu a nemůže být učiněno na základě dvou ukazatelů určujících pro roční úpravu podle „obvyklé“ metody. Vytýká zejména Komisi, že vzala v úvahu pouze pokles kupní síly vnitrostátních úředníků osmi členských států, které jsou referenčními pro použití „obvyklé“ metody, a nepřihlédla k velkému počtu jiných konsolidačních opatření, která ovlivňují vnitrostátní veřejné služby. Rovněž Komisi vytýká, že nevzala v úvahu určitý počet základních ukazatelů.

273. První výtka podle mého názoru nemůže mít úspěch, jelikož není skutkově podložená, protože Komise nehodnotila hospodářskou a sociální situaci na základě výsledku použití „obvyklé“ metody, která přihlíží k vývoji kupní síly úředníků v osmi referenčních členských státech. Jak jsem již připomněl⁹⁴, hodnocení bylo provedeno na základě patnácti ukazatelů, které měly pokrýt zároveň hospodářskou i sociální oblast. Je třeba zejména uvést, že Komise vzala v úvahu vývoj odměn ve veřejném sektoru na úrovni celé Unie. Neopomněla ani zohlednit rozpočtová úsporná opatření přijatá členskými státy, když uvedla, že úředníci budou pocítovat důsledky krize dlouho „kvůli nutnosti významných fiskálních úspor v nadcházejících letech“⁹⁵.

274. Druhá výtka týkající se vynechání některých zásadních ukazatelů je podle mne neopodstatněná.

275. Tím, že se omezil na stanovení, že hodnocení musí být provedeno na základě objektivních údajů poskytnutých Komisí, a neuvedl ani demonstrativní výčet relevantních ukazatelů, ponechal unijní zákonodárce tomuto orgánu prostor pro uvážení při určení ukazatelů, které svědčí o vývoji hospodářské a sociální situace. Zejména z důvodu vágní povahy pojmu „hospodářská a sociální situace“ postup hodnocení nezbytně obsahuje prvky, které je možno zdokonalit.

276. Za těchto podmínek Radě nepostačuje tvrdit, že kromě patnácti použitých ukazatelů, byly k dispozici i ukazatele jiné, aby prokázala, že analýza Komise vychází ze zjevně nesprávného posouzení.

277. Některé ukazatele předložené Radou ostatně velmi rychle ukazují vlastní omezenost, jako je tomu u velmi nestálého ukazatele vycházejícího z vnímání veřejného dluhu aktéry finančních trhů.

278. Není tedy prokázáno, že chápání situace, které vyplývá z analýzy Komise, vychází ze zjevně nesprávného posouzení.

279. Třetí výtka se týká zeměpisné oblasti, kterou je třeba vzít v úvahu.

94 — Viz bod 251 tohoto stanoviska.

95 — Viz zprávu o doložce o výjimce, bod 5.2.5, pátý pododstavec, s. 23.

280. Rada a členské státy, které jsou vedlejšími účastníky, vytýkají Komisi, že se omezila na analýzu situace v členských státech, které jsou součástí referenčního vzorku pro určení specifických ukazatelů užívaných v „obvyklé“ metodě, a že nezohlednila konkrétní situace některých členských států, ze kterých vyvstávají rizika pro celou Unii.

281. Tato dvojí výtka je nepodložená.

282. Ze zprávy o doložce o výjimce a ze sdělení vyplývá, že Komise analyzovala údaje týkající se celé Unie, a nevyločila jeden nebo více členských států pod záminkou, že nejsou částí referenčního vzorku.

283. Konkrétní situace některých členských států se kromě toho nezbytně odrážejí v obecných údajích, které se týkají celé Unie, na kterých Komise založila svůj závěr. Zohlednění hospodářské a sociální situace „v Unii“ logicky znamená, že údaje odrážejí nejen situaci v členských státech, ve kterých je stav hospodářství nepříznivý, ale rovněž členských států, jejichž situace je lepší. Navíc je třeba konstatovat, že Komise neodhlédla od rozdílů, které mohou mezi členskými státy existovat. Co se týče míry nezaměstnanosti, věnovala se rozdílům ve vývoji mezi členskými státy, avšak při pohledu na tyto prvky z pohledu celkové situace měla za to, že situace v některých členských státech neodůvodňují použití doložky o výjimce.

284. Čtvrtá výtka je obecnější a týká se zachování zásady souběžnosti mezi úpravou odměn úředníků a ostatních unijních zaměstnanců a odměn úředníků členských států. Komisi je vytýkáno, že provádí příliš restriktivní výklad doložky o výjimce, když má za to, že je nutno ji použít jen v případě, že se zhoršení hospodářské a sociální situace neodrazilo již ve ztrátě kupní síly vnitrostátních úředníků, která se zohlední při použití „obvyklé“ metody.

285. Tato výtka se mi nezdá odůvodněnější než předchozí.

286. Je nesporné, že „obvyklá“ metoda přizpůsobení odměn unijních úředníků je od počátku založena na zásadě souběžnosti vývoje kupní síly unijních úředníků s vývojem kupní síly vnitrostátních úředníků. Tato zásada ukládala použití specifických ukazatelů, o kterých se má za to, že podávají co nejvěrnější obraz o vzrůstu i poklesu kupní síly odměn ve vnitrostátních veřejných službách. Zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii, jak Rada sama uznala⁹⁶, má přitom dopad na odměny vnitrostátních úředníků, takže se odráží, i když částečně s určitým posunem, při použití „obvyklé“ metody.

287. Na rozdíl od tvrzení Rady Komise nepopírá, že snížení kupní síly unijních úředníků, které může vyplynout z použití metody, může být nedostatečné s ohledem na závažnost a náhlost krize, která postihla Unii, ale má za to, že krize v roce 2011 neměla takový vliv, který by odůvodnil přijmout dalekosáhlejší opatření než ta, která jsou výsledkem použití „obvyklé“ metody.

288. Rada neprokázala, že toto hodnocení bylo založeno na částečné nebo nepřesné analýze údajů, které byly k dispozici, nebo zanedbalo či umenšilo některé ukazatele ve prospěch jiných, méně relevantních. Jsou-li údaje, které jsou základem hodnocení, objektivní, je analýza, která je na jejich základě provedena, a určení stupně reprezentativnosti každého z nich, nezbytně založena částečně subjektivně. Žádná z formulovaných výtek neprokazuje, že analýza provedená Komisí překračuje prostor pro posouzení tohoto orgánu a je postižena zjevně nesprávným posouzením.

96 — V bodě 8 sporného rozhodnutí Rada uvádí, že finanční krize „ve velkém počtu členských států vede ke značným fiskálním úpravám, mimo jiné k úpravám platů úředníků státní správy“.

289. I když zhoršení hospodářské a sociální situace v Unii může vyžadovat změnu platové politiky, a popřípadě odůvodnit snížení kupní síly, musí být takový vývoj v souladu s unijními zásadami a pravidly stanovenými služebním řádem a zárukami, který přiznává úředníkům a ostatním unijním zaměstnancům.

290. V rámci pravomocí, které jí svěřuje článek 65 služebního řádu, se Rada zavázala dodržovat po určitou dobu závazný a automatický postup úpravy odměn doplněný ochranným postupem, při němž je nutné konstatování Komise o „kvalifikované“ hospodářské krizi a dále vhodné rozhodnutí přijaté Radou a Parlamentem podle řádného legislativního postupu.

291. Přísnost procesních i meritorních podmínek uplatnění postupu podle doložky o výjimce nemůže odůvodnit, že se Rada jednostranně těchto podmínek zprostí za cenu dvojího porušení, a to pravidel služebního řádu a zásady ochrany legitimního očekávání, které mohou uplatňovat úředníci a ostatní unijní zaměstnanci.

292. Nic samozřejmě nebrání provedení změny služebního řádu za účelem stanovení jiného postupu po 31. prosinci 2012, který je dnem, kdy platnost metody končí.

293. V tomto ohledu postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 2. července 2013⁹⁷ stanoví, že k napravení asymetrie mezi mechanickou logikou úpravy podle „obvyklé“ metody a nedostatku automatismu při uplatnění doložky o výjimce se zavádí nová doložka o výjimce, která má automatickou povahu, jelikož se uplatní mechanicky v případě poklesu unijního HDP⁹⁸.

294. Je ostatně humorné konstatovat, že použití této nové krizové doložky by v roce 2011 vedlo vzhledem ke zvýšení HDP⁹⁹ k přijetí návrhu nařízení.

295. Závěrem navrhuji zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, ve kterém odmítlo úpravu odměn, jelikož mám za to, že hodnocení Komise není stíženo zjevně nesprávným posouzením.

296. Připomenu jen krátce otázku úpravy opravných koeficientů, která podle mého názoru není zvláště obtížná.

297. Je totiž možná jedna ze dvou odpovědí.

298. Buď se řízení podle doložky o výjimce uplatní rovněž na úpravu opravných koeficientů a rozhodnutí odmítající tuto úpravu je protiprávní ze stejných důvodů jako odmítnutí úpravy odměn.

299. Nebo, jak se domnívám, nemůže článek 10 přílohy XI služebního řádu odůvodnit odmítnutí přijetí opravných koeficientů, a v tomto případě sporné rozhodnutí bude zrušeno, neboť neobsahuje ani nejmenší odůvodnění vysvětlující důvody, proč Rada tuto úpravu odmítá.

300. V důsledku toho vyzývám Soudní dvůr, aby zrušil napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

97 — Postoj k přijetí nařízení (EU) č. .../2013 Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie.

98 — Viz článek 1 bod 53 tohoto postoje, který mění přílohu XI služebního řádu tím, že zavádí novou doložku o výjimce (nový článek 11). Pokud je vývoj HDP mezi $-0,1\%$ a -1% , 33 % hodnoty specifického ukazatele se zohlední okamžitě, zbývajících 67 se odloží k 1. dubnu roku $n + 1$; pokud je vývoj HDP mezi -1% a -3% , zohlednění hodnoty ukazatele se celkově odloží na 1. duben roku $n + 1$, a konečně, pokud se HDP sníží o více než 3 %, neprovede se žádná aktualizace, než kumulované zvýšení HDP, měřené od probíhajícího roku, znovu nedosáhne pozitivní hodnoty. Bod 4 odůvodnění uvedeného postoje upřesňuje, že účelem této automatické doložky pro případ krize je, „aby se napravily obtíže při uplatňování metody, k nimž v minulosti docházelo“.

99 — Podle statistik Eurostatu dosáhla v roce 2011 míra růstu HDP v Unii 1,6 % [tabulka týkající se růstu reálného HDP (objem), k dispozici na internetové adrese http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115].

V – Žaloba ve věci C-66/12

301. Nejprve uvedu důvody, proč vyzývám Soudní dvůr, aby zamítl tuto žalobu, aniž je třeba rozhodnout o námitce nepřijatelnosti předložené Komisí.

302. Pro případ, že by Soudní dvůr nesdílel tento názor, uvedu zadruhé podpůrně důvody, proč musí být podle mého názoru této námitce nepřijatelnosti vyhověno.

A – *Opodstatněnost žaloby*

1. Vyjádření hlavních a vedlejších účastníků

303. Jelikož argumenty Rady, Komise, České republiky, Dánského království, Spolkové republiky Německo, Španělského království, Nizozemského království a Spojeného království byly již uvedeny při přezkumu opodstatněnosti žaloby ve věci C-63/12, omezím se na uvedení důvodů rozvinutých Irskem a Francouzskou republikou.

a) Irsko

304. Irsko tvrdí, že závažné a náhlé narušení může být tvořeno pravděpodobností, že ve členských státech dojde k rozpočtové nerovnováze, a má za to, že Rada může jít za objektivní údaje poskytnuté Komisí, když hodnotí riziko, že se krize urychlí.

305. Vytýká Komisi, že správně nezohlednila stav veřejných financí v členských státech, i když se jedná o charakteristický a zásadní prvek současné hospodářské krize.

306. Co se týče konkrétně irské situace, Irsko uvádí, že provedlo rozpočtové úpravy velkého rozsahu, které zejména zahrnovaly snížení platů ve veřejné službě, a přijalo různé závazky na ochranu bankovního sektoru. Rovněž uvádí citelné snížení reálného HDP v průběhu let 2008 až 2010, následované v roce 2011 snížením hrubého domácího produktu (HDP), zvýšením veřejného dluhu, zhoršením zaměstnanosti a nízkou úrovní inflace, které svědčí o přetrvávající slabosti hospodářství v Irsku.

b) Francouzská republika

307. Francouzská republika tvrdí, že Soudní dvůr musí provést běžný přezkum odmítnutí Komise uplatnit doložku o výjimce, zejména protože Komise nemá při provádění této doložky prostor pro uvážení a že složitost posouzení, která mají být provedena, nemůže postačovat k odůvodnění omezení soudního přezkumu.

308. Tento členský stát se připojuje k argumentaci Rady, pokud jde o časové omezení relevantních údajů pro posouzení závažnosti a náhlosti situace.

309. Má za to, že Komise nezohlednila všechny objektivní a relevantní údaje, a zdůrazňuje, že konkrétně ve Francouzské republice vedly fiskální úpravy přijaté v reakci na krizi po zmrazení indexového bodu k zablokování vývoje dvou hlavních složek odměn úředníků. Podle jejího názoru posun o jeden rok, ke kterému vede „obvyklá“ metoda, neumožňuje dostatečně rychlou úpravu.

310. Francouzská republika dále tvrdí, že Komise nepřihlédla k závažnosti krize, zmenšila ji a použila výklad článku 10 přílohy XI služebního řádu, podle kterého je krajně obtížné, ne-li nemožné splnění podmínek, které umožňují výjimku z „obvyklé“ metody.

311. Konečně zdůrazňuje, že Komise má, jako strážkyně obecného zájmu Unie, zvláštní povinnosti a že nemůže vyjmout unijní úředníky z nezbytného úsilí, se kterým souhlasí úředníci členských států ve prospěch snížení rozpočtových schodků a k potlačení krize, jejíž závažnost je v unijní historii neslýchaná.

2. Posouzení

312. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že unijní soud je oprávněn posoudit podle okolností každého případu, zda řádný výkon spravedlnosti odůvodňuje zamítnutí žaloby z meritorního hlediska, aniž předtím rozhodne o její nepřijatelnosti¹⁰⁰.

313. Použití tohoto postupu obrácení logického – nebo přirozeného – řádu přezkumu otázek je někdy předmětem diskuse¹⁰¹. Pokud však existuje situace, ve které zásady hospodárnosti řízení a řádného výkonu spravedlnosti odůvodňují rozhodnutí o opodstatněnosti žaloby bez přezkumu přípustnosti, je to případ, kdy je zamítnutí žaloby nezbytné z důvodu rozhodnutí o jiné související žalobě.

314. Tak je tomu v projednávané věci.

315. Už jsem měl příležitost zdůraznit spojitost mezi třemi věcmi, které jsou předmětem tohoto stanoviska, a překrývání vznesených žalobních důvodů¹⁰².

316. Jestliže, jak navrhuji, Soudní dvůr ve věci C-63/12 rozhodne vyhovět žalobě na neplatnost proti spornému rozhodnutí z důvodu, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že podmínky použití doložky o výjimce nejsou splněny¹⁰³, může pouze zamítnout žalobu na zrušení, kterou Rada vytýká Komisi, že se ve dvou přípravných aktech ke spornému rozhodnutí dopustila zjevně nesprávného posouzení.

317. Navrhuji tedy zamítnutí žaloby ve věci C-66/12.

318. Složitou a citlivou otázku přípustnosti této žaloby přezkoumám tedy jen podpůrně.

B – Přípustnost žaloby

1. Vyjádření hlavních a vedlejších účastníků

319. Komise uplatňuje nepřijatelnost žaloby v plném rozsahu, protože Rada nerozhodla o podání této žaloby kvalifikovanou většinou svých členů, jelikož šest delegací během diskuse ve Výboru stálých zástupců (Coreper) oznámilo, že se zdrží hlasování a bod byl přijat bez diskuse během Rady „Životní prostředí“ dne 19. prosince 2011.

100 — V tomto smyslu viz rozsudky Soudního dvora ze dne 26. února 2002 Rada v. Boehringer (C-23/00 P, Recueil, s. I-1873, body 51 a 52), ze dne 23. března 2004, Francie v. Komise (C-233/02, Recueil, s. I-2759, bod 26), jakož i Tribunálu ze dne 25. dubna 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (T-526/10, bod 20).

101 — Viz zejména body 46 až 53 stanoviska generálního advokáta Jääskinenena ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 7. března 2013, Švýcarsko v. Komise (C-547/10 P), jakož i Bouveresse, A., „Recevabilité et moyens d'annulation“, Poznámka k SEU, 24. dubna 2013, věc T-256/10, *Revue Europe*, com. 257.

102 — Viz body 123 až 127 tohoto stanoviska.

103 — Upřesňuji, že argumenty Irsko a Francouzské republiky nemohou tento závěr vyvrátit.

320. Komise uplatňuje, že čl. 16 odst. 3 SEU od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stanoví, že Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, pokud Smlouvy nestanoví jinak. I když Rada v projednávané věci odkazuje na výjimku stanovenou v čl. 240 odst. 3 SFEU, která umožňuje Radě rozhodnout prostou většinou o procedurálních otázkách a o přijetí jejího jednacího řádu, rozhodnutí obrátit se na Soudní dvůr, i když nezpůsobuje závazné právní účinky, není prostou procedurální otázkou a naopak skrývá zásadní meritorní rozhodnutí, když vyjadřuje nesouhlas Rady se závěry Komise ohledně použití metody.

321. Jelikož Rada nejednala kvalifikovanou většinou, musí být její rozhodnutí obrátit se na Soudní dvůr podle Komise považováno za nepřijaté. Procesní pravidla stanovená Smlouvami nejsou podřízena členským státům nebo unijním orgánům a mají zásadní význam. Jestliže vůle žalobkyně podat žalobu není prokázána, musí být žaloba prohlášena za nepřipustnou.

322. Rada odpovídá, že rozhodnutí obrátit se na Soudní dvůr je z definice procedurálním rozhodnutím, a nikoliv věcným rozhodnutím, neboť jeho předmětem není přijetí aktu nebo opatření stanovených ve Smlouvách a neobsahuje žádné věcné rozhodnutí o právních otázkách předložených Soudnímu dvoru.

323. Rada uvádí, že před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost měla vždy za to – aniž jí Komise odporovala – že rozhodovací pravidlo pro rozhodnutí zahájit soudní řízení není to, které je stanoveno zvláštním právním základem upravujícím oblast, které se týkají věcné otázky předložené Soudnímu dvoru, ale je to standardní pravidlo prosté většiny stanovené v čl. 205 odst. 1 ES, a tvrdí, že čl. 16 odst. 3 SEU stanoví rozhodování kvalifikovanou většinou nikoliv jako obecnou zásadu, ale pouze jako pravidlo pro případ, kdy není stanoveno jinak.

324. Ostatně za předpokladu, že rozhodnutí obrátit se na Soudní dvůr musí být přijato kvalifikovanou většinou, by bylo podle čl. 3 odst. 3 třetího pododstavce protokolu (č. 36) o přechodných opatřeních, přiloženého ke Smlouvám o EU a FEU, nezbytné shromáždit alespoň 255 hlasů vyjadřujících kladné stanovisko a představujících alespoň dvě třetiny členů Rady, jelikož takové rozhodnutí není přijato na návrh Komise. Přijetí rozhodnutí obrátit se na Soudní dvůr by tedy bylo paradoxně obtížnější než přijetí důležitých politických rozhodnutí, i když neexistuje důkaz o tom, že autoři Lisabonské smlouvy měli v úmyslu snížit možnost Rady uplatnit svá práva před Soudním dvorem a vytvořit nerovnováhu mezi unijními orgány, jelikož Komise hlasuje o podání žaloby většinou svých členů¹⁰⁴.

325. Španělské království doplňuje, že omezení možnosti podat žalobu porušuje zásadu účinné soudní ochrany, i když cílem samotné Lisabonské smlouvy nebylo ztížit podávání žalob unijními orgány. Pravidlo kvalifikované většiny dále není koherentní s praxí ostatních orgánů, jejichž jednací řády zvýhodňují zahájení soudního řízení, a porušuje zásadu institucionální rovnováhy tím, že brání jednomu orgánu podat žalobu na obranu svých pravomocí.

326. Francouzská republika uvádí, že jedinými výslovnými ustanoveními Smluv, která se týkají pravidla většiny, které se uplatní na podání žaloby k Soudnímu dvoru Radou, jsou ta, která jsou obsažena v člancích 245 SFEU a 247 SFEU, pro návrh na odvolání člena Komise, a tvrdí, že je tím paradoxnější uložit přísnější pravidlo většiny na podání žaloby na neplatnost nebo žaloby pro nečinnost než pro návrh na odvolání, že podmínky pro uplatnění řízení o odvolání jsou tradičně doplněny ochrannými pravidly, odůvodněnými zásadou rozdělení pravomoci a zásadou kontinuity vlády.

327. Spolková republika Německo tvrdí, že zásada účinné soudní ochrany vyžaduje, aby čl. 240 odst. 3 SFEU nebyl vykládán příliš úzce. Podle tohoto členského státu musí být rozhodnutí, i kdyby bylo stíženo nesrovnalostí, považováno za platné z důvodu presumpce legality aktů unijních orgánů, pokud nebyly odvolány nebo zrušeny.

104 — Viz článek 250 SFEU.

328. Spojené království uvádí, že za předpokladu, že rozhodnutí mělo být přijato kvalifikovanou většinou, byla tato kvalifikovaná většina poskytnuta Radou „Životní prostředí“ ze dne 19. prosince 2011, neboť otázka, zapsaná v bodě A pořadu jednání, byla přijata konsenzem Rady, jelikož žádný člen nevyjádřil názor, nepožádal, aby byla do zápisu zapsána prohlášení nebo neuvedl, že by bod mohl vést k nové diskusi, která by odůvodnila jeho stažení z pořadu jednání.

329. Komise se táže na přípustnost žalobního důvodu vzneseného Spojeným královstvím, které je vedlejším účastníkem, jestliže Rada jakožto žalobkyně nepopírá, že přijala rozhodnutí prostou většinou. Z meritorního hlediska uvádí, že přijetí bodu „bez diskuse“ neznamená jeho přijetí jednohlasně a že z oznámení Coreper Radě¹⁰⁵ a ze seznamu bodů A navržených Radě k přijetí¹⁰⁶ vyplývá, že ve prospěch rozhodnutí nebylo dosaženo kvalifikované většiny členů Rady.

2. Posouzení

330. Než přezkoumám otázku, zda rozhodnutí podat žalobu na neplatnost nebo pro nečinnost vyžaduje kvalifikovanou většinu v Radě, považuji za nezbytné ověřit, jakou většinou rozhodnutí skutečně bylo přijato, neboť jestliže bylo přijato kvalifikovanou většinou, byla by námitka nepřípustnosti vznesená Komisí skutkově nepodložená.

331. Zaprvé mne k provedení tohoto ověření vyzývá Spojené království, vedlejší účastník, žalobním důvodem, který oproti argumentaci předložené Komisí nemůže být prohlášen za nepřípustný. Zásada stanovená v čl. 129 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, podle kterého se vedlejší účastenství omezí na podporu návrhového žádání jednoho z hlavních účastníků řízení, totiž nezakazuje vedlejšímu účastníku uvádět vlastní argumenty.

332. Dále se každopádně domnívám, že je na Soudním dvoru, před kterým je vznesena námitka nepřípustnosti založená na nedostatku většiny, aby ověřil, v případě potřeby z úřední povinnosti, jakou většinou bylo napadané rozhodnutí přijato.

333. Vzhledem k důkazům předloženým účastníky řízení, a zejména oznámení Coreper Radě, které dosvědčuje, že šest delegací uvedlo, že se zdrží hlasování¹⁰⁷, a seznamu bodů A přezkoumaných na 3139. zasedání Rady „Životní prostředí“, je třeba mít za to, že daná rozhodnutí nebyla předmětem hlasování „zvláštní“ většinou vyžadovanou, pokud Rada nejedná na návrh Komise¹⁰⁸.

334. Zbývá určit, zda je či není tato většina požadována pro podání žaloby na neplatnost nebo pro nečinnost.

335. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost stanovil čl. 205 odst. 1 ES jako hlasovací pravidlo v Radě pro případ, že není stanoveno jinak, „většinu členů, ze kterých se skládá“, tedy prostou většinu, a všechny členské státy si tak byly rovny.

336. Ve skutečnosti mělo toto pravidlo umělou povahu, jelikož Rada obecně volila jednohlasně nebo kvalifikovanou většinou, a prostou většinou pouze v omezeném množství případů.

337. Nahrazení pravidla prosté většiny pravidlem kvalifikované většiny jako společným pravidlem pro případ, že není stanoveno jinak, bylo tedy považováno za ukončení této podivnosti, a přiblížení znění ustanovení realitě.

105 — Dokument Rady 18771/11 ze dne 16. prosince 2011 (příloha B. 7 žalobní odpovědi Komise ve věci C-66/12).

106 — Dokument Rady 18665/11 ze dne 16. prosince 2011 (příloha B. 8 žalobní odpovědi Komise ve věci C-66/12).

107 — Jedná se o Belgie, Řeckou republiku, Italskou republiku, Lucemburské velkovévodství, Polskou republiku a Portugalskou republiku.

108 — Viz čl. 2 odst. 3 výše uvedeného protokolu (č. 36).

338. Ukládalo autorům Lisabonské smlouvy výslovně uvést případy, ve kterých se výjimečně použije prostá většina.

339. Lisabonská smlouva a protokol č. 1 pozměňující protokoly připojené ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o založení Evropského společenství nebo ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, připojený k Lisabonské smlouvě, obsahují mezi „horizontálními změnami“ ustanovení, jejichž předmětem je vložit slova „rozhodující prostou většinou“ za slova „Rada“.

340. Článek 2 A 3 Lisabonské smlouvy mění v tomto smyslu sedm ustanovení Smlouvy o FEU, a sice článek 150 první pododstavec SFEU, článek 160 první pododstavec SFEU a článek 242 SFEU, týkající se vytváření poradních výborů¹⁰⁹ a přijetí statutů výborů stanovených ve Smlouvách, článek 241 SFEU, týkající se uložení Komisi, aby provedla průzkumy a předložila Radě veškeré vhodné návrhy, článek 245 SFEU poslední pododstavec poslední věta a článek 247 SFEU, týkající se předložení návrhu Soudnímu dvoru, aby odvolal člena Komise a konečně článku 337 SFEU, který se týká stanovení podmínek, za kterých může Komise shromažďovat informace a provádět veškeré potřebné průzkumy.

341. Článek 1 A 7 písm. a) a b) výše uvedeného protokolu 1 mění článek 4 druhý pododstavec a článek 13 druhý pododstavec protokolu o statutu Soudního dvora Evropské unie, které se týkají poskytnutí výjimky pro výkon profesionální činnosti a jmenování pomocných zpravodajů, jakož i článek 6 první pododstavec první větu Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství, týkající se formy průkazů, které mohou být vydány členům a zaměstnancům orgánů Unie předsedy těchto orgánů.

342. Lisabonská smlouva dále změnila článek 207 ES, týkající se organizace Rady. Článek 240 odst. 2 druhý pododstavec SFEU nyní stanoví, že Rada rozhoduje o organizaci generálního sekretariátu prostou většinou, zatímco čl. 240 odst. 3 SFEU uvádí, že Rada „rozhoduje o procedurálních otázkách a o přijetí svého jednacího řádu prostou většinou“.

343. Autoři Lisabonské smlouvy tedy zřejmě věnovali co největší péči vypočtení případů, ve kterých se může hlasovat prostou většinou na základě výjimky z pravidla kvalifikované většiny, které je nově považováno za standardní pravidlo.

344. Veškerá obtíž spočívá v posouzení jejich mlčení k pravidlu použitelné většiny pro podání žalob stanovených v člancích 263 SFEU a 265 SFEU¹¹⁰.

345. Rada a členské státy, které jsou vedlejšími účastníky, mají za to, že odpověď je třeba nalézt v povaze rozhodnutí o předložení věci Soudnímu dvoru, které je „procedurální otázkou“ ve smyslu čl. 240 odst. 3 SFEU.

346. S touto analýzou nesouhlasím.

347. Zaprvé pojem „procedurální otázka“ podle mého názoru odkazuje na vnitřní řízení v Radě, a nikoliv na taková vnější řízení, jako je soudní řízení před unijním soudem.

348. Zadržím i za předpokladu, že by pojem „procedurální otázka“ mohl zahrnovat soudní řízení, za to, že existuje základní rozdíl mezi rozhodnutím Rady obrátit se na Soudní dvůr a určením praktických podmínek pro podání žaloby a poté i setrvání v soudním řízení toutéž Radou. I když je možné připustit, že rozhodnutí přijatá pro stanovení podmínek podání žalob mohou být procedurálními otázkami, zásadní rozhodnutí o návrhu na zahájení řízení oproti tomu nemohou patřit do této kategorie otázek. Rozhodnutí Rady vykonat své právo přístupu k unijnímu soudu s cílem

109 — Jedná se o Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu.

110 — Je třeba uvést, že ani čl. 218 odst. 11 SFEU, týkající se požádání Soudního dvora o posudek slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami, neuvádí zvláštní pravidlo většiny.

nechat přezkoumat legalitu činnosti nebo nečinnosti jiného unijního orgánu a zajistit dodržení rozdělení interních pravomocí je důležité rozhodnutí, které nelze podřadit pod pojem „procedurální otázka“. Skutečnost, že předmětem žaloby je otázka, ke které se již Rada meritorně vyjádřila v jiném rozhodnutí, na tomto problému nic nemění, neboť z tohoto předchozího zaujetí stanoviska nelze vyvodit implicitní vůli Rady obrátit se na Soudní dvůr ani – při neexistenci jakéhokoliv podkladu ve znění Smluv – diskvalifikaci rozhodnutí o předložení věci Soudnímu dvoru na pouhou procedurální otázku.

349. Nedomnívám se ani, že by mohla odpověď být vyvozena úvahou *a fortiori* z článků 245 SFEU a 247 SFEU, které stanoví, že Rada rozhoduje prostou většinou v případě, že žádá, aby Soudní dvůr odvolal člena Komise, který již přestal splňovat podmínky nezbytné k výkonu své funkce nebo se dopustil vážného pochybení.

350. Podle mého názoru není příliš relevantní vykládat tato ustanovení týkající se systému unijních orgánů, který se vyznačuje zásadní originalitou ve vztahu k vnitrostátním ústavním řádům tak, že budou srovnávána s ustanoveními, která upravují ve francouzském či německém právu řízení o odvolání členů výkonné moci¹¹¹.

351. Domnívat se, jako Francouzská republika, že účelem ustanovení Smlouvy o FEU je zabránit zpochybnění členů Komise před Soudním dvorem, znamená extrapolovat vnitrostátní ustanovení, ostatně kontroverzní.

352. Argument, který Rada a některé členské státy, které jsou vedlejšími účastníky, vyvozují ze zásady soudní ochrany a institucionální rovnováhy, jakož i šíře z požadavků Unie práva, se mi jeví méně křehký, i když není příliš rozvinutý, zejména ze strany Rady, která se spokojuje s lapidárním uvedením, že neexistuje žádný důkaz, že autoři Lisabonské smlouvy zamýšleli tak radikálně omezit možnosti Rady uplatnit svá práva před Soudním dvorem.

353. Připomeňme, že Soudní dvůr ve jménu „základního zájmu, kterým je zachování a dodržení institucionální rovnováhy“¹¹² a s odvoláním na „systém“¹¹³ smluv zaplnil „procesní mezeru“ Smlouvy a přiznal Parlamentu právo podat žalobu na neplatnost na ochranu jeho vlastních výsad.

354. Zbývá určit, zda nezbytnost poskytnout Radě jakožto představitelce mezivládní legitimacy prostředky k zajištění obrany jejích pravomocí odůvodňuje opuštění pravidla čl. 16 odst. 3 SEU ve prospěch prosté většiny v případech, kdy není stanoveno jinak.

355. Nejsm přesvědčen úvahou vycházející ze skutečnosti, že zásada interinstitucionální rovnováhy, která ukládá každému orgánu jednat v mezích úkolů, které mu stanoví Smlouvy¹¹⁴, znamená rovnost pravidel pro hlasování mezi unijními orgány, které tvoří rozhodovací trojúhelník.

356. Článek 250 SFEU zajisté stanoví, že Komise se usnáší většinou hlasů svých členů. Kromě toho Soudní dvůr s poukazem na zásadu kolegiality upřesnil, že rozhodnutí podat žalobu pro nesplnění povinnosti proti členskému státu přijaté Komisí v rámci její úlohy strážkyně Smluv musí být společně projednáno sborem a že všechny poznatky, na kterých je toto rozhodnutí založeno, musí být k dispozici pro členy sboru¹¹⁵.

111 — Zejména poukazují na to, že zásada oddělení pravomocí se v institucionálním systému Unie projevuje v jiné konfiguraci, než v jaké existuje ve vnitrostátním právním řádu. V tomto smyslu viz Georgopoulos, T., „Doctrine de séparation des pouvoirs et intégration européenne“, *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, 2011, s. 3.

