



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

2. října 2018*

„Žaloba na neplatnost – Institucionální právo – Protokol o umístění sídel orgánů a některých institucí, subjektů a útvarů Evropské unie – Evropský parlament – Pojem ‚zