



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIILA JÄÄSKINENA
přednesené dne 18. prosince 2014¹

Věc C-409/13

**Rada Evropské unie
proti**

Evropské komisi

„Žaloba na neplatnost — Institucionální právo — Článek 293 SFEU — Článek 294 SFEU —
Zásada rozdělení pravomocí mezi unijními orgány — Zásada institucionální rovnováhy —
Zásada loajální spolupráce — Řádný legislativní postup — Právo iniciativy Komise —
Pravomoc zpětvzetí návrhu legislativního aktu — Rozsah soudního přezkumu aktu zpětvzetí —
Odůvodnění tohoto zpětvzetí“

I – Úvod

1. V tomto sporu ústavní povahy proti sobě stojí Rada Evropské unie a Evropská komise v souvislosti s tím, zdá má Komise pravomoc vzít zpět legislativní návrh, a jaký je případně její rozsah a meze. Úvodem bych rád zdůraznil, že i přes to, že se účastníci tohoto řízení rozhodli používat pro popis sporné pravomoci Komise výraz „právo na zpětvzetí“, mám v úmyslu používat výraz „pravomoc zpětvzetí“², jelikož výkon uvedené pravomoci se dotýká právního postavení spoluzákonodárce pouze v tom smyslu, že zabraňuje tomu, aby posledně uvedený orgán pokračoval v legislativním postupu.

2. Žaloba Rady se týká rozhodnutí Komise o zpětvzetí ze dne 8. května 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“) týkajícího se návrhu rámcového nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecných ustanoveních pro makrofinanční pomoc třetím zemím (dále jen „návrh rámcového nařízení“)³, ke kterému došlo v průběhu prvního čtení v rámci řádného legislativního postupu ve smyslu článku 294 SFEU a před tím, než Rada formálně přijala postoj k tomuto návrhu.

3. Projednávaná žaloba je založena na třech důvodech vycházejících z porušení zásady svěřených pravomocí uvedené v čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i zásady institucionální rovnováhy; porušení zásady loajální spolupráce obsažené v čl. 13 odst. 2 SEU a porušení povinnosti uvést odůvodnění stanovené v čl. 296 druhého pododstavce SFEU.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Uznání existence takové pravomoci podle mého názoru znamená přiznat Komisi normativní pravomoc rozhodovat, zda svůj legislativní návrh vezme zpět či nikoliv, aniž je třeba výslovného či implicitního souhlasu ostatních orgánů.

3 — COM(2011) 396 final.

4. Vzhledem k tomu, že se jedná o první věc, v níž má Soudní dvůr posoudit platnost zpětvzetí legislativního návrhu ze strany Komise, vyžaduje toto řízení zaujetí principiálního stanoviska k uvedené pravomoci a podmínkám jejího výkonu, jakož i k rozsahu soudního přezkumu, který lze v případě aktu zpětvzetí vykonávat. V tomto ohledu bych rád rovnou uvedl, že pravomoc zpětvzetí Komise představuje dosud neřešenou záležitost. Nejen, že se jí judikatura i právní nauka velmi málo zabývají, ale pokud se v nich objeví, je navíc zanedbávána, neboť je směřována s právem iniciativy Komise, jakož i se zásadou institucionální rovnováhy.

5. Toto stanovisko se tedy bude snažit vymezit podstatu pravomoci zpětvzetí jako takové a zároveň v duchu principu jednoduchosti, známého rovněž pod názvem „Ockhamova břitva“⁴, navrhnout řešení založené na rozlišování mezi formální stránkou pravomoci zpětvzetí na jedné straně a analýzou opodstatněnosti aktu zpětvzetí přijatého Komisí v rámci řádného legislativního postupu na straně druhé. A právě na základě tohoto rozlišení bych rád určil meze soudního přezkumu uvedené pravomoci zpětvzetí.

II – Skutečnosti předcházející sporu a napadené rozhodnutí

6. Makrofinanční pomoc je finanční pomoc makroekonomické povahy třetím zemím, které mají krátkodobé potíže s platební bilancí. Původně byla přiznávána v každém jednotlivém případě rozhodnutími Rady přijímanými na základě článku 352 SFEU⁵. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost představuje článek 212 SFEU zvláštní právní základ pro rozhodnutí o přiznání makrofinanční pomoci, která musí být přijata Evropským parlamentem a Radou v souladu s řádným legislativním postupem, s výhradou naléhavého postupu podle článku 213 SFEU, v rámci kterého může Rada rozhodnout sama.

7. Podle skutečností ve spise předložila Komise návrh rámcového nařízení dne 4. července 2011, a to na základě článků 209 SFEU a 212 SFEU. Článek 7 uvedeného návrhu upravoval postup poskytnutí makrofinanční pomoci. Podle odstavce 1 tohoto článku země, která usiluje o to, aby jí byla poskytnuta taková pomoc, musí o ni písemně požádat Komisi. Článek 7 odst. 2 ve spojení s čl. 14 odst. 2 návrhu rámcového nařízení stanovil, že jsou-li splněny podmínky uvedené v člancích 1, 2, 4 a 6, poskytne Komise požadovanou pomoc tzv. přezkumným postupem zavedeným článkem 5 nařízení (EU) č. 182/2011 o postupu projednávání ve výborech⁶.

8. Po několika jednáních pracovní skupiny finančních poradců přijala Rada k návrhu rámcového nařízení obecný přístup, schválený Výborem stálých zástupců (Coreper) dne 15. prosince 2011. V tomto obecném přístupu Rada mimo jiné navrhla, aby v případě čl. 7 odst. 2 uvedeného návrhu bylo přiznání prováděcí pravomoci Komisi nahrazeno použitím řádného legislativního postupu.

9. Na svém plenárním zasedání konaném dne 24. května 2012 přijal Parlament částečným hlasováním v prvním čtení zprávu obsahující 53 pozměňovacích návrhů k návrhu rámcového nařízení. Tato zpráva navrhovala mimo jiné použít pro účely poskytování makrofinanční pomoci akty v přenesené pravomoci namísto prováděcích aktů⁷.

4 — Princip jednoduchosti připisovaný Williamu Ockhamovi, filozofovi ze 14. století, se uplatňuje v oblasti vědy v tom, že podle něj „nejjednodušší dostatečná vysvětlení jsou nejpravděpodobnější“. Podle mne lze tento princip použít na právní odůvodnění v projednávaném případě.

5 — Bývalé články 308 ES a 235 Smlouvy o ES.

6 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (Úř. věst. L 55, s. 13).

7 — 2011/0176(COD) ze dne 24. května 2012. Dokument přijatý Parlamentem částečným hlasováním v prvním čtení/jediném čtení (Úř. věst. 2012, C 264 E).

10. Mezi Parlamentem, Radou a Komisí proběhly tři neformální trialogy, a to dne 5. a 28. června 2012 a 19. září 2012. Vyplývalo z nich, že Parlament ani Rada nesouhlasí s návrhem Komise používat prováděcí akty, navzdory mezi nimi panujícím rozdílům v názoru na postup, který je třeba zvolit pro poskytování makrofinanční pomoci.

11. Dne 10. ledna 2013 předložila Komise, za účelem čtvrtého trialogu, pracovní dokument nadepsaný „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation“ (dále jen „pracovní dokument Komise“), který navrhoval v případě postupu poskytnutí makrofinanční pomoci kompromisní řešení. Toto řešení spočívalo v „kombinaci (i) podrobných podmínek makrofinanční pomoci, (ii) mechanismů neformálních konzultací na začátku [navrhovaného rozhodovacího procesu], (iii) zahrnutí nejvýše čtyř aktů v přenesené pravomoci, (iv) selektivního využití projednávání ve výborech a (v) různých mechanismů hodnocení a podávání zpráv“.

12. V návaznosti na čtvrtý trialog konaný dne 30. ledna 2013 předložily Parlament a Rada jiné kompromisní řešení, spočívající v použití řádného legislativního postupu pro přijetí rozhodnutí o poskytnutí makrofinanční pomoci, využití prováděcího aktu pro přijetí dohody se zemí, která je příjemcem pomoci, a svěřením pravomoci přijmout některé akty související s takto poskytnutou pomocí Komisi⁸.

13. Při pátém trialogu konaném dne 27. února 2013 potvrdili zástupci Parlamentu a Rady svou vůli ponechat v případě poskytnutí makrofinanční pomoci řádný legislativní postup. Podle žaloby zástupce Komise v této fázi uvedl, že Komise si klade otázku, zda takový přístup její návrh nezkrsluje, a mohla by případně tento návrh vzít zpět z důvodu nerespektování jejího práva legislativní iniciativy.

14. Parlament a Rada se v zásadě dohodly na přístupu spočívající v nahrazení postupu prostřednictvím prováděcího aktu řádným legislativním postupem, přičemž tato dohoda byla formalizována v průběhu šestého trialogu konaného dne 25. dubna 2013. Při této příležitosti vyjádřil zástupce Komise oficiálně svůj nesouhlas s tímto přístupem. V dopise ze dne 6. května 2013 adresovaném O. Rehnovi, místopředsedovi Komise, předseda Výboru stálých zástupců vyjádřil politování nad oznámením Komise při šestém trialogu. Požádal ji, aby svůj postoj přehodnotila, zejména vzhledem k vyhlídce na brzké dosažení dohody mezi Parlamentem a Radou.

15. Dopisem ze dne 8. května 2013 adresovaným předsedům Parlamentu a Rady, který představuje napadené rozhodnutí, oznámil O. Rehn, že sbor komisařů se na svém 2045. jednání rozhodl vzít v souladu s čl. 293 odst. 2 SFEU návrh rámcového nařízení zpět. Zápis z tohoto jednání v tomto ohledu uvádí, že „Komise schvaluje postup uvedený ve sdělení SI(2013)231“⁹. Z uvedeného sdělení vyplývá, že útvary Komise usoudily, že použití řádného legislativního postupu představuje pokřivení návrhu rámcového nařízení, jelikož postup by se stal složitým a nepředvídatelným, a především rozhodnutí o poskytnutí pomoci v podobě zvláštních nařízení by měla stejnou právní sílu jako rámcové nařízení. Kromě toho sdělení zmiňovalo rovněž obavy ústavního rázu související s omezením práva iniciativy Komise.

16. Parlament a Rada formalizovaly svou dohodu ve společném prohlášení, které bylo přijato dne 9. července 2013.

8 — Toto řešení bylo podrobně popsáno v dokumentu ze dne 19. února 2013, který obdrželi členové pracovní skupiny finančních poradců, které se účastnili zástupci Komise.

9 — Uvedené sdělení, které do spisu založila Komise, představuje studii vypracovanou generálním ředitelstvím (GR) „Hospodářské a finanční záležitosti“, pod vedením kabinetu O. Rehna, která popisuje průběh jednání o návrhu rámcového rozhodnutí a uvádí důvody zpětvzetí.

III – Návrhová žádání účastnic řízení a řízení před Soudním dvorem

17. Žalobou podanou dne 18. července 2013 se Rada domáhá, aby Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

18. Komise ve své žalobní odpovědi navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl žalobu jako neopodstatněnou a uložil Radě náhradu nákladů řízení.

19. České republice, Spolkové republice Německo, Francouzské republice, Italské republice, Nizozemskému království, Slovenské republice, Finské republice, Švédskému království, jakož i Spojenému království Velké Británie a Severního Irska bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

20. Na jednání, které se konalo dne 23. září 2014, byly vyslechnuty Česká republika, Spolková republika Německo, Francouzská republika, Italská republika, Spojené království, Rada a Komise.

IV – K přípustnosti

21. Nejprve je třeba určit, zda napadené rozhodnutí je aktem, který lze napadnout žalobou ve smyslu článku 263 SFEU. Tuto otázku musí podle mého názoru přezkoumat Soudní dvůr z úřední povinnosti, aby ověřil svou pravomoc o žalobě rozhodnout.

22. Podle ustálené judikatury jsou za napadnutelné akty ve smyslu článku 263 SFEU považovány všechny akty přijímané orgány v jakékoliv formě a jakékoliv povahy, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky¹⁰. K určení, zda akt vyvolává takové účinky, je třeba vycházet ze samotného obsahu tohoto aktu, jakož i z úmyslu jeho autora¹¹. Forma aktu nebo rozhodnutí je tedy, pokud jde o přípustnost žaloby na neplatnost směřující proti tomuto aktu nebo tomuto rozhodnutí, v zásadě nerozhodná¹².

23. V projednávaném případě se jedná o atypický akt¹³, a sice dopis místopředsedy Komise určený předsedům Parlamentu a Rady, kterým je Komise informuje o rozhodnutí sboru komisařů vzít v souladu s čl. 293 odst. 2 SFEU návrh rámcového nařízení zpět.

24. Z toho vyplývá, že napadeným aktem Komise ukončila legislativní postup a připravila Parlament a Radu o jakýkoliv prostředek dalšího postupu. Jak uvádí Rada, napadený akt ovlivnil její právní postavení, jelikož jí bylo zabráněno v přijetí návrhu, který jí byl předtím předložen.

25. V daném případě je tedy třeba učinit závěr, že napadené rozhodnutí vyvolalo právní účinky ve vztazích mezi orgány. Napadené rozhodnutí tedy má vyvolat závazné právní účinky. Z toho plyne, že žaloba na neplatnost tohoto rozhodnutí je přípustná.

10 — Viz rozsudky Komise v. Rada, zvaný „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32, bod 42); Parlament v. Rada a Komise (C-181/91 a C-248/91, EU:C:1993:271, bod 13), jakož i Komise v. Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, bod 44).

11 — Viz rozsudek Nizozemsko v. Komise (C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27).

12 — Usnesení Makhteshim-Agan Holding a další v. Komise (C-69/09 P, EU:C:2010:37, body 37 a 38).

13 — Rovněž k přípustnosti rozhodnutí přijatého zástupci členských států jakožto zástupci jejich vlád, a nikoliv členy Rady, viz rozsudek Komise v. Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, body 38 až 40).

V – K porušení zásady svěřených pravomocí a zásady institucionální rovnováhy

A – Argumentace účastnic řízení

26. V rámci prvního žalobního důvodu Rada, podporovaná členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci, poukazuje na to, že Smlouvy neobsahují výslovný odkaz na obecnou pravomoc Komise, jež by ji opravňovala ke zpětvzetí návrhů, které předloží zákonodárci, přičemž zdůrazňuje spojitost mezi zásadou svěřených pravomocí a zásadou institucionální rovnováhy¹⁴.

27. Rada zpochybňuje existenci „práva“ na zpětvzetí, které by bylo symetrické k právu iniciativy zakotvenému v čl. 17 odst. 2 SEU, které je téměř absolutní, jelikož je diskreční. Právo Komise na zpětvzetí by naopak mělo být omezeno na objektivní situace, mezi něž patří uplynutí času nebo nové okolnosti či technické nebo vědecké informace, které činí legislativní návrh zastaralým nebo bezpředmětným, dlouhodobá neexistence významného pokroku v legislativním postupu, v důsledku čehož lze předvídat neúspěch, nebo existence společné strategie sdílené se zákonodárcem v duchu loajální spolupráce a respektování institucionální rovnováhy¹⁵. Úloha Komise v rámci řádného legislativního postupu je tak omezena na úlohu „nestranného prostředníka“¹⁶.

28. Na základě čl. 293 odst. 2 SFEU tak nelze Komisi přiznat obecnou pravomoc zpětvzetí, aniž by byla porušena jak litera, tak účel tohoto ustanovení, které má usnadnit legislativní postup. Přiznat Komisi obecnou pravomoc zpětvzetí by kromě toho znamenalo připravit o užitečný účinek právo Rady, zakotvené v čl. 293 odst. 1 SFEU, změnit návrh Komise v mezích jeho předmětu a účelu¹⁷.

29. Rada nadto uvádí, že diskreční pravomoc vzít návrh zpět vždy, když Komise nesouhlasí se změnami dohodnutými spoluzákonodárci, nebo když není spokojena s konečným výsledkem jednání, by znamenala přiznat Komisi prostředek k neodůvodněnému nátlaku na průběh legislativních prací, jakož i právo veta v případě legislativní činnosti v závislosti na hlediscích politické příhodnosti, což by stavělo Komisi na stejnou úroveň jako spoluzákonodárce, a vedlo tak ke zneužití řádného legislativního postupu, zásahu do legislativní pravomoci, kterou čl. 14 odst. 1 SEU a čl. 16 odst. 1 SEU vyhražují Parlamentu a Radě, a k tomu, že Komise by mohla překročit svou pravomoc iniciativy. Přiznání diskreční pravomoci zpětvzetí Komisi by bylo rovněž v rozporu s dělbou moci, jakož i zásadou demokracie ve smyslu čl. 10 odst. 1 a 2 SEU¹⁸.

30. Spolková republika Německo ve svém vyjádření¹⁹ dodává, že s ohledem na zvýšení významu úlohy Parlamentu v rámci legislativního procesu, jakož i na důležitost, kterou přikládají orgány Evropské unie neformálnímu vyjednávání v rámci trialogů, Komise nemůže, aniž by porušila zásadu loajální spolupráce, vzít svůj návrh zpět, jakmile spoluzákonodárci dosáhnou kompromisu předznamenávajícího přijetí dotčeného legislativního aktu.

14 — V tomto ohledu viz rozsudky *Meroni v. Vysoký úřad* (9/56, EU:C:1958:7, s. 44); *Meroni v. Vysoký úřad* (10/56, EU:C:1958:8, s. 82); *Roquette Frères v. Rada* (138/79, EU:C:1980:249, body 33 a 34); *Wybot* (149/85, EU:C:1986:310, bod 23); *Parlament v. Rada* (C-70/88, EU:C:1990:217, bod 22), a *Parlament v. Rada* (C-133/06, EU:C:2008:257, bod 57).

15 — Rada odkazuje v tomto ohledu na čl. 7 odst. 2 a 3 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojeného ke Smlouvám o EU a FEU (dále jen „protokol o subsidiaritě“).

16 — V tomto smyslu viz body 13, 17, 22, 24 a 27 společného prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování (článek 251 Smlouvy o ES) (Úř. věst. 2007, C 145, s. 5, dále jen „společné prohlášení z roku 2007“).

17 — *Rozsudek ACF Chemiefarma v. Komise* (41/69, EU:C:1970:71); *Komise v. Rada* (355/87, EU:C:1989:220, bod 44), a *Eurotunnel a další* (EU:C:1997:532, bod 39).

18 — Rada odkazuje na judikaturu, podle níž tuto zásadu vyjadřuje jak Parlament, tak příslušnost členů Rady k vládám, které jsou politicky odpovědné svým příslušným národním parlamentům. V tomto smyslu viz rozsudky *Roquette Frères v. Rada* (EU:C:1980:249, bod 33); *Maizena v. Rada* (139/79, EU:C:1980:250, bod 34), a *Komise v. Rada* (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 20).

19 — Tento argument sice uvádí Spolková republika Německo v rámci druhého žalobního důvodu týkajícího se porušení zásady loajální spolupráce. Odpověď na tuto výtku je však zásadní pro účely přiznání pravomoci zpětvzetí jako takové.

31. Komise ve své žalobní odpovědi uvádí, že zpětvzetí legislativního návrhu představuje, stejně jako předložení nebo změna takového návrhu, jeden z projevů jejího práva iniciativy v obecném zájmu Unie, zakotveného v čl. 17 odst. 1 první větě SEU. Proto stejně jako přísluší pouze Komisi rozhodnutí předložit či nepředložit legislativní návrh a změnit či nezměnit původní návrh, nebo již pozměněný návrh, přísluší pouze Komisi – dokud nebyl její návrh přijat – rozhodnout, zda svůj návrh zachová, či jej vezme zpět²⁰. Článek 7 protokolu o subsidiaritě dokládá, že autoři Smlouvy o FEU koncipovali právo Komise na zpětvzetí jako obecné právo.

32. Zavedená praxe Komise zaručuje respektování pravomocí ostatních unijních orgánů a zásady loajální spolupráce. S výjimkou případů pravidelných hromadných zpětvzetí přistupuje Komise ke zpětvzetí ojedinele, pokud konstatuje, že její iniciativa nemá politickou podporu²¹.

33. Pokud jde o projednávaný případ, Komise zaprvé nesouhlasí s tím, že zasáhla do pravomocí unijního zákonodárce²². Přijetím napadeného rozhodnutí se zhostila odpovědnosti, která jí přísluší v rámci legislativního postupu a která podle čl. 17 odst. 1 SEU implikuje, že činí vhodné podněty za účelem podpory obecného zájmu Unie, a to v průběhu celého postupu. Komise nesouhlasí s tím, že napadené rozhodnutí porušuje čl. 293 odst. 1 SFEU, a zdůrazňuje, že toto ustanovení představuje procesní pravidlo, a nikoliv vyjádření jakési obecné zásady, že Rada má právo přijmout akt za jakýchkoliv okolností, v rozporu s povinností stanovenou článkem 13 odst. 2 SEU. Ani uvedený čl. 293 odst. 1 SFEU nezakazuje Komisi vzít legislativní návrh zpět.

34. Ustanovení čl. 293 odst. 2 SFEU ilustruje skutečnost, že úloha Komise v legislativním postupu trvá po celou jeho dobu a spočívá nejen v podpoře kontaktů mezi spoluzákonodárci za účelem přiblížení jejich příslušných postojů, ale i v tom, že v rámci dialogů nese vlastní odpovědnost hájením svého postoje, a případně zpětvzetím svého původního návrhu za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávaného případu.