112 — Rozsudek ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada (C-70/88, Recueil, s. I-2041, bod 26).

113 — Tamtéž (bod 14).

114 — Článek 13 odst. 2 SEU.

115 — Rozsudky ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo (C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 48), a ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, Recueil, s. I-9989, bod 80).

357. Pokud jde o Parlament, čl. 231 odst. 1 SFEU stanoví, že rozhoduje většinou odevzdaných hlasů, pokud Smlouva nestanoví jinak. Navíc článek 128 jeho jednacího řádu stanoví, že o podání žaloby Soudnímu dvoru předsedou Parlamentu jménem Parlamentu, pokud je učiněno na doporučení příslušného výboru, lze rozhodnout i bez hlasování parlamentního shromáždění¹¹⁶.

358. Pravidla hlasování použitelná v těchto orgánech nejsou však přímo srovnatelná, neboť jsou podmíněna radikálně odlišnými logikami organizace.

359. Argumentace založená na použití nerovnostářských pravidel se mi navíc jeví paradoxní, neboť podřízení rozhodnutí Rady pravidlu kvalifikované většiny vede naopak k rovnostářskému uplatnění řádného – nebo pro případ, že není stanoveno jinak – pravidla stanoveného Smlouvami pro každý ze tří dotčených orgánů.

360. Je pravda, že zásada institucionální rovnováhy odkrývá jiný aspekt, když vyžaduje, aby každé porušení zásady pravidla rozdělení pravomocí mezi orgány, pokud k němu došlo, mohlo být postiženo. Z tohoto pohledu by mohla být skutečnost, že Rada musí přijmout své rozhodnutí o předložení věci Soudnímu dvoru kvalifikovanou většinou analyzována jako bránící její pravomoci obrátit se jistým a účinným způsobem na soud. Byl by to pak vlastně užitečný účinek práva Rady zahájit soudní řízení, který by vyžadoval, aby měla možnost přijmout své rozhodnutí bez ohledu na zvláštní většinu.

361. Oceňuji tuto argumentaci a táži se, zda by nebylo možné vzhledem k tomu, že použití čl. 240 odst. 3 SFEU se mi jeví příliš odvážné, rozlišit v čl. 16 odst. 1 SEU omezení dosahu pravidla stanoveného v čl. 16 odst. 3 SEU a mít za to, že se toto pravidlo použije pouze na rozhodnutí Rady, která patří do působnosti čl. 16 odst. 1 SEU, tedy pokud Rada vykonává legislativní a rozpočtovou funkci, nebo funkce vymezení a koordinace politik. Při neexistenci úpravy způsobu hlasování použitelného na rozhodnutí zahájit soudní řízení ve Smlouvách by tato otázka byla součástí těch, při kterých je Rada zmocněna rozhodovat na základě své pravomoci vnitřní organizace.

362. Tato úvaha se však setkává se třemi námitkami, které jsou podle mne rozhodující.

363. První námitka vychází z vyjádření samotné Rady, která zdůrazňuje, že před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost pravidlo pro hlasování o rozhodnutí obrátit se na Soudní dvůr nebylo tím, které bylo stanoveno zvláštním právním základem upravujícím dotčenou oblast, ale pravidlem čl. 205 odst. 1 ES pro případ, že není stanoveno jinak. Jelikož je nepochybné, že pravidlo čl. 16 odst. 3 SEU nahradilo coby pravidlo pro případ, že není stanoveno jinak, pravidlo uvedené v čl. 205 odst. 1 ES, není podle mne koherentní prohlásit jej za nepoužitelné na rozhodnutí, která nepochybně patřila do působnosti předchozího pravidla.

364. Druhá námitka vychází z judikatury Soudního dvora.

365. Domnívám se, že je možné z ní vyvodit snahu dát většinovému pravidlu pro případ, že není stanoveno jinak, co nejširší působnost bez jakéhokoliv vypouštění. V rozsudku ze dne 9. listopadu 1995, Německo v. Rada¹¹⁷, Soudní dvůr totiž rozhodl, že článek Smlouvy, který stanoví většinové pravidlo v Radě pro případ, že není stanoveno jinak, „by byl nadbytečný, pokud by neexistence zvláštního pravidla pro hlasování v ustanovení Smlouvy bránila tomu, aby toto ustanovení mohlo být právním základem aktu Rady“¹¹⁸. Není-li však tento článek nadbytečný, je tomu tak proto, že se použije tehdy, pokud pravidlo, které stanoví, není vyloučeno výslovným ustanovením, které stanoví použitelné

116 — Článek 128 odst. 3 druhá věta tohoto jednacího řádu stanoví, že předseda Parlamentu „může“ předložit plénu rozhodnutí o pokračování v řízení na začátku následujícího dílčího zasedání.

117 — C-426/93, Recueil, s. I-3723.

118 — Bod 18.

pravidlo většiny pro uvažovaný právní základ. I když tato judikatura předcházela vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, je skutečností, že uvedená smlouva nezměnila povahu pravidla uvedeného v čl. 16 odst. 3 SFEU jako pravidla obecného a platícího pro případ, že není stanoveno jinak, které tedy může být obtížně vykládáno restriktivně, pokud neexistuje výslovné protichůdné ustanovení.

366. Čerpám také z judikatury Soudního dvora zajímavá upřesnění k právní povaze rozhodnutí zahájit soudní řízení. Ve věci, která se týkala žaloby pro nesplnění povinnosti, Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutí podat žalobu, přijaté Komisí v rámci její úlohy strážkyně Smluv „nemůže být považováno za administrativní nebo řídicí opatření“¹¹⁹. Toto rozhodnutí použitelné obdobně na žalobu na neplatnost vede k vyloučení teze, podle které se na tento druh rozhodnutí nevztahují způsoby hlasování stanovené Smlouvou a patří do vnitřní organizační pravomoci Rady.

