



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 5. června 2018¹

Věc C-73/17

**Francouzská republika
proti**

Evropskému parlamentu

„Žaloba na neplatnost – Sídlo orgánů – Evropský parlament – Výkon rozpočtové pravomoci –
Řádná plenární zasedání ve Štrasburku nebo doplňující plenární zasedání v Bruselu – Návrh na
zachování právních účinků v případě zrušení“

I. Úvod

1. Žalobou podanou dne 9. února 2018 se Francouzská republika, podporovaná Lucemburským velkovévodstvím, domáhá, aby Soudní dvůr zrušil čtyři akty Evropského parlamentu týkající se přijetí souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2017, a sice:

- pořad jednání ze dne 30. listopadu 2016 v rozsahu, v jakém je na něm zařazena rozprava o společném návrhu souhrnného rozpočtu [dokument P8_OJ(2016)11-30];
- pořad jednání ze dne 1. prosince 2016 v rozsahu, v jakém je na něm zařazeno hlasování spolu s vysvětlením hlasování o společném návrhu souhrnného rozpočtu [dokument P8_OJ(2016)12-01];
- legislativní usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016 o společném návrhu souhrnného rozpočtu [dokument T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475 v předběžném znění] a
- akt, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností (společně dále jen „napadené akty“).

2. Francouzská republika tvrdí, že rozprava a hlasování o společném návrhu souhrnného rozpočtu v Parlamentu a akt, kterým předseda Evropského parlamentu prohlásil, že rozpočet je přijat, se měly uskutečnit na řádném plenárním zasedání Parlamentu ve Štrasburku (Francie), nikoli na doplňujícím plenárním zasedání, které se konalo v Bruselu (Belgie) ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016.

3. Tento spor je tak dalším v řadě věcí týkajících se sídla Parlamentu². Jsem si samozřejmě vědom politických úvah i potřeby brát zřetel na životní prostředí či rozpočet, nemluvě o národní hrdosti, s nimiž je spojeno rozdělení činností Parlamentu mezi Štrasburkem a Bruselem a jež přináší každoměsíční stěhování mezi těmito dvěma městy. Nicméně, jak výstižně podotkl generální advokát

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Viz rozsudky ze dne 10. února 1983, Lucembursko v. Parlament (230/81, EU:C:1983:32); ze dne 28. listopadu 1991, Lucembursko v. Parlament (C-213/88 a C-39/89, EU:C:1991:449); ze dne 1. října 1997, Francie v. Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), a ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796).

P. Mengozzi v souvislosti s věcí, ve které byl vydán rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (spojené věci C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796), „[a]čkoli Soudní dvůr nemůže odhlédnout od kontextu značného zpochybnění povinnosti Parlamentu zasedat ve Štrasburku [...], je třeba připomenout, že Soudní dvůr má [...] rozhodnout o právních otázkách“³, a to pouze a jen o právních otázkách.

II. Právní rámec

4. Dne 12. prosince 1992 vlády členských států přijaly na základě článku 216 Smlouvy o EHS, článku 77 Smlouvy o ESUO a článku 189 Smlouvy o ESAE vzájemnou dohodu rozhodnutí o umístění sídel orgánů a některých subjektů a útvarů Evropských společenství⁴ (dále jen „rozhodnutí z Edinburghu“).

5. Poté, co bylo znění článku 1 písm. a) rozhodnutí z Edinburghu připojeno ke Smlouvě o EU, Smlouvě o ES, Smlouvě o ESUO a Smlouvě o ESAE jako protokol č. 12, je nyní součástí protokolu č. 6, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU, a protokolu č. 3, připojeného ke Smlouvě o ESAE, jež se týkají umístění sídel orgánů a některých institucí, subjektů a útvarů Evropské unie (dále jen „protokoly o sídlech orgánů“).

6. Jediný článek protokolů o sídlech orgánů v písmenu a) stanoví: „Evropský parlament má sídlo ve Štrasburku, kde se konají plenární zasedání, která trvají 12 měsíců, včetně zasedání o rozpočtu. Doplňující plenární zasedání se konají v Bruselu. Výbory Evropského parlamentu zasedají v Bruselu. Generální sekretariát Evropského parlamentu a jeho útvary sídlí v Lucemburku“.

III. Skutečnosti předcházející sporu

7. Dne 18. července 2016 zveřejnila Evropská komise návrh ročního rozpočtu na rozpočtový rok 2017. Dne 12. září 2016 předložila Rada Evropské unie Parlamentu svůj postoj k tomuto návrhu. Po hlasování v rozpočtovém výboru a rozpravě na řádném plenárním zasedání, které se konalo ve Štrasburku ve dnech 24. až 27. října 2016, přijal Parlament dne 26. října 2016 legislativní usnesení, kterým předložil změny uvedeného návrhu. Dne 27. října 2016 bylo zahájeno dohodovací řízení o rozpočtu mezi Parlamentem a Radou, jehož výsledkem bylo uzavření dohody o společném návrhu ze dne 17. listopadu 2016, který byl téhož dne postoupen Parlamentu a Radě.

8. Rada schválila společný návrh dne 28. listopadu 2016. Parlament nezařadil rozpravu a hlasování o tomto návrhu na pořad řádného plenárního zasedání, které se konalo ve Štrasburku ve dnech 21. až 24. listopadu 2016, ale až na pořad doplňujícího plenárního zasedání, které se konalo v Bruselu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016.

9. Legislativním usnesením ze dne 1. prosince 2016 Parlament společný návrh schválil. Téhož dne předseda Parlamentu prohlásil, stále v Bruselu, že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností. Poslední řádné plenární zasedání v roce 2016 se konalo ve Štrasburku ve dnech 12. až 15. prosince 2016.

3 – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve spojených věcech Francie v. Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:545, bod 44).

4 – Úř. věst. 1992, C 341, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 223.

IV. Řízení u Soudního dvora a návrhy účastníků řízení

10. Dne 9. února 2017 podala Francouzská republika tuto žalobu. Domáhá se jí, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadené akty;
- zachoval účinky aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností, až do doby, než tento rozpočet bude s konečnou platností přijat aktem, který bude v souladu se Smlouvami, v přiměřené lhůtě ode dne vyhlášení rozsudku, a
- uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení.

11. Na podporu své žaloby uvádí jediný žalobní důvod vycházející z tvrzení, že napadené akty jsou v rozporu s protokoly o sídlech orgánů.

12. Parlament se domáhá, aby Soudní dvůr:

- prohlásil žalobu za nepřijatelnou v rozsahu, v jakém se týká dvou napadených pořadů jednání a napadeného usnesení;
- zamítl žalobu a
- uložil žalobkyni náhradu nákladů;
- podpůrně, aby zachoval účinky aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet je přijat s konečnou platností, až do doby, než vstoupí v přiměřené lhůtě v platnost nový akt, kterým bude prvně uvedený akt nahrazen.

13. Lucemburskému velkovévodství bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Francouzské republiky usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 7. června 2017.

V. Analýza

A. K přípustnosti

14. Parlament má za to, že žaloba je nepřijatelná v rozsahu, v jakém směřuje proti dvěma pořadům jednání Parlamentu ze dne 30. listopadu 2016 a ze dne 1. prosince 2016 a proti usnesení o společném návrhu souhrnného rozpočtu ze dne 1. prosince 2016. Podle jeho názoru představují uvedené pořady jednání pouhé opatření týkající se čistě vnitřní organizace Parlamentu a nemají žádné právní účinky vůči třetím osobám; dotčené usnesení je pak pouze přípravným aktem předcházejícím přijetí aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností.