35. Konečně Komise nesouhlasí s tím, že napadeným rozhodnutím je dotčena zásada demokracie, přičemž zdůrazňuje, že stejně jako ostatní unijní orgány má vlastní demokratickou legitimitu, zejména na základě čl. 17 odst. 7 a 8 SEU, a politickou legitimitu před Parlamentem.

B – Analýza (existence, rozsah a výkon pravomoci zpětvzetí legislativního návrhu v rámci řádného legislativního postupu ve smyslu článku 294 SFEU)

1. Úvod

36. Účastníci tohoto řízení se sice zdají shodovat v předpokladu, že unijní právo umožňuje Komisi vzít legislativní návrh zpět, avšak rozcházejí se v otázce ústavního základu a rozsahu takové pravomoci. Mám tedy v úmyslu nejprve určit právní základ a podstatu pravomoci zpětvzetí Komise, a poté se zabývat konkrétní právní povahou rozhodnutí o zpětvzetí z hlediska rozsahu soudního přezkumu, který je třeba v případě takového aktu provést²³.

20 — V tomto smyslu viz rozsudek Fediol v. Komise (188/85, EU:C:1988:400, bod 37).

21 — Komise dodává, že v letech 1977 až 1994 ve výjimečných případech, kdy nebylo možné dosáhnout řešení v souladu s unijním právem, vzala svůj legislativní návrh zpět z důvodu, že zákonodárce měl v úmyslu přijmout akt, kterým by byl její návrh zkreslen, vážně narušena institucionální rovnováha nebo který by byl zjevně protiprávní. Viz pracovní programy Komise pro roky 2011, 2012 a 2013 (COM[2010] 623 final, COM[2011] 777 final a COM[2012] 629 final).

22 — V tomto smyslu viz rozsudek Eurotunnel a další (EU:C:1997:532, bod 39).

23 — Tato analýza se každopádně zabývá pouze výkonem pravomocí Komise v rámci řádného legislativního postupu a omezuje se na vztahy s ostatními orgány v tomto rámci.

2. Ústavní základ pravomoci zpětvzetí

37. Rada, která namítá porušení zásady svěřených pravomocí, v rámci svého prvního žalobního důvodu jasně vyjadřuje obavy spojené s tím, že by Komisi byla přiznána pravomoc, na základě které by mohla zablokovat legislativní činnost Unie a byla postavena na úroveň spoluzákonodárce s právem legislativního veta, čímž by byly Parlament a Rada zbaveny svých výsad. Zároveň Rada připouští, že možnost vzít legislativní návrh zpět byla v praxi vždy Komisi přiznávána jako logický následek práva iniciativy, což však neumožňuje vyvozovat existenci „práva“ na zpětvzetí.

38. Domnívám se nicméně, že tyto obavy nejsou opodstatněné, jelikož přiznání časově omezené pravomoci vzít legislativní návrh zpět v souladu s článkem 294 SFEU přispívá samo o sobě k ochraně institucionální rovnováhy ve smyslu čl. 13 odst. 2 SEU, jelikož implikuje, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci ostatních orgánů²⁴. Kromě toho přístup spočívající na jedné straně v připuštění existence dílčí možnosti Komise provést zpětvzetí „omezená na situace objektivní povahy, nezávisle na zvláštních zájmech Komise“, a na druhé straně v upírání takové pravomoci Komise, vykazuje podle mého názoru vnitřní rozpor.

39. Nesdílím však ani postoj, které podle všeho hájí Komise, když tvrdí, že se na rozhodnutí o zpětvzetí vztahují stejná pravidla jako na předložení legislativního návrhu. Domnívám se totiž, že ustanovení Smluv nevycházejí z přístupu založeného na dokonalé symetrii mezi právem legislativní iniciativy a pravomocí zpětvzetí. Naopak pravomoc zpětvzetí je sice důležitá, ale má vlastní charakteristiky a specifické meze.

40. Je nesporné, že Smlouvy nestanoví výslovně existenci pravomoci Komise vzít zpět legislativní návrh, ani tím spíše podmínky jejího výkonu. Nicméně podle zavedené tradice Komise přistupuje k jednotlivým nebo hromadným zpětvzetím v rámci „administrativního úklidu“²⁵. V judikatuře Soudního dvora se možnost zpětvzetí objevuje pouze incidenčně. Vyplývá z ní, že „Komise může svůj návrh vzít zpět či změnit [...], jestliže po novém posouzení zájmů Společenství považuje přijetí dotčených opatření za nadbytečné“²⁶. Možnost zpětvzetí připouští rovněž výše uvedený protokol o subsidiaritě, který počítá se zpětvzetím legislativního návrhu z důvodu pochybností vnitrostátních parlamentů o dodržení zásady subsidiarity.

41. V tomto ohledu bych rád nejprve uvedl, že legitimita Unie se opírá o konstatování, že zakládající Smlouvy jsou uznávány za ústavní listiny zakládající právní řád, jehož subjekty jsou občané Unie²⁷. Tato legitimita implikuje, že pravidla tvorby vůle orgánů jsou stanovena Smlouvou a „členské státy ani samotné orgány jimi nemohou disponovat“²⁸. Konkrétně, meze pravomoci svěřené Komisi konkrétním ustanovením Smlouvy nelze dovozovat z obecné zásady, ale je třeba je dovést z výkladu vlastního znění dotčeného ustanovení²⁹.

24 — Rozsudek Parlament v. Rada (EU:C:1991:373, bod 20).

25 — Komise k němu přistupuje buď na začátku svého funkčního období, nebo každoročně v rámci celkového přezkumu, s ohledem na závazné cíle, pokrok legislativního postupu, jakož i ověření dodržení aktuálních požadavků v oblasti zlepšování legislativy. Viz například sdělení Komise nazvané „Výsledek prověření legislativních návrhů v legislativním procesu“ [COM(2005) 462 final, bod 1]. K problematice vlastního omezení legislativní pravomoci ze strany Komise z politických důvodů, to znamená aby zabránila zkrácení návrhu, k němuž došlo naposledy v roce 1994, viz Ponzano, P., „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique“, *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, s. 27 a násl. (k dispozici na internetové adrese: <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Komise.pdf>, s. 11, který odkazuje na Rasmussena, A., „Challenging the Komise’s right of initiative“, *West European Politics*, sv. 30, č. 2, 244- 264, březen 2007. Konečně, viz odpověď Komise ze dne 23. ledna 1987 na písemnou otázku č. 2422/86 Fernanda Hermana: zpětvzetí návrhu ze strany Komise (Úř. věst. 1987, C 220, s. 6.)

26 — Rozsudek Fediol v. Komise (EU:C:1988:400).

27 — V tomto smyslu viz posudek 1/91 (EU:C:1991:490, bod 21) a rozsudek van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 2).

28 — Rozsudek Spojené království v. Rada (68/86, EU:C:1988:85, bod 38), jakož i stanovisko generálního advokáta Poiara Madura ve věci Parlament v. Rada (C-133/06, EU:C:2007:551, bod 29).

29 — Rozsudek Francie a další v. Komise (188/80 až 190/80, EU:C:1982:257, bod 6).

42. V souladu s čl. 14 odst. 1 SEU a čl. 16 odst. 1 SEU, ve spojení s čl. 289 odst. 1 SFEU je tvorba právních předpisů svěřena Parlamentu a Radě. Tuto funkci vykonávají společně. Naproti tomu podle čl. 17 odst. 2 SEU mohou být legislativní akty přijaty pouze na návrh Komise, nestanoví-li Smlouvy jinak. V souladu s čl. 17 odst. 1 SEU Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty.

43. Myšlenka svěřit Komisi úlohu určovat společný zájem všech členských států a navrhopvat řešení vhodná k jeho uspokojení vedla k tomu, že Komisi byl v systému Společenství přiznán téměř monopol na legislativní iniciativu³⁰. Ačkoliv je občas poukazováno na politickou erozi této pravomoci Komise, je podstatné zdůraznit, že následné reformy institucionálního rámce nezměnily *obsah* práva iniciativy Komise³¹.

44. V tomto kontextu, ačkoliv je třeba uznat dopad vývoje unijního práva na pojem „metoda Společenství“³², zůstává tato metoda použitelná a odpovídá původnímu systému rozdělení pravomocí³³ vedoucímu k rozhodovacím procesům, z nichž vychází rozlišování mezi Uníí a jakoukoliv jinou státní entitou nebo mezivládní mezinárodní organizací. Uvedená metoda je tedy vlastností *sui generis* nadnárodního legislativního mechanismu zavedeného Smlouvami.

45. Podle mého názoru by tedy bylo nesprávné pokládat úlohu, kterou plní Komise v tomto rámci, jednoduše za atribut výkonné funkce v úzkém slova smyslu³⁴. Komise se totiž nevyjadřuje pouze coby orgán, který bude v budoucnu provádět legislativní ustanovení, jež přijme Parlament a Rada, ale i jako strážce obecného zájmu Unie, a ve skutečnosti jako orgán, který je schopen tento zájem připomínat³⁵.

46. Odpovědnost prosazovat zájem Unie, která přísluší Komisi podle čl. 17 odst. 1 SEU, představuje podle mého mínění zásadní důvod pro to, aby jí byla přiznána pravomoc vzít legislativní návrh zpět.

47. Je pravda, že Smlouva o EU nestaví Komisi na úroveň spoluzákonodárce. Její účast na legislativním postupu však vyplývá z jejího práva iniciativy ve smyslu článku 17 SEU a ustanovení uvedeného v čl. 293 odst. 1 SFEU, podle něhož může Rada změnit návrh Komise pouze jednomyslným rozhodnutím, jakož i čl. 293 odst. 2 SFEU, který Komisi opravňuje změnit legislativní návrh, dokud Rada nerozhodla. Pravomoc zpětvzetí tudíž vyplývá z úlohy, která je svěřena Komisi v rámci legislativního postupu, a je tedy založena společně na čl. 17 odst. 1 a 2 SEU a čl. 293 odst. 1 a 2 SFEU.

30 — Viz příspěvek přednesený M. Barrierem a A. Vitorinem, členy Konventu: „*Le droit d'initiative de la Commission*“, Evropský konvent, Brusel, 3. září 2002, CONV 230/02. Je nesporné, že toto právo již není výlučné, zejména s ohledem na článek 7 SEU, čl. 11 odst. 4 SEU, čl. 129 odst. 3 a 4 SFEU, čl. 252 první pododstavec SFEU a čl. 308 třetí pododstavec SFEU.

31 — Viz zejména studie Soldatos, P., „L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne“, *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Editions Pédone 2013, s. 175 až 190.

32 — Jean Monnet stran evropské integrace konstatoval, že „jejím základním principem je neustálý dialog, [který Společenství] organizuje mezi vnitrostátními orgány a orgány Společenství, jejichž cíle jsou spojené a které musí postupovat společně [...]. Tento dialog neoddělitelný od rozhodování je samotnou podstatou života v rámci Společenství a mezi moderními politickými systémy jej činí ojedinělým“, Monnet, J., *Mémoires*, Paris, 1976, s. 626. V právní nauce, mezi mnoha jinými, Dehousse, R., *La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?*, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, sv. I (2003), s. 95. Manin, P., „La méthode communautaire: changement et permanence“, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, díl 1 (2004), s. 213 až 237. K metodě Společenství jakožto „jádro“ evropské integrace v rámci Společenství je svěřeno Komisi a vnitrostátním orgánům; 3) Soudní dvůr Evropských společenství zajišťuje dodržování vlády práva“.

33 — Viz bílá kniha o správě věcí veřejných [COM(2001) 428]: „metoda je založena na zásadách, podle nichž 1) legislativní návrhy a politiky formuluje pouze Komise. Její nezávislost posiluje její schopnost provádět politiky, být strážkyní Smlouvy a zastupovat Unii v mezinárodních jednáních; 2) legislativní a rozpočtové akty jsou přijímány Radou (zastupující členské státy) a Parlamentem (zastupujícím občany). Provádění politik je svěřeno Komisi a vnitrostátním orgánům; 3) Soudní dvůr Evropských společenství zajišťuje dodržování vlády práva“.

34 — Takové připodobnění vychází z paralely s tradičními parlamentními systémy, ve kterých náleží právo legislativní iniciativy svrchovanému vládci. Historicky přitom byla tato výsada vládce ovlivněna pravomocí navrhopvat změny, přiznanou vnitrostátním parlamentům, kterým bylo následně přiznáno vlastní právo legislativní iniciativy.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008, (citace M. Troper), s. 315.

48. Nadto ve světle judikatury týkající se institucionální rovnováhy, pokud Smlouvy přiznávají Komisi ústavní výsadu svěřující jí pravomoc posoudit zcela nezávisle vhodnost legislativního návrhu nebo změny takového návrhu, nemůže žádný jiný orgán Komisi nutit k iniciativě, pokud podle ní není v zájmu Unie³⁶. Výkon pravomoci zpětvzetí tak lze považovat za konečný projev monopolu legislativní iniciativy Komise chápaného jako projev její úlohy strážkyně zájmu Unie.

49. Z tohoto důvodu zastávám názor, že za současného stavu unijního práva nemůže přiznání pravomoci zpětvzetí ve prospěch Komise, nebo její potvrzení, narušit zásadu svěřených pravomocí ve smyslu čl. 13 odst. 2 SFEU. Je spíše jejím zvláštním vyjádřením, aniž jsou dotčeny podmínky výkonu uvedené pravomoci, které ovšem mohou případně narušit institucionální rovnováhu, což bude třeba přezkoumat dále.

50. V tomto ohledu je třeba uznat důležitost článku 293 SFEU³⁷, který představuje nástroj, jež má zajistit rovnováhu mezi pravomocemi Rady a pravomocemi Komise³⁸. Toto ustanovení, jehož znění se od podpisu Smlouvy o EHS změnilo jen velmi málo, obsahuje dvě úzce související ustanovení, a sice jedno, které vylučuje, aby Rada přijala předpis bez souhlasu Komise, a druhé, které Komisi umožňuje kdykoliv snadno změnit její vlastní návrh tak, aby Rada nebyla nucena hlasovat jednomyslně³⁹. Následné změny Smlouvy však omezily použití odstavce 1 tohoto článku, zejména od rozšíření postupu spolurozhodování, a poté řádného legislativního postupu ve smyslu Lisabonské smlouvy. Článek 293 odst. 1 SFEU se totiž nepoužije v případě dohodovacího výboru ani v případě třetího čtení ve smyslu článku 294 SFEU ani v rámci rozpočtového procesu, jelikož na tyto případy se vztahují zvláštní ustanovení.

51. Nakonec je třeba přezkoumat argument týkající se zásady demokracie, který vznesla německá vláda s ohledem na posílení úlohy Parlamentu coby spoluzákonodárce. Uvedená vláda totiž navrhuje vykládat čl. 293 odst. 2 SFEU tak, že se týká zejména průběhu jednání mezi Parlamentem a Radou. Takový výklad podle všeho vychází z předpokladu, že jakmile dojde k politické dohodě mezi zákonodárci, nemůže Komise ve vztahu k legislativnímu návrhu uplatňovat své pravomoci, což potvrzuje její úlohu zprostředkovatele ve službě zákonodárce („neustranný prostředník“).

52. I když uznávám, že účast Parlamentu na legislativním postupu je odrazem základní demokratické zásady, podle níž se obyvatelstvo účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění⁴⁰, jsem toho mínění, že vycházet rovnou ze zásady přednosti směřující k co největší účasti Parlamentu na rozhodovacím procesu znamená, že by byla narušena institucionální rovnováha stanovená Smlouvami⁴¹. Kromě toho je třeba vrátit takovou debatu do jejího správného ústavního kontextu, tedy kontextu sporů týkajících se právního základu aktu, který má být přijat. Projednávaná věc přitom vyvolává jinou otázku, než je otázka ústavního základu pravomoci zpětvzetí legislativního návrhu. Judikatura Soudního dvora každopádně přístup, který hájí uvedená vláda, nepodporuje⁴².

36 — V tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada (EU:C:1990:217, bod 19).

37 — Právní nauka zdůrazňuje, že článek 293 SFEU odráží, sám o sobě, sílu práva iniciativy Komise. V tomto smyslu viz Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Pro připomenutí, článek 293 SFEU stanoví: 1. Rozhoduje-li Rada na základě Smluv na návrh Komise, může takový návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím, s výjimkou případů uvedených v čl. 294 odst. 10 a 13, člancích 310, 312 a 314 a čl. 315 druhém pododstavci. 2. Dokud Rada nerozhodne, může Komise kdykoli během přijímání aktu Unie svůj návrh změnit.

39 — Petite, M., „Avis de temps calme sur l'article 189 A, paragraphe 1“, *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, s. 197.

40 — V tomto smyslu, rozsudek Komise v. Rada, zvaný „Kysličník titaničitý“, (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 20), jakož i rozsudek ze dne 30. března 1995, Parlament v. Rada (C-65/93, EU:C:1995:91, bod 21) a Parlament v. Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 78).

41 — Sdílím tedy názor, který vyjádřil generální advokát Poiares Maduro ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:189, poznámka pod čarou 5). Třebaže připustil význam přímého demokratického zastoupení jako měřítka evropské demokracie, zdůraznil, že evropská demokracie zahrnuje rovněž citlivou rovnováhu mezi národním a evropským rozměrem demokracie, aniž jeden nezbytně převažuje nad druhým. Proto Parlament nemá v legislativním procesu stejnou pravomoc jako národní parlamenty, a ačkoli by bylo možné obhajovat zvýšení jeho pravomocí, je na evropských národech, aby rozhodly samy skrze revizi Smluv.

42 — Jak konstatoval Soudní dvůr, pokud by byla některému z orgánů přiznána možnost vytvářet odvozené právní základy, ať již ve smyslu zpřísnění, nebo zjednodušení podmínek přijímání právního aktu, bylo by mu tím umožněno ohrozit zásadu institucionální rovnováhy. V tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada (EU:C:2008:257, body 56 a 57).

53. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se nadto stal Parlament jako spoluzákonodárce v rámci řádného legislativního postupu rovným partnerem Rady, což podle mne představuje zásadní známku zvýšení významu Parlamentu v současném stadiu vývoje unijního práva. Konkrétně význam vztahu mezi Parlamentem a Radou a odpovídající oslabení úlohy Komise jasně vyplývá ze srovnání prvního čtení a následných čtení legislativního postupu ve smyslu článku 294 SFEU⁴³. Druhé čtení se již netýká návrhu Komise, nýbrž změn postoje Rady, s nimiž může Komise buď souhlasit, nebo k nim může zaujmout odmítavé stanovisko⁴⁴. Postup poté pokračuje třetím čtením na základě návrhu přijatého Parlamentem a Radou⁴⁵.

54. Je pravda, že od prvního čtení je uznáván význam jednání mezi Parlamentem a Radou. Rada tak těží z přijetí „obecného přístupu“, který je považován *de facto* za základní prvek jednání⁴⁶. Naproti tomu nic ve znění článků 293 SFEU a 294 SFEU neumožňuje podpořit tezi absolutní převahy formální či neformální politické dohody mezi Parlamentem a Radou na úkor výkonu práva iniciativy Komise ve stadiu prvního čtení. Naopak, výkon této pravomoci představuje projev institucionální rovnováhy. V tomto ohledu samotná německá vláda připouští, že v určitých případech může Komise vzít svůj návrh zpět na základě nepsaného práva doplňkové povahy.

55. S ohledem na veškeré předchozí úvahy se zdá, že přiznání pravomoci zpětvzetí Komisi je třeba zmírnit v tom smyslu, že takovou pravomoc lze vzhledem k jejím účinkům vykonávat pouze v rámci mezi vytyčených Smlouvami a obecnými právními zásadami. Sdílím tedy plně názor Rady, když zdůrazňuje, že pravomoc zpětvzetí nelze vykonávat zneužívajícím způsobem⁴⁷. Je tedy třeba vymezit hranice pravomoci zpětvzetí.

3. K podstatě pravomoci zpětvzetí Komise

56. Podle mého názoru je především nezpochybnitelné, že přiznání pravomoci zpětvzetí, a zejména její výkon ze strany Komise se dotýká normativního postavení ostatních orgánů podílejících se na legislativním postupu. Její výkon vycházející z odpovědnosti prosazovat zájem Unie, kterou svěruje Komisi Smlouva o EU, brání tomu, aby spoluzákonodárci pokračovali v legislativním postupu. Vzhledem k tomu, že pravomoc zpětvzetí ovlivňuje jejich právní postavení konečným způsobem, nemůže být neomezená.

57. Zprvce pravomoc zpětvzetí představuje především výsadu přiznanou Komisi na omezenou dobu. V rámci řádného legislativního postupu byla Komisi přiznána důležitá funkce strážkyně obecného zájmu v jednotlivých stadiích postupu, v důsledku čehož je politickým arbitrem mezi orgány a současně si zachovává vlastní autonomii. Úloha Komise se v průběhu legislativního postupu značně vyvíjí. Stejně tomu musí být i v případě pravomoci vzít legislativní návrh zpět, kterou nelze zaměňovat s právem legislativního veta, které představuje výsadu výkonné moci, zpravidla přiznávanou hlavě státu s cílem zabránit dočasně nebo s konečnou platností tomu, aby legislativní akt přijatý orgánem, který má zákonodárskou pravomoc, vstoupil v platnost.

43 — Článek 294 odst. 1 až 6 SFEU zní takto: „1. Odkazují-li Smlouvy, pokud jde o přijetí aktu, na řádný legislativní postup, použije se následující postup. 2. Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě návrh. *První čtení* 3. Evropský parlament zaujme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Radě. 4. Schválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, je dotýčný akt přijat ve znění odpovídajícím postoji Evropského parlamentu. 5. Neschválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, přijme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Evropskému parlamentu. 6. Rada podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, na základě kterých přijala postoj v prvním čtení. Komise podrobně informuje Evropský parlament o svém postoji.“

44 — Článek 294 odst. 7 písm. c) SFEU stanoví, že „[j]estliže ve lhůtě tří měsíců od tohoto postoupení Evropský parlament navrhne většinou hlasů všech svých členů změny postoje Rady v prvním čtení, postoupí se změněný text Radě a Komisi, která k těmto změnám zaujme stanovisko“.

45 — Podle čl. 294 odst. 11 SFEU se „Komise účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady“.

46 — Viz Jacqué, J. P., „Le Conseil après Lisbonne“, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, s. 213 a násl.

47 — Bod 62 žaloby.

58. Z tohoto důvodu je třeba mít za to, že z čl. 293 odst. 2 SFEU, podle něhož si Komise ponechává pravomoc změnit návrh, vyplývá časové omezení rovněž pro výkon pravomoci zpětvzetí.

59. Srovnání jednotlivých čtení stanovených článkem 294 SFEU totiž ukazuje, že ve fázi prvního čtení Komise vykonává své právo iniciativy s výhradou dodržení obecných zásad, zatímco ve fázi druhého a třetího čtení jsou její ústavní pravomoci čím dál tím více oslabeny.

60. Jakmile Rada přijme „svůj postoj v prvním čtení“ ve smyslu čl. 294 odst. 5 SFEU, „rozhodla“ ve smyslu čl. 293 odst. 1 SFEU, takže úloha Komise se poté, na základě ustanovení čl. 294 odst. 7 písm. c) a čl. 294 odst. 9 SFEU, omezuje na zaujetí stanoviska ke změnám navrženým Parlamentem ve druhém čtení k postoji Rady v prvním čtení. Rozdělení legislativních pravomocí mezi Parlamentem a Radou, které vychází z bývalého postupu spolupráce, tak Komisi neumožňuje, aby změnila, a tím spíše vzala zpět svůj návrh poté, co Rada přijala formálně svůj postoj. Komise je nicméně i nadále plně zapojena do procesu až do jeho ukončení. Než se Rada může vyjádřit k postoji Parlamentu, musí jí být totiž předloženo stanovisko Komise k těmto změnám⁴⁸.

61. Vzhledem k tomu, že pravomoc zpětvzetí představuje jeden z projevů funkcí svěřených Komisi Smlouvami, a zejména její pravomoci legislativní iniciativy, je tedy třeba vykládat čl. 294 odst. 5 SFEU tak, že stanoví časovou hranici, za kterou Komise již není oprávněna vzít návrh legislativního aktu zpět⁴⁹.

62. Zvláštní případ zpětvzetí vyplývající z protokolu o subsidiaritě hovoří rovněž ve prospěch takového výkladu časových omezení pravomoci zpětvzetí. Jestliže totiž navzdory pochybnostem vnitrostátních parlamentů o tom, zda návrh legislativního aktu respektuje zásadu subsidiarity, vyjádřeným na základě článku 6 uvedeného protokolu, Komise svůj návrh zachová, musí se zákonodárce, podle čl. 7 odst. 3 písm. a) téhož protokolu, k dodržení zásady subsidiarity vyjádřit před ukončením prvního čtení. To znamená, že k případným námitkám vnitrostátních parlamentů, jakož i k rozhodnutí Komise o stažení, zachování nebo změně návrhu musí dojít v předchozí fázi a každopádně před ukončením prvního čtení.

63. Takové stanovení časových omezení potvrzuje mimoto legalitu hromadných zpětvzetí, která Komise dosud uskutečňuje. Při neexistenci pevných lhůt v rámci prvního čtení totiž Komise nese odpovědnost za to, jaký osud budou mít legislativní návrhy v této fázi. Vzhledem k tomu, že první čtení nepodléhá žádné lhůtě, mohou diskuse pokračovat tak dlouho, jak to orgány považují za užitečné, dokonce i několik let. V tomto kontextu se zdá být logické přiznat Komisi pravomoc, nebo dokonce povinnost, vzít svůj návrh zpět, pokud již není přesvědčena, že dotčený akt stále odpovídá obecnému zájmu Unie. Naopak při druhém a třetím čtení jsou pevné lhůty, jež jsou velmi krátké⁵⁰, závazné a „pány“ aktu, který má být přijat, se stávají spoluzákonodárci.

64. Konečně, vymezit pravomoc zpětvzetí ustanovením Smlouvy odpovídá základnímu požadavku na právní jistotu. V tomto kontextu nelze přijmout argument uvedený německou vládou⁵¹, podle něhož tvoří překážku zpětvzetí legislativního návrhu ze strany Komise formalizace dohody mezi Parlamentem a Radou v podobě výsledku dialogu. Je zajisté třeba uznat, že legislativní postup má dvojí rozměr,

48 — Pro podrobnosti viz průvodce řádným legislativním postupem, brožura Rady z roku 2010 dostupná ve francouzském jazyce na internetové stránce: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf>

49 — Je samozřejmé, že schválí-li Rada postoj Parlamentu ve smyslu čl. 294 odst. 4 SFEU, nemůže Komise již uplatnit svou pravomoc zpětvzetí.

50 — V rámci řádného legislativního postupu sestává první fáze z prvního čtení, které nepodléhá žádné lhůtě, poté druhého čtení, které podléhá dvojí lhůtě tří měsíců plus jeden měsíc pro druhé čtení Parlamentu a tří měsíců plus jeden měsíc pro druhé čtení Rady. Pro dohodovací výbor je stanovena lhůta šesti týdnů (s výhradou prodloužení podle čl. 294 odst. 14 SFEU). V případě třetího čtení Parlamentu a Rady platí stejná lhůta šesti týdnů.

51 — V rámci druhého žalobního důvodu německá vláda zpochybňuje oprávněnost zpětvzetí v případech vyjmenovaných Komisí a zároveň podpůrně navrhuje vykládat čl. 293 odst. 2 SFEU v tom smyslu, že s ohledem na zásadu loajální spolupráce poslední okamžik, kdy Komise může využít svého práva na změnu a *a fortiori* své nepsané pravomoci zpětvzetí, odpovídá dosažení dohody mezi Parlamentem a Radou.

právní, ale i politický, kterýžto je rozhodující v tom smyslu, že umožňuje dosáhnout konsensu⁵². Nicméně nutnost právní kázně, vyplývající z ústavní zásady zastupitelské demokracie, která vyžaduje transparentnost postupů v rámci přijímání legislativního aktu, převažuje v tom smyslu, že konsensus musí být následně ukotven v ustanoveních Smlouvy, jinak hrozí riziko protiprávnosti jednání zákonodárce⁵³.

65. Zadržet v předem vymezeném časovém rámci podléhá pravomoc zpětvzetí zásadnímu omezení vyplývajícímu z nutného dodržení zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 13 odst. 2 SEU. V rámci interinstitucionálního dialogu, na němž spočívá legislativní postup, totiž mají orgány tutéž vzájemnou povinnost loajální spolupráce, jakou se řídí vztahy mezi členskými státy a unijními orgány⁵⁴.

66. Konečně pravomoc zpětvzetí naráží na omezení, které může představovat základ žaloby pro nečinnost ve smyslu článku 265 SFEU. Zpětvzetí legislativního návrhu totiž může v případě Komise představovat nesplnění povinnosti jednat⁵⁵.

4. K povaze rozhodnutí o zpětvzetí legislativního návrhu a mezím přezkumu vykonávaného unijním soudem

67. Komise ve své žalobní odpovědi tvrdí, že napadené rozhodnutí přijala z toho důvodu, že legislativní akt, který spoluzákonodárci zamýšleli přijmout, představoval zkreslení jejího návrhu a znamenal vážný zásah do institucionální rovnováhy v důsledku zásadní dohody mezi Parlamentem a Radou o nahrazení, v článku 7 návrhu rámcového nařízení, přiznání prováděcí pravomoci Komisi použitím řádného legislativního postupu, a to na úkor cílů účinnosti, transparentnosti a soudržnosti, které sledoval uvedený návrh. Dodává, že ostatní ustanovení uvedeného návrhu rámcového nařízení, která měla vymezit její prováděcí pravomoci, by byla změnou, na které se dohodl Parlament s Radou, zbavena jakéhokoliv právního účinku.

68. Podle Komise zkreslení návrhu rámcového nařízení nevyplývá tolik z odmítnutí svěřit jí pravomoc přijímat jednotlivá rozhodnutí o poskytnutí makrofinanční pomoci jako z vůle spoluzákonodárců používat řádný legislativní postup. Zdůrazňuje, že řešení, které by se v souladu s původním návrhem Parlamentu opíralo o použití aktů v přenesené pravomoci za podmínek čl. 290 odst. 2 SFEU by z jejího hlediska nepředstavovalo takové zkreslení. Spoluzákonodárci se kromě toho snažili změnit návrh Komise ve smyslu, který nejen že by ji nutil předložit legislativní návrh v každém jednotlivém případě, kdy by byly splněny podmínky poskytnutí makrofinanční pomoci, ale rovněž by do značné míry určoval samotný obsah jejich budoucích návrhů. Její právo iniciativy by tak bylo zcela předurčeno a vymezeno.

69. Rada uvádí, že i kdyby bylo přípuštěno, že zkreslení legislativního návrhu nebo vážný zásah do institucionální rovnováhy představují platné důvody zpětvzetí, žádná z těchto okolností není v projednávaném případě dána.

70. Vzhledem k předmětu diskuse je zásadní určit nejprve přesnou povahu rozhodnutí o zpětvzetí.

52 — K postavení interinstitucionálních dohod se vrátím v rámci druhého žalobního důvodu.

53 — V tomto ohledu, ohledně požadavku transparentnosti, viz čl. 16 odst. 8 SEU, podle něhož Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm, to znamená, pokud jedná jako zákonodárce. Transparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. V tomto smyslu viz zejména rozsudek Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46).

54 — Obdobně viz rozsudek Parlament v. Rada (EU:C:1995:91, bod 23).

55 — V tomto ohledu viz usnesení Parlament v. Komise (C-445/93, EU:C:1996:283). Tento aspekt úzce souvisí rovněž s tím, že pravomoc zpětvzetí je omezena článkem 241 SFEU v tom, že Komise musí být schopna uvést důvody, z nichž vychází rozhodnutí o zpětvzetí, v případě, že Rada na základě uvedeného článku Komisi požádá, aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Předmětné důvody musí směřovat zejména k prokázání, že případný legislativní návrh by neodpovídal zájmu Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 SFEU. To odráží rovněž otázku práva iniciativy *de iure* a *de facto*. Viz dokument Konventu nadepsaný „Le droit d’initiative de la Commission“ (CONV 230/02, s. 4).

71. K rozhodnutí o zpětvzetí legislativního návrhu určenému Parlamentu a Radě došlo v průběhu legislativního postupu, který je zvláštní formou interinstitucionálního dialogu.

72. V projednávaném případě ze spisu jasně vyplývá, že toto rozhodnutí chápané z hlediska důvodů, které vedou Komisi k přerušení legislativního postupu, musí být přezkoumáno na dvojí úrovni, která bude východiskem mého přezkumu. Je tedy třeba rozlišovat formální úroveň související s výkonem pravomoci zpětvzetí (zde je třeba ověřit dodržení samotné podstaty uvedené pravomoci, jak byla výše definována) a věcnou úroveň související s opodstatněností rozhodnutí o zpětvzetí v konkrétním případě (tj. meritorní odůvodnění, které vedlo Komisi ke zpětvzetí konkrétního návrhu).

73. Jsem toho mínění, že se soudní přezkum ze strany Soudního dvora může vztahovat pouze na první stránku rozhodnutí o zpětvzetí. Druhá stránka související s opodstatněností spadá naopak pod přezkum legality konečného aktu, k jehož přijetí může dojít pouze tehdy, pokud Komise nevyužila své pravomoci zpětvzetí nebo ji použila nesprávně. S ohledem na toto rozlišování nemusí kromě toho rozhodnutí o zpětvzetí podle mého názoru splňovat povinnost odůvodnění uvedenou v článku 296 SFEU, jelikož důvody, z nichž vychází přijetí aktu, spadají pod přezkum konečného aktu z věcného hlediska. K tomu se vrátím v rámci třetího žalobního důvodu.

74. Naopak, kdyby Soudní dvůr přistoupil ke kontrole opodstatněnosti rozhodnutí Komise o zpětvzetí, znamenalo by to nejen obcházení systému procesních prostředků zavedeného Smlouvou prostřednictvím přezkumu legality legislativního aktu *ex ante*⁵⁶, ale rovněž nepřímý přezkum legality legislativního aktu *in statu nascendi*, který není dosud přijat, a který tak právně neexistuje.

75. V projednávaném případě stránka týkající se opodstatněnosti sporného rozhodnutí zahrnuje politickou analýzu vhodnosti opatření, které má být přijato, přezkum specifik použití dotčeného aktu, zejména podmínek makrofinanční pomoci, volbu právního základu, otázku rozdělení pravomocí z hlediska přenesení prováděcích pravomocí na Komisi a obecně problematiku případné protiprávnosti, kterou by bylo stíženo přijímané nařízení. Tyto jednotlivé otázky mohou být po skončení řádného legislativního postupu předloženy Soudnímu dvoru v rámci žaloby na neplatnost směřující proti konečnému aktu.

76. Komise poukazuje na to, že napadené rozhodnutí nebylo přijato na základě hledisek vhodnosti nebo politického rozhodnutí, které chtěla údajně prosadit, když se neprávem považovala za spoluzákonodárce, nýbrž z obavy, aby akt přijatý spoluzákonodárci nenarazil na zájmy Unie. Podle mého mínění se ovšem Soudní dvůr nemůže vyjádřit k legalitě takové argumentace před přijetím dotčeného legislativního opatření, aniž by se tím vystavil nebezpečí překročení pravomocí, které mu přiznávají Smlouvy.

77. V tomto kontextu je třeba přiznat obzvláštní význam přezkumu porušení zásady rozdělení pravomocí.

78. Především argumentace vycházející z údajného zkreslení legislativního návrhu musí být podle mého názoru přezkoumána v rámci kontroly konečného aktu, jelikož zkreslení návrhu Komise ze strany spoluzákonodárce znamená, že bylo rozhodnuto, aniž byl předložen návrh, a že tedy bylo porušeno právo iniciativy Komise. V tomto případě je protiprávní konečné opatření⁵⁷.

56 — Jediný případ přezkumu *ex ante* je případ postupu podle čl. 218 odst. 11 SFEU. Viz nedávno rozsudek Rada v. in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 58).

57 — Viz Petite, M., *op cit.*

79. Kromě toho zásah do výsad orgánů vyplývá tradičně z nesprávné volby právního základu. Volba právního základu unijního aktu se totiž musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu⁵⁸. Právní jistota vyžaduje, aby závazná povaha jakéhokoliv aktu, který směřuje k založení právních účinků, byla odvozena z některého ustanovení unijního práva, které stanoví právní formu aktu a které v něm musí být výslovně uvedeno jako právní základ⁵⁹. Tato judikatura se však nepoužije *před* přijetím aktu, jehož opodstatněnost je zpochybňována v rámci řízení incidenčního ve vztahu k hlavnímu aktu.

80. Každopádně i za předpokladu, že by Soudní dvůr mohl přezkoumat opodstatněnost rozhodnutí o zpětvzetí, vyvstává otázka, jaký by byl právní účinek takového rozsudku Soudního dvora, především z hlediska překážky věci rozsouzené, která by byla s uvedeným rozsudkem spojena.

81. Kdyby Soudní dvůr vyhověl námitkám směřujícím proti důvodům rozhodnutí o zpětvzetí na věcné úrovni a rozhodl, že Komise považovala nesprávně postup spoluzákonodárců za zkreslení svého původního návrhu, mohl by legislativní postup pokračovat. Vzhledem k tomu, že v souladu s článkem 278 SFEU nemají žaloby podané k Soudnímu dvoru odkladný účinek, ledaže má Soudní dvůr za to, že je třeba odklad nařídit, musel by být znovu zahájen celý postup, což by znamenalo, že Komise předloží nový legislativní návrh. Vyvstala by pak otázka, do jaké míry rozsudek Soudního dvora Komisi zavazuje a omezuje výkon jejího práva iniciativy v tom smyslu, že by Komise již nemohla předložit svůj původní návrh, ani návrh lišící se od postoje spoluzákonodárců „schváleného“ Soudním dvorem. Uložení takové povinnosti Komisi by se Soudní dvůr podle mého mínění odchýlil od výše uvedené judikatury, podle níž jsou výsady orgánů jedním z prvků institucionální rovnováhy vytvořené Smlouvami⁶⁰.

82. Stejně by tomu bylo v případě, kdyby Soudní dvůr rozhodnutí o zpětvzetí potvrdil, například z důvodu, že právní základ navrhovaný spoluzákonodárci byl nesprávný v porovnání s tím, na němž byl založen návrh Komise. Považuji za vhodné zde připomenout, že podle pravidel Smlouvy o FEU upravujících legislativní činnost unijních orgánů mohou Parlament a Rada, zejména na základě čl. 294 odst. 7 písm. a) a odst. 13 SFEU, společně změnit během legislativního postupu právní základ zvolený Komisí⁶¹.

83. Zdá se mi tedy, že Soudní dvůr by si tak přisvojil úlohu arbitra *par excellence* v rámci probíhajícího legislativního postupu.

84. Z výše uvedených důvodů tedy navrhuji Soudnímu dvoru, aby v rámci tohoto řízení nerozhodoval o důvodech předložených Komisí na podporu jejího rozhodnutí o zpětvzetí. Připomínám v tomto ohledu, že Komise tvrdí, že ke zpětvzetí může přistoupit mimo jiné v případě závažného zkreslení, vážného zásahu do institucionální rovnováhy nebo pokud návrh obsahuje zjevnou protiprávnost. Komise se vyjadřuje rovněž ve prospěch možnosti zpětvzetí na základě neexistence pravomoci Unie nebo z důvodu vycházejícího z porušení zásady subsidiarity. Podle mého názoru se však v těchto případech jedná o aspekty, které spadají v každém jednotlivém případě pod přezkum legality konečného aktu přijatého na závěr legislativního postupu.

85. Navrhuji tedy, aby byly argumenty vznesené jak Radou, tak Komisí v souvislosti s opodstatněností napadeného rozhodnutí považovány za irelevantní a soudní přezkum byl omezen pouze na skutečnosti na formální úrovni, které spadají do podstaty práva na zpětvzetí, jak jsou uvedeny v bodech 56 až 65 tohoto stanoviska.

58 — Viz rozsudky „Kysličník titaničitý“ (EU:C:1991:244, bod 10), a Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, bod 30).

59 — Viz rozsudek Komise v. Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, body 37 až 39).

60 — Rozsudek Parlament v. Rada (EU:C:1990:217, bod 20).

61 — Rozsudek Komise v. Rada (C-63/12, EU:C:2013:752, bod 62).

86. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby byl první žalobní důvod Rady zamítnut. Vzhledem k tomu, že ze spisu vyplývá, že Komise přistoupila ke zpětvzetí před tím, než Rada ve smyslu čl. 294 odst. 5 SFEU rozhodla, je třeba přezkoumat druhý žalobní důvod Rady týkající se porušení zásady loajální spolupráce.

VI – K porušení zásady loajální spolupráce ve smyslu čl. 13 odst. 2 SEU

A – Argumentace účastnic řízení

87. Druhým žalobním důvodem Rada poukazuje na to, že Komise v tomto případě porušila zásadu loajální spolupráce, která na základě judikatury kodifikované v čl. 13 odst. 2 poslední větě SEU platí i pro unijní orgány⁶², zejména v rámci řádného legislativního postupu⁶³.

88. Rada a členské státy vystupující v řízení jako vedlejší účastníci na její podporu poukazují na to, že Komise místo toho, aby uvedla své výhrady, zejména ve fázi přijímání obecného přístupu Rady nebo diskusí o zprávě Parlamentu, tvrdila, že tato zpráva představuje dobrý základ pro následná jednání. V listopadu 2011 jeden z úředníků Komise informoval úředníka Rady o tom, že určité změny zkreslují podstatu jejího návrhu rámcového nařízení, aniž zmínil konkrétně změnu článku 7 tohoto návrhu. Ani pracovní dokument Komise z ledna 2013 nezmiňoval možnost zpětvzetí jejího legislativního podnětu. Navzdory své stálé účasti na pracovních jednáních Rady a na trialozích Komise projevila oficiálně svůj úmysl přistoupit ke zpětvzetí až v pozdní fázi, a sice při trialogu konaném dne 25. dubna 2013. Z jejího vnitřního sdělení SI(2013)231 vyplývá, že svůj návrh vzala spěšně zpět tentýž den, kdy měl Parlament a Rada podepsat kompromis, ke kterému dospěly.