367. Třetí a nejzásadnější námitka vychází z významu pravidel, která upravují rozhodovací proces v Radě a systému vážení hlasů přidělených členskými státy. Tato krajně citlivá otázka byla neustále předmětem diskusí v rámci mezivládních konferencí a autoři Smluv se vždy u příležitosti postupných revizí Smluv snažili definovat výslovně a přesně způsob hlasování pro každý právní základ pro činnost Rady, aniž se omezovali na oblasti funkcí uvedených v čl. 16 odst. 1 SEU.

368. Celkově jsem tedy toho názoru, že existují rozhodující námitky proti tomu, aby bylo v případě rozhodnutí Rady předloženo Soudnímu dvoru žalobu na neplatnost či žalobu pro nečinnost vyloučeno pravidlo kvalifikované většiny, které bylo stanoveno autory Smluv jako pravidlo pro případ, že není stanoveno jinak.

369. Zbývá určit, zda nesrovnalost postihující rozhodnutí Rady způsobuje nepřijatelnost žaloby a zda Komise může tuto nesrovnalost uplatňovat.

370. Na první otázku odpovídám bez váhání kladně.

371. Pravidla způsobů hlasování jsou zásadními pravidly, jejichž dodržení Soudní dvůr přiznává zvláštní význam, jak to dokládají spory o právní základ. Soudní dvůr tak rozhodl, že nesprávné použití článku Smlouvy jako právního základu, které způsobuje nahrazení jednohlasnosti kvalifikovanou většinou v Radě, nemůže v zásadě být považováno za ryze formální vadu, pokud změna způsobu hlasování může mít dopady na obsah přijatého aktu¹²⁰. Ponechat tak základní pravidla bez postihu není podle mne v souladu s požadavky Unie práva.

372. Na rozdíl od tvrzení Spolkové republiky Německo není možné uplatňovat nesrovnalost v rozhodnutí Rady podáním žaloby na neplatnost, neboť z judikatury Soudního dvora vyplývá, že rozhodnutí podat žalobu k soudu nemůže být v zásadě považováno za napadnutelné rozhodnutí¹²¹. Porušení pravidla kvalifikované většiny tedy může být uplatněno pouze cestou námitky v rámci obrany proti žalobě podané Radou.

373. Na druhou otázku je třeba rovněž odpovědět kladně.

119 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Německo (bod 37).

120 — Rozsudek ze dne 11. září 2003, Komise v. Rada (C-211/01, Recueil, s. I-8913, bod 52).

121 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Německo (bod 47); rozsudky Soudního dvora ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise (C-131/03 P, Sb. rozh. s. I-7795, bod 56), jakož i Tribunálu ze dne 15. ledna 2003, Philip Morris International a další v. Komise (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 a T-272/01, Recueil, s. II-1, bod 79).

374. Jak jsem právě uvedl, pravidla hlasování jsou základními pravidly, jejichž dodržování není výlučně v zájmu členských států, ale přispívá k dodržování legality v Unii práva. Judikatura kromě toho zpravidla potvrzuje nepominutelnou povahu důvodů vycházejících z porušení podmínek přípustnosti žaloby na neplatnost, z čehož vyplývá, že mohou být uplatněny unijním soudem z úřední povinnosti. Soudní dvůr konečně v řadě rozsudků přezkoumal podloženost důvodu vycházejícího z porušení pravidel hlasování v orgánu, uplatněného žalovaným, a tak implicitně přiznal jeho přípustnost¹²².

375. V konečném výsledku mám za to, že při přijetí sporného rozhodnutí bylo porušeno pravidlo kvalifikované většiny stanovené v čl. 16 odst. 3 SEU a že tato nesrovnalost, kterou Komise může uplatnit, způsobuje nepřípustnost žaloby Rady v plném rozsahu.

376. Upustím tedy od přezkumu ostatních důvodů nepřípustnosti, které uplatnila Komise.

VI – K nákladům řízení

377. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, který stanoví, že se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval, mám za to, že je třeba vyhovět návrhu na uložení nákladů řízení ve věcech C-63/12 a C-66/12 Radě, jakož i návrhům na uložení nákladů řízení ve věci C-196/12 Komisi.

378. V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu ponese Parlament a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

VII – Závěry

379. Vzhledem k výše uvedeným úvahám Soudnímu dvoru navrhuji:

„1) K žalobě ve věci C-63/12:

- zrušit rozhodnutí Rady 2011/866/EU ze dne 19. prosince 2011 k návrhu Komise týkajícímu se nařízení Rady, kterým se s účinkem ode dne 1. července 2011 upravují odměny a důchody úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie a opravné koeficienty použitelné na tyto odměny a důchody,
- uložit Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení a
- určit, že Česká republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Španělské království, Nizozemské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropský parlament ponese vlastní náklady.

2) K žalobě ve věci C-66/12:

- zamítnout žalobu bez přezkumu přípustnosti,
- uložit Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení a
- určit, že Česká republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Španělské království, Francouzská republika, Lotyšská republika, Nizozemské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropský parlament ponese vlastní náklady.

122 — Viz zejména rozsudek ze dne 17. února 2011, Komise v. Kypr (C-251/09, body 13 až 17).

3) K žalobě ve věci C-196/12:

- prohlásit žalobu za nepřípustnou,
- uložit Evropské komisi náhradu nákladů řízení a
- určit, že Španělské království, Spolková republika Německo, Nizozemské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropský parlament ponесou vlastní náklady.“