15. Soudní dvůr tento druh argumentů v mnoha případech odmítl s odůvodněním, že otázka posouzení právních účinků dotčených aktů je neoddělitelně spjata s přezkumem jejich obsahu, a tudíž s věcným přezkumem žalob⁵.

5 – Viz rozsudky ze dne 10. února 1983, Lucembursko v. Parlament (230/81, EU:C:1983:32, bod 30); ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 15); ze dne 28. listopadu 1991, Lucembursko v. Parlament (C-213/88 a C-39/89, EU:C:1991:449, bod 16), a ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 20).

16. V této souvislosti však musím konstatovat, že akty dotčenými v uvedených rozsudcích nebyly pořady jednání ani usnesení přijatá v rámci rozpočtového řízení. Mám za to, že v případě posledně uvedených dokumentů je třeba na věc nahlížet z odlišného úhlu. Oba napadené pořady jednání totiž představují formální náležitosti nezbytné k tomu, aby mohl Parlament přistoupit k rozpravě a hlasovat o společném návrhu souhrnného rozpočtu přijatém v rámci dohodovacího výboru v souladu s postupem a ve lhůtách stanovených v čl. 314 odst. 6 a 7 SFEU. Usnesení o společném návrhu souhrnného rozpočtu ze dne 1. prosince 2016 pak formalizuje schválení ze strany Parlamentu, které bylo vydáno na konci této rozpravy. Na jeho základě může zejména předseda Parlamentu v souladu s čl. 314 odst. 9 SFEU prohlásit, že rozpočet byl přijat s konečnou platností. Podle mého názoru mají tedy všechny napadené akty rozpočtovou povahu.

17. V této souvislosti Soudní dvůr na základě čl. 314 odst. 10 SFEU – který upřesňuje, že při přijímání ročního rozpočtu Unie „každý orgán vykonává pravomoci svěřené mu podle [článku 314 SFEU] při dodržování Smluv a aktů přijatých na jejich základě“ – rozhodl, že rozpočtová povaha určitého aktu nebrání tomu, aby proti němu byla podána žaloba na neplatnost⁶. Uvedl, že pokud by totiž „[n]eexistovala možnost podrobit akty vydané rozpočtovým orgánem přezkumu ze strany Soudního dvora, mohly by orgány tvořící rozpočtový orgán zasahovat do pravomocí členských států nebo jiných orgánů, nebo případně překročit vymezené hranice svých pravomocí“⁷.

18. Podle mého názoru je tedy žaloba podaná Francouzskou republikou přípustná nejen v rozsahu, v jakém směřuje proti aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností⁸, ale rovněž v rozsahu, v jakém směřuje proti pořadům jednání Parlamentu ze dne 30. listopadu 2016 a 1. prosince 2016 a legislativnímu usnesení Parlamentu o společném návrhu souhrnného rozpočtu ze dne 1. prosince 2016.

B. K věci samé

1. K zásadě konání zasedání o rozpočtu ve Štrasburku

19. Jediný článek protokolů o sídlech orgánů v písmenu a) stanoví, že „Evropský parlament má sídlo ve Štrasburku, kde se konají plenární zasedání, která trvají 12 měsíců, včetně zasedání o rozpočtu“.

20. Francouzská vláda má za to, že tento odkaz na „zasedání o rozpočtu“ nelze vykládat v tom smyslu, že se týká konkrétně toho zasedání, na kterém Parlament přezkoumává a obecně pozměňuje původní návrh rozpočtu, ve znění změn provedených Radou, v souladu s čl. 314 odst. 4 SFEU. Pokud bychom předpokládali, že se uvedený pojem vztahuje jen na jedno konkrétní zasedání, neexistuje žádný důvod se domnívat, že se jedná právě o výše uvedené zasedání, a nikoli o zasedání, na kterém probíhá rozprava a hlasování o společném návrhu přijatém dohodovacím výborem.

21. Parlament naopak tvrdí, ve smyslu jazykového a historického výkladu protokolů o sídlech orgánů, posuzovaných v jejich různých jazykových verzích, a ve světle judikatury Soudního dvora, že výraz „zasedání o rozpočtu“ musí být chápán tak, že se jím myslí to zasedání, na kterém Parlament vykonává pravomoc navrhopvat změny původního návrhu rozpočtu, ve znění změn provedených Radou, jež mu jsou svěřeny článkem 203 Smlouvy o EHS.

6 – Viz rozsudek ze dne 3. července 1986, Rada v. Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 13).

7 – Rozsudek ze dne 3. července 1986, Rada v. Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 12).

8 – Nikdo nerozporuje, že proti aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností, lze podat žalobu ve smyslu článku 263 SFEU. V této souvislosti viz rozsudek ze dne 17. září 2013, Rada v. Parlament (C-77/11, EU:C:2013:559, bod 60).

22. Z použití výrazu „[to] zasedání o rozpočtu“ v jednotném čísle totiž podle Parlamentu vyplývá, že se jím myslí jedno konkrétní zasedání. Podle jeho názoru zamýšlely členské státy rozhodnutím z Edinburghu pouze zakotvit předchozí praxi Parlamentu, podle které se vždy na konci října a na začátku listopadu konalo plenární zasedání ve Štrasburku, označované jako „druhé říjnové zasedání“, které doplňovalo měsíční řádná plenární zasedání a sloužilo v zásadě k prvnímu čtení ročního rozpočtu. Naopak žádné ustanovení protokolů o sídlech orgánů neukládá Parlamentu povinnost, aby se i následná rozprava a hlasování o společném návrhu přijatém dohodovacím výborem konala na řádném plenárním zasedání ve Štrasburku.

23. Takový výklad nemůže obstát.

24. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je pro výklad ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí⁹.

25. Ačkoli totiž „znění ustanovení představuje výchozí bod a zároveň i hranici každého výkladu“¹⁰, je teleologický výklad nepovinný pouze v případě, že daný text je zcela jasný a jednoznačný¹¹. V projednávané věci je však třeba konstatovat, že znění písmene a) jediného článku protokolů o sídlech orgánů neumožňuje samo o sobě určit rozsah působnosti výrazu „zasedání o rozpočtu“.

26. Použití určitého členu v jednotném čísle „la“ [to] namísto v množném čísle „les“ [ta] vede k domněnce, že se jím myslí jedno konkrétní zasedání. Takový restriktivní výklad však není v souladu s řízením o přijímání rozpočtu tak, jak je upraveno v článku 314 SFEU. Pokud totiž Rada neschválí změny přijaté Parlamentem v rámci posouzení návrhu rozpočtu, předpokládá čl. 314 odst. 6 SFEU novou parlamentní rozpravu o dohodě na společném návrhu uzavřené na půdě dohodovacího výboru.

27. Je pravda, že zapojení dohodovacího výboru do řízení o přijímání ročního rozpočtu Unie bylo zavedeno až Lisabonskou úmluvou. Na druhou stranu možnost druhého parlamentního zasedání věnovaného přijetí rozpočtu není žádnou novinkou. Možnost druhého čtení návrhu ročního rozpočtu byla upravena již článkem 203 Smlouvy o EHS¹², tedy podstatně dříve, než bylo přijato rozhodnutí z Edinburghu a než bylo začleněno do protokolů o sídlech orgánů.

28. Vzhledem k tomu, že schází další upřesnění, proto nelze upřednostnit jedno zasedání před jiným. Pokud členské státy zamýšlely omezit povinnost konat rozpravu o návrhu rozpočtu Unie ve Štrasburku pouze na jednu z uvedených dvou fází jednání Parlamentu, měly to jasně specifikovat.

29. Naopak, jelikož dané ustanovení pouze stanoví, že „zasedání o rozpočtu“ se musí konat ve Štrasburku, lze důvodně předpokládat, že členské státy „zamýšlely uvést, že *rozpočtovou pravomoc* musí *Parlament* vykonávat v souladu s článkem 203 smlouvy o Evropském společenství v *plénu* během jednoho z řádných plenárních zasedání, která se konají v sídle orgánu“¹³. Uvedeným výrazem se tedy nemyslí jedna ze dvou fází přijímání rozpočtu, ale výkon dané pravomoci jako celek.

9 – Zejména viz rozsudky ze dne 16. července 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, bod 35); ze dne 25. ledna 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, bod 30), a ze dne 15. března 2017, Flibtravel International a Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, bod 18).

10 – Stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, bod 37).

11 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, bod 88).

12 – Viz článek 4 Smlouvy pozměňující některá rozpočtová ustanovení Smlouvy o založení Evropských společenství a Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství podepsané v Lucemburku dne 22. dubna 1970 (Úř. věst. 1971, L 2, s. 1) a článek 12 Smlouvy pozměňující některá finanční ustanovení Smlouvy o založení Evropských společenství a Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství podepsané v Bruselu dne 22. července 1975 (Úř. věst. 1977, L 359, s. 1).

13 – Rozsudek ze dne 1. října 1997, Francie v. Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, bod 28); kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

30. V rozsudku ze dne 1. října 1997, Francie v. Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), ostatně Soudní dvůr vyložil rozhodnutí z Edinburghu „v tom smyslu, že sídlo Parlamentu definuje jako místo, kde se musí pravidelně konat dvanáct řádných plenárních zasedání tohoto orgánu, včetně zasedání, na kterých Parlament musí vykonávat rozpočtové pravomoci“¹⁴.

31. Důvodem tohoto výkladu je důležitost přijetí ročního rozpočtu Unie z pohledu demokratického rozhodování. Jak totiž již dříve upozornil Soudní dvůr, „výkon rozpočtové pravomoci Parlamentem v plénu představuje [...] zásadní okamžik v demokratickém životě Evropské unie, a musí být tedy uskutečněn s veškerou pozorností, přesností a veškerým nasazením, které taková odpovědnost vyžaduje. Výkon této pravomoci vyžaduje mimo jiné veřejnou debatu v plénu, jež občanům Unie umožní seznámit se s různými vyjádřenými politickými směry a vytvořit si tak politický názor na unijní činnost“¹⁵.

32. Vzhledem k tomu, že do protokolů o sídlech orgánů bylo začleněno rozhodnutí z Edinburghu, není důvod se od tohoto výkladu odchýlit. To je odůvodněné tím spíše, že nové dohodovací řízení zavedené v čl. 314 odst. 5 SFEU není veřejné a účastní se jej pouze 28 členů Parlamentu. Rozprava Parlamentu o společném návrhu přijatém dohodovacím výborem, která je veřejná a probíhá v plenárním zasedání, posiluje roli Parlamentu, a je proto velmi důležitá pro demokratickou legitimitu Unie.

2. K výjimce související s řádným fungováním orgánu

33. Protokoly o sídlech orgánů se nicméně řídí vzájemným respektováním příslušných pravomocí členských států a Parlamentu¹⁶. To znamená, že při použití ustanovení písmene a) jediného článku těchto protokolů nelze pominout povinnost loajální spolupráce, která je uložena členským státům a orgánům Unie. V konkrétním případě tedy, i když je Parlament povinen respektovat při přijímání opatření upravujících jeho vnitřní organizaci protokoly o sídlech orgánů, nesmí tím být ohroženo řádné fungování tohoto orgánu¹⁷, a tím spíše řádné fungování Unie.

34. Na základě těchto úvah Soudní dvůr rozhodl, že předběžná rozhodnutí o sídlech orgánů přijatá vládami členských států nebrání tomu, aby Parlament v rámci své pravomoci řídit svou vnitřní organizaci rozhodl o konání plenárního zasedání mimo Štrasburk, pod podmínkou zaprvé, že se jedná o mimořádné rozhodnutí, a zadruhé, že je podloženo objektivními důvody souvisejícími s řádným fungováním Parlamentu¹⁸. Ve věci, která mu byla tehdy předložena k rozhodnutí, však Parlament uváděl důvody související s nutností uspořádat urychleně zasedání, které má mít jen krátké trvání, zejména v rámci rozpočtového řízení, což Soudní dvůr uznal¹⁹.

35. Ačkoli byl rozsudek ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (spojené věci 358/85 a 51/86, EU:C:1988:431), vydán před přijetím rozhodnutí z Edinburghu, mám za to, že zásada a postupy v něm uplatněné jsou stále relevantní. Na jedné straně je rozhodnutí z Edinburghu založeno na rozhodnutí ze dne 8. dubna 1965, které bylo podepsáno při příležitosti podpisu Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství, jež bylo výslovně připomenuto a potvrzeno v odůvodnění protokolů o sídlech orgánů. Na druhé straně je možnost konání doplňujících plenárních zasedání výslovně stanovena v písmenu a) jediného článku protokolů o sídlech orgánů.

14 – Bod 29 uvedeného rozsudku. Rovněž viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 40).

15 – Rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 68).

16 – Rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 60).

17 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. února 1983, Lucembursko v. Parlament (230/81, EU:C:1983:32, body 37 a 38); ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, body 34 a 35); ze dne 1. října 1997, Francie v. Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, body 31 a 32), a ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, body 41 a 42).

18 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 36).

19 – Viz rozsudek ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 39).

36. V tomto rámci není podle mého názoru možnost, aby se druhé parlamentní zasedání o rozpočtu konalo na doplňujícím plenárním zasedání v Bruselu, v rozporu s protokoly o sídlech orgánů, za podmínky, že se jedná o mimořádný postup a že je tento postup odůvodněný snahou zajistit přijetí rozpočtu v souladu s postupem a lhůtami stanovenými v článku 314 SFEU.

37. V demokratické Unii musí zájem na tom, aby byl přijat řádný roční rozpočet a nebylo tak nutné využít provizorní systém „vynakládání dvanáctiny prostředků“ upravený v článku 315 SFEU, což je nezbytné pro řádné fungování Unie – a tedy i v zájmu jejích občanů! – nutně převážit nad důsledným respektováním sídla Parlamentu, pokud doplňující plenární zasedání v Bruselu poskytuje stejné demokratické záruky ve smyslu vážnosti a veřejnosti rozpravy, jako řádné plenární zasedání ve Štrasburku.

38. Jak je zdůrazněno v článku 13 SEU, institucionální rámec Unie byl vytvořen právě s cílem „podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům, zájmům jejích občanů a zájmům členských států, jakož i zajišťovat soudržnost, účinnost a kontinuitu [svých] politik a činností“. Za tímto účelem členské státy podle čl. 4 odst. 3 třetího pododstavce SEU „usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“. Orgány jsou tedy nástroje, které mají sloužit Unii, jejím občanům a členským státům, a nikoli představovat překážku jejího fungování.

3. K použití v projednávané věci

39. K tomu, aby byly dodrženy protokoly o sídlech orgánů, musí tedy být konání rozpravy a hlasování o společném návrhu na doplňujícím plenárním zasedání v Bruselu výjimečné a musí být odůvodněno potřebou dodržet postup a lhůty stanovené v článku 314 SFEU.

40. Pokud jde o první podmínku, není podle mého názoru sporu o tom, že takový postup je výjimečný. Od přijetí rozhodnutí z Edinburghu byl roční rozpočet Unie odhlasován Parlamentem (či případně předseda Parlamentu prohlásil, že rozpočet byl přijat) na doplňkovém plenárním zasedání v Bruselu pouze šestkrát²⁰.

41. Druhá podmínka musí být posuzována s ohledem na čl. 314 odst. 6 SFEU, který vyžaduje, aby Parlament a Rada přijaly společný návrh rozpočtu ve lhůtě čtrnácti dnů ode dne dohody přijaté v dohodovacím výboru.

42. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byl rozpočet přijat dne 17. listopadu 2016, nemohl být projednán na řádném plenárním zasedání Parlamentu ve Štrasburku, které bylo svoláno na dny 12. až 15. prosince 2016. Jediným řádným plenárním zasedáním konaným ve Štrasburku, na němž mohl Parlament teoreticky vést rozpravu a hlasovat o společném návrhu rozpočtu na rozpočtový rok 2017, tak bylo plenární zasedání konané ve dnech 21. až 24. listopadu 2016.

43. Parlament nicméně namítá, že před předložením společného návrhu rozpočtu ke sválení Radě a Parlamentu je nutné „převést“ dohodu, která má zatím jen politickou povahu, do rozpočtových a právních textů. Kromě toho je nutné uvedené texty přeložit do dvaceti čtyř úředních jazyků Unie. Příslušné útvary Rady a Parlamentu však obdržely oznámení o tom, že jsou k dispozici potřebné dokumenty, až e-mailem ze dne 24. listopadu 2016 v 16:42 hod., tedy méně než jednu hodinu před skončením daného řádného plenárního zasedání Parlamentu²¹.

20 – Podle žalobní odpovědi Parlamentu šlo o přijetí rozpočtů na rozpočtové roky 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 a 2018. Ostatně konstatuji, že Francouzská republika podala žalobu na neplatnost pouze proti aktům přijatým Parlamentem v Bruselu na zasedáních o rozpočtu v roce 2016 a 2017 (tedy žalobu v projednávané věci a žalobu podanou ve věci vedené pod číslem C-92/18).

21 – V e-mailu týkajícím se anglického znění relevantních dokumentů se upřesňuje, že překlady dokumentů do všech úředních jazyků zasílá Úřad pro publikace Evropské unie přímo sekretariátům rozpočtového výboru Rady a rozpočtového výboru Parlamentu.

44. Tato okolnost představuje podle mého názoru objektivní důvod pro odchýlení se od zásady, podle které se má parlamentní rozprava a hlasování o ročním rozpočtu Unie konat na řádném plenárním zasedání ve Štrasburku.

45. Budu-li totiž citovat slova francouzské vlády použítá v jejím písemném vyjádření, představuje rozprava a hlasování o společném návrhu přijatém v dohodovacím výboru a přezkum postoje Rady k návrhu rozpočtu zásadní okamžik v demokratickém životě Unie²². Francouzská vláda s odkazem na rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament (spojené věci C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:7), správně tvrdí, že oba uvedené postupy musí být tedy uskutečněny s veškerou pozorností, přesností a veškerým nasazením, které taková odpovědnost vyžaduje.

46. Za těchto podmínek nelze namítat, že „rozprava a hlasování o společném návrhu představují dnes novou zásadní fázi rozpočtového řízení a tudíž nelze považovat tento krok za méně důležitý než ten, kdy se orgány poprvé vyslovují k návrhu rozpočtu [Unie]“²³, a zároveň tvrdit, že dostupnost překladu společného návrhu vyjádřeného v rozpočtových a právních textech do všech úředních jazyků Unie není podmínkou k tomu, aby mohl Parlament vykonávat svou rozpočtovou pravomoc s veškerou pozorností, přesností a veškerým nasazením, které taková odpovědnost vyžaduje.

47. Za těchto okolností se tedy jeví, že jedinou možností, jak přijmout souhrnný rozpočet na rozpočtový rok 2017 ve lhůtách stanovených v čl. 314 odst. 6 SFEU, aniž bylo ohroženo řádné fungování Parlamentu, bylo skutečně zařadit tuto záležitost na pořad jednání doplňujícího plenárního zasedání v Bruselu svolaného na dny 30. listopadu a 1. prosince 2016, když byl dne 20. května 2015 přijímán rozvrh plenárních zasedání na rok 2016.