89. Na jednání pracovní skupiny finančních poradců konaném dne 7. května 2013 Komise i přes výslovnou výzvu předsednictví Rady, aby informovala delegace o svém případném úmyslu přistoupit ke zpětvzetí návrhu rámcového nařízení, nijak nezmínila skutečnost, že tato otázka je na pořadu jednání sboru komisařů konaného následující den.

90. Nedodržení zásady loajální spolupráce ze strany Komise je zvýrazněno tím, že nevyčerpala procesní prostředky stanovené v čl. 3 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 jednacího řádu Rady⁶⁴, aby ověřila, zda je v daném případě dosaženo jednomyslnosti, kterou vyžaduje čl. 293 odst. 1 SFEU ke změně jejího návrhu rámcového nařízení, a nepožádala ani o předběžné hlasování v přípravných orgánech Rady⁶⁵.

91. Česká republika a Spolková republika Německo tvrdí, že se Komise dopustila zneužití práva⁶⁶. Italská republika a Spojené království uvádějí, že bez ohledu na to, v jakém okamžiku Komise přistoupila ke zpětvzetí návrhu rámcového nařízení, vyloučila rovnou jakoukoliv diskusi a jakékoliv jednání se spoluzákonodárci o obsahu článku 7 uvedeného návrhu, ačkoliv ti v tomto ohledu sdíleli společný postoj.

92. Pokud jde o údajnou opožděnost zpětvzetí, Komise zdůrazňuje, že na jednáních pracovní skupiny finančních poradců konaných ve dnech 15. a 22. listopadu 2011 jasně uvedla, že změny zamýšlené Radou její návrh rámcového nařízení zkreslují. Při přijetí obecného přístupu Rady dne 15. prosince 2011 nepovažovala za nutné vyjadřovat formální výhradu, jelikož tento „obecný přístup“ představoval pouze postoj, který předsednictví Rady hodlalo hájit v rámci trialogů. Každopádně v této fázi nebylo

62 — V tomto smyslu viz rozsudky *Řecko v. Rada* (204/86, EU:C:1988:450, bod 16) a *Parlament v. Rada* (EU:C:1995:91, body 23 a 27).

63 — V tomto smyslu viz společné prohlášení z roku 2007.

64 — Rozhodnutí Rady (2009/937/EU) ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (Úř. věst. L 325, s. 35, dále jen „jednací řád Rady“).

65 — V tomto smyslu viz rozsudek *Parlament v. Rada* (EU:C:1995:91, body 27 a 28).

66 — Mimo jiné viz rozsudek *Emsland-Stärke* (C-110/99, EU:C:2000:695, body 39, 52 a 53).

jisté, že uvedený postoj převáží, a to tím spíše že Parlament zatím svůj postoj nepřijal, a když jej poté v květnu 2012 přijal, doporučoval rozhodování na základě aktů v přenesené pravomoci. Následně ve svém pracovním dokumentu z ledna 2013 zopakovala námitky vůči postoji Rady, přičemž zároveň uvedla určité možnosti řešení patové situace.

93. Komise zadruhé uvádí, že od trialogu konaného dne 30. ledna 2013, v průběhu kterého se ukázalo nebezpečí zkresení návrhu rámcového nařízení, a bezprostředně poté, co k tomu byli sborem komisařů zmocněni, její zástupci na následných jednáních upozorňovali spoluzákonodárce na to, že Komise může tento návrh vzít zpět⁶⁷. Až když se na začátku března 2013 ukázalo, že je nemůže přesvědčit o nutnosti změnit jejich společný postoj, chopila se své odpovědnosti a přijala napadené rozhodnutí.

94. Zatřetí Komise tvrdí, že při vypracování vnitřního sdělení SI(2013)231 nebylo datum příštího trialogu dosud známo. To, že napadené rozhodnutí bylo přijato v den, kdy spoluzákonodárci hodlali dát dohodě konečnou podobu, byla shoda okolností. Komise dodává, že předčasná zmínka o možnosti zpětvzetí návrhu rámcového nařízení by narušila věcnost interinstitucionálních diskusí a řádný průběh legislativního postupu.

95. Pokud jde zadruhé o to, že nevyužila jiných procesních možností vyplývajících z jednacího řádu Rady, Komise tvrdí, že její účast na všech činnostech pracovní skupiny finančních poradců Rady ji přivedla ke zjištění, že stanoviska členských států jsou naprosto jasná a že formální hlasování by situaci nezměnilo.

B – Posouzení

96. Za účelem správného vymezení rozsahu problematiky zásady loajální spolupráce je třeba nejprve zdůraznit, že úplně první omezení výkonu pravomoci zpětvzetí vyplývá ze zákazu zneužití pravomoci. Podle ustálené judikatury je akt postižen zneužitím pravomoci pouze tehdy, pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se alespoň nepřímých důkazů ukáže, že byl přijat za výlučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než jsou uváděné cíle, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou o FEU pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu⁶⁸.

97. Případné porušení zásady loajální spolupráce tedy nelze považovat za zneužití pravomoci.

98. V tomto ohledu poukazují na to, že zásada loajální spolupráce umožňuje se vypořádat s takovými nejasnostmi vyplývajících z bílých míst Smluv, jako jsou nejasnosti ohledně podmínek výkonu pravomoci zpětvzetí. Kromě toho, i když je tato zásada použitelná na neformální spolupráci mezi unijními orgány, nemá přesně uchopitelný obsah⁶⁹.

99. Cílem zásady loajální spolupráce kodifikované v čl. 13 odst. 2 SEU je řádný respekt k rozdělení příslušných pravomocí a institucionální rovnováze⁷⁰. V tomto rámci mohou Parlament, Rada a Komise, v souladu s článkem 295 SFEU, za účelem úpravy své spolupráce vzájemnou dohodou uzavírat interinstitucionální dohody, které mohou mít závaznou povahu.

67 — Komise míní jednání pracovní skupiny finančních poradců konané dne 26. února 2013 a během trialogu konaného dne 27. února 2013 (ze spisu vyplývá, že Komise zaslala mail datovaný 12. dubna 2013, kterým požadovala opravu „souhrnné tabulky“ následující po tomto trialogu), jakož i jednání pracovní skupiny finančních poradců konaná dne 9. dubna a 2. května 2013, a jednání trialogu konané dne 25. dubna 2013.

68 — Viz zejména rozsudky Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 69 a citovaná judikatura), jakož i Španělsko v. Rada (C-442/04, EU:C:2008:276, bod 49 a citovaná judikatura).

69 — Pro podrobnou analýzu viz Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle“, *L'Union européenne carrefour de coopérations*, L. G. D. J., 2000, s. 29 až 61.

70 — Rozsudky Parlament v. Rada (EU:C:1995:91, bod 23), a Řecko v. Rada (EU:C:1988:450, bod 16).

100. Vzhledem k časovému průběhu skutkových okolností sporu Rada svým žalobním důvodem Komisi v podstatě vytýká, že svůj úmysl vzít návrh zpět vyjádřila až ve velmi pozdní fázi trialogů, kdy se již schylovalo k dohodě mezi Parlamentem a Radou o použití řádného legislativního postupu. Rada tak zdá se vychází z předpokladu, že skutečnost, že trialog byl naplánován na tentýž den, kdy došlo k přijetí napadeného rozhodnutí, bránila tomu, aby Komise uplatnila svou pravomoc zpětvzetí.

101. Ovšem i když je třeba uznat význam trialogu⁷¹ jakožto výrazu interinstitucionální spolupráce, jak jsem již potvrdil v rámci přezkumu prvního žalobního důvodu, politický rozměr legislativního postupu nemůže převážet nad jeho právním rozměrem.

102. Trialogy totiž probíhají v neformálním rámci a mohou se konat kdykoli během spolurozhodování a mohou se jich účastnit zástupci na různých úrovních, a to podle povahy očekávané diskuze⁷². Stejně jako dohodovací výbor v rámci řádného legislativního postupu (a předtím postupu spolurozhodování) plní trialog úlohu arbitráže ve sporech, které mohou vyvstat mezi orgány, a usiluje o to, aby dosáhly dohody.

103. Na rozdíl od dohodovacího výboru trialog naopak neexistuje jako takový ve Smlouvě o FEU a nepředstavuje právně závaznou fázi průběhu legislativního postupu⁷³. To vyplývá rovněž ze společného prohlášení z roku 2007, podle něhož je v dopise [...] zmíněna ochota Rady přijmout [výsledek trialogu], s výhradou právně-jazykové revize, bude-li schválen v plénu⁷⁴. Z tohoto důvodu mám za to, že výtka vycházející z údajně „opožděného“ oznámení napadeného rozhodnutí nemůže obstát.

104. V tomto kontextu je podle mne podstatné zdůraznit, že aktu zpětvzetí musí předcházet a po něm musí následovat rozsáhlá komunikace mezi Komisí a spoluzákonodárci. Zpětvzetí nemůže být překvapivé nebo být v rozporu s požadavkem dobré víry.

105. V tomto ohledu mohou poskytnout užitečná vodítka interinstitucionální dohody. Z rámcové dohody ze dne 20. listopadu 2010 uzavřené mezi Parlamentem a Komisí tak vyplývá, že Komise je povinna podat včas podrobné vysvětlení, než přistoupí ke zpětvzetí jakéhokoliv návrhu, k němu již Parlament zaujal postoj v prvním čtení⁷⁵. Kromě toho podle společného prohlášení z roku 2007 se orgány snaží loajálně spolupracovat po celou dobu procesu, přičemž plně respektují politickou povahu rozhodovacího postupu.

106. Zdá se, že v projednávaném případě Komise nesplnila zcela svou povinnost rozsáhlé a časově odpovídající komunikace s ostatními orgány. Konkrétně, prostá výměna e-mailů mezi úředníky Komise a Rady ze dne 25. listopadu 2011, zmiňující zkrácení návrhu Komise nepředstavuje způsob, který by byl v tomto ohledu odpovídající. Ze spisu však vyplývá, že od února 2013 zmínila Komise možnost zpětvzetí opakovaně a na vysoké úrovni.

71 — Jedná se o důležitý institut, k jehož zavedení došlo již v 80. letech, neboť trialogy byly zavedeny společným prohlášením Evropského parlamentu, Rady a Komise o opatřeních s cílem zajistit lepší průběh postupu přijímání rozpočtu (Úř. věst. C.194, s. 1).

72 — Bod 8 společného prohlášení z roku 2007.

73 — Hovoří o něm však společné prohlášení z roku 2007, přijaté před Lisabonskou smlouvou, z něhož vyplývá (v bodě 14), že je-li na základě neformálních jednání v průběhu trialogů dosaženo dohody ve stadiu prvního čtení v Parlamentu, předseda Výboru stálých zástupců ji předá v podobě změn návrhu Komise.

74 — Viz bod 14 společného prohlášení z roku 2007.

75 — Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. 2010, L 304, s. 47). Tato dohoda je začleněna do jednacího řádu Parlamentu (jako příloha XIII).

107. Na jednání finančních poradců konaném dne 26. února 2013 zástupce Komise zdůraznil, že navrhovaný přístup návrh Komise zkreslí, což ji může vést k úvahám o zpětvzetí jejího návrhu⁷⁶. Při pátém trialogu si byly orgány, především Parlament, zjevně vědomy rizika zpětvzetí, jelikož zpravodaj p. Kazak Komisi požádal, aby návrh podpořila, a nikoliv vzala zpět⁷⁷. Následně, na jednání finančních poradců konaném dne 9. dubna 2013 Komise jasně zopakovala možnost zpětvzetí, pokud by měl být pro rozhodnutí o makrofinanční pomoci zvolen řádný legislativní postup⁷⁸. Kromě toho na jednání konaném dne 2. května 2013 Komise nejenže zmínila riziko zpětvzetí, ale připustila, že takovou možnost přezkoumávají útvary Komise na nejvyšší úrovni⁷⁹.

108. Skutečnosti ve spisu tedy neumožňují konstatovat, že Komise porušila zásadu loajální spolupráce.

109. Pokud jde konečně o to, že Komise nevyčerpala procesní možnosti, které jí poskytuje jednací řád Rady, připomínám, že jednací řady orgánů představují atypické akty, které stanoví zásady organizace každého z těchto orgánů. Co se týče účinků, které mohou mít vůči jiným orgánům, mohou jednací řady upravovat pouze podmínky spolupráce mezi orgány. Zdá se mi tedy nesporné, že mohou ovlivnit jednání jiného orgánu tím, že mu uloží určitý požadavek nebo mu svěří určitou pravomoc. Tak je tomu v případě čl. 3 odst. 2, ve spojení s čl. 11 odst. 1 jednacího řádu Rady, z něhož vyplývá právo Komise požádat o zařazení bodu, který vyžaduje hlasování, na pořad jednání. Naopak z ničeho v uvedeném ustanovení neplyne povinnost Komise.

110. Kromě toho rozsudek Parlament v. Rada, který Rada cituje na podporu svého žalobního důvodu⁸⁰, sankcionoval nikoliv nevyčerpání procesních prostředků ze strany Parlamentu, ale to, že jeho rozhodnutí bylo založeno na důvodech nesouvisejících s dotčeným aktem a především nezohledňovalo naléhavost postupu a nutnost přijmout nařízení před datem, které správně hájila Rada.

111. S ohledem na zásadu institucionální rovnováhy, která implikuje autonomii orgánů, je tedy třeba tezi, že Komise byla na základě ustanovení jednacího řádu Rady povinna před tím, než přistoupila ke zpětvzetí svého legislativního návrhu, požádat o hlasování, odmítnout.

112. Každopádně musím konstatovat, že Smlouvy zavedly jasné rozdělení funkcí a pravomocí politických orgánů Unie. Vyplývá z něj, že každý z nich může legitimně přijmout vlastní politické směry a použít dostupné nástroje k ovlivnění ostatních orgánů. Předběžné oznámení možnosti zpětvzetí, jaké uskutečnila Komise při pátém trialogu konaném dne 26. února 2013, tak rozhodně nelze stavět na roveň zneužívající hrozbě představující zneužití pravomoci.

113. Navrhuji tedy druhý žalobní důvod zamítnout.

76 — Viz dokument předložený Komisí, nadepsaný „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590“ (s. 3).

77 — Tamtéž (s. 6): „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal“.

78 — Dokument předložený Komisí, nadepsaný „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)“ (s. 1 a 5).

79 — Dokument předložený Komisí, nadepsaný „ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA“ (s. 2).

80 — Rozsudek Parlament v. Rada (EU:C:1995:91, body 27 a 28).

VII – K porušení povinnosti uvést odůvodnění

A – Argumentace účastnic řízení

114. Třebaže Rada připouští, že napadené rozhodnutí představuje „neklasifikovaný“ akt, svým třetím žalobním důvodem poukazuje na to, že rozhodnutí o zpětvzetí legislativního návrhu je aktem, který podléhá soudnímu přezkumu. Takové rozhodnutí o zpětvzetí proto musí splňovat požadavek odůvodnění stanovený v čl. 296 druhém pododstavci SFEU, jak jej vykládá judikatura⁸¹, a to bez ohledu na to, zda toto rozhodnutí představuje rozhodnutí ve smyslu článku 288 SFEU⁸².

115. Napadené rozhodnutí přitom nevedlo k žádnému vysvětlení ani zveřejnění a o důvodech zpětvzetí mlčí.

116. Komise tvrdí, že Rada směřuje konkrétní povinnost stanovenou článkem 296 SFEU spočívající v odůvodnění unijních právních aktů ve smyslu článku 288 SFEU vložení odůvodnění do samotného textu předmětného aktu a obecnou zásadu vyjádřenou v čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny základních práv Evropské unie, podle níž musí být jakékoliv rozhodnutí orgánu založeno na důvodech, které jsou, ať již jakoukoliv formou, sděleny zúčastněným osobám.

117. Poukazuje na to, že takové rozhodnutí o zpětvzetí, jako je napadené rozhodnutí, je vnitřním procesním rozhodnutím, a nikoliv právním aktem ve smyslu článku 288 SFEU. Takové rozhodnutí nemá adresáta ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU nebo článku 288 SFEU. Neobsahuje nadpis, odůvodnění ani články. Nemusí být oznámeno ani vyhlášeno ve smyslu čl. 297 odst. 2 SFEU, aby nabylo účinku. Povinnost uvést odůvodnění obsažená v článku 296 SFEU se na něj tedy nevztahuje⁸³.

B – Analýza

118. Třebaže uznávám ústavní význam povinnosti uvést odůvodnění, jak ji vykládá Soudní dvůr⁸⁴, povaha a kontext přijetí napadeného aktu mě vedou k závěru, že napadené rozhodnutí do působnosti povinnosti uvést odůvodnění ve smyslu článku 296 SFEU nespadá.

119. V projednávaném případě ze znění dopisu místopředsedy Komise vyplývá, že napadené rozhodnutí jednoznačným a konečným způsobem stanoví postoj Komise⁸⁵, který vyjadřuje její úmysl přerušit legislativní postup. Jedná se tedy o procesní rozhodnutí v rámci orgánů.

120. V této souvislosti připomínám, že Soudní dvůr v kontextu interinstitucionálního dialogu již připustil ústní prohlášení komisaře odrážející návrh Komise jakožto platnou fázi legislativního postupu. Podle Soudního dvora nemá skutečnost, že tento pozměněný návrh Komise neměl písemnou formu, význam. Podle judikatury totiž platí, že „čl. 149 odst. 3 Smlouvy [nyní čl. 293 odst. 2 SFEU] nevyžaduje, aby pozměněné návrhy měly nutně písemnou formu. Takové pozměněné návrhy jsou

81 — Viz zejména rozsudky Rada v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, bod 50) a Kendrion v. Komise (C-50/12 P, EU:C:2013:771, body 41 a 42).

82 — V tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Rada (EU:C:2009:590, bod 42) a Komise v. Rada (EU:C:2013:752, bod 28).

83 — Kromě toho skutečnost, že důvody procesního rozhodnutí nejsou uvedeny ve zmínce, jež musí být, podle čl. 8 odst. 4 a článku 16 jednacího řádu Komise (Úř. věst. 2010, L 55, s. 61), učiněna o takovém rozhodnutí v zápisu ze zasedání nebo v informaci o přijatých aktech, nepředstavuje porušení povinnosti uvést odůvodnění.

84 — Viz zejména rozsudky Komise v. Rada (EU:C:2009:590, body 37 až 39 a 42), jakož i Švýcarsko v. Komise (C-547/10 P, EU:C:2013:139, bod 67).

85 — Pokud jde o judikaturu, která vyvrací povahu napadnutelného aktu v případě dopisu komisaře pro hospodářskou soutěž, jakož i korespondence mezi GŘ a členským státem z důvodu, že se jedná pouze o návrh zmírnit omezující účinek dohody mezi podniky, viz rozsudek Nefarma v. Komise (T-113/89, EU:T:1990:82).

součástí legislativního postupu Společenství, který se vyznačuje určitou pružností, nutnou k dosažení sblížení názorů orgánů. Liší se zásadně od aktů, které Komise přijímá a které se týkají přímo jednotlivců. Za těchto podmínek nelze při přijímání těchto návrhů vyžadovat striktní dodržování formálních náležitostí stanovených pro přijímání aktů týkajících se přímo jednotlivců⁸⁶.

121. Tato analýza platí tím spíše za účelem uznání, že se na dopis komisaře vyjadřující postoj sboru komisařů nevztahuje povinnost uvést odůvodnění, jelikož je součástí legislativního postupu, jak jej definuje Soudní dvůr.

122. Kromě toho, jestliže Soudní dvůr bude souhlasit s omezením přezkumu legality aktu *sui generis* dotčeného v této věci pouze na formální úroveň související s podstatou práva na zpětvzetí, je zjevné, že povinnost uvést odůvodnění ve smyslu článku 296 SFEU založená na zásadě, že z dotčeného aktu musejí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat svůj přezkum⁸⁷, není relevantní.

123. Pokud se Komise drží v mezích podstaty pravomoci zpětvzetí, jak byly vymezeny výše, není ve skutečnosti odůvodnění nezbytné, jestliže spoluzákonodárci byli řádně informováni o důvodech zpětvzetí při interinstitucionálních jednáních a jestliže tyto důvody úzce souvisí s úlohou, kterou Komise vykonává v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU.

124. Třetí žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

125. Nakonec, pokud jde o to, kdo ponese náklady řízení, poukazují na to, že Rada se podáním projednávané žaloby legitimně obrátila na Soudní dvůr, aby dosáhla vyjasnění rozsahu ústavní pravomoci zpětvzetí Komise, což by mohlo bez dalšího odůvodňovat rozdělení nákladů řízení mezi oba orgány. Nicméně podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rada neměla ve věci úspěch, je namístej poslední uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

VIII – Závěry

126. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr

- žalobu Rady Evropské unie zamítl a uložil jí náhradu nákladů řízení a
- rozhodl, že podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

86 — Viz rozsudek Německo v. Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 36).

87 — Rozsudek Deutsche Telekom v. Komise (C-280/08 P, EU:C:2010:603, body 130 a 131).