48. Pokud jde o akt, kterým předseda Parlamentu, jako jeho orgán, propůjčuje rozpočtu Unie závazné právní účinky, nelze pochybovat o tom, že tento akt představuje nedílnou součást rozpočtového řízení²⁴, i když pouze článek 91 jednacího řádu Evropského parlamentu, a nikoli Smlouva, stanoví, že pokud má předseda za to, že rozpočet byl přijat v souladu s článkem 314 SFEU, „prohlásí na plenárním zasedání, že rozpočet byl přijat s konečnou platností“.

49. V této souvislosti je třeba uvést, že čl. 314 odst. 9 SFEU nestanoví žádné formální náležitosti, jež by muselo toto prohlášení splňovat, ani lhůtu, ve které je má předseda Parlamentu vydat. Nelze tudíž legitimně tvrdit, že tento „akt“ nemohl být přijat na posledním řádném plenárním zasedání konaném ve Štrasburku ve dnech 12. až 15. prosince 2016.

50. Z výše uvedených úvah vyplývá, že akt, kterým předseda Evropského parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností, musí být zrušen.

VI. K zachování právních účinků aktu, kterým předseda Evropského parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností

51. Pokud by Soudní dvůr musel zrušit akt, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je s konečnou platností přijat, žádá francouzská vláda, aby Soudní dvůr zachoval právní účinky tohoto aktu až do doby, než bude uvedený rozpočet s konečnou platností přijat aktem, který bude v souladu se Smlouvami.

22 – Viz bod 53 repliky Francouzské republiky.

23 – Viz bod 52 repliky Francouzské republiky.

24 – Ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 3. července 1986, Rada v. Parlament (34/86, EU:C:1986:291, body 7 a 8), Soudní dvůr výslovně odmítl tezi přednesenou Parlamentem, že předseda Parlamentu činí svůj akt *až po* skončení rozpočtového řízení.

52. Zrušením aktu předsedy Parlamentu zaniká platnost rozpočtu na rok 2017²⁵. Pokud je však rozpočet Unie prohlášen za neplatný v době, kdy již uplynula podstatná část daného rozpočtového roku, je z hlediska potřeby zaručit kontinuitu evropské veřejné služby a z důvodu právní jistoty nutné, aby Soudní dvůr upřesnil, které účinky rozpočtu jsou nadále považovány za zachované²⁶. Použití čl. 264 druhého pododstavce SFEU je pak zvláště nutné v projednávané věci, kdy již uplynul celý rozpočtový rok 2017.

53. Za těchto okolností je odůvodněné, aby byly zachovány účinky aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet je s konečnou platností přijat, až do doby, než vstoupí v přiměřené lhůtě v platnost nový, platně přijatý akt, kterým bude prvně uvedený akt nahrazen.

VII. K nákladům řízení

54. 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. Podle odstavce 3 uvedeného článku však ponese každý z účastníků řízení vlastní náklady řízení, pokud měli ve věci částečně úspěch i neúspěch. Vzhledem k tomu, že žaloba podaná Francouzskou republikou je ve vztahu ke třem ze čtyř napadených aktů neopodstatněná, je namíste použít toto ustanovení.

55. V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora ponese Lucemburské velkovévodství vlastní náklady řízení.

VIII. Závěry

56. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) Akt, kterým předseda Evropského parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností, se zrušuje.
- 2) Účinky aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že souhrnný rozpočet je přijat s konečnou platností, se zachovávají až do doby, než vstoupí v přiměřené lhůtě v platnost nový, platně přijatý akt, kterým bude prvně uvedený akt nahrazen.
- 3) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.
- 4) Každý z účastníků řízení nese vlastní náklady řízení.“

25 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. července 1986, Rada v. Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 46).

26 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. července 1986, Rada v. Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 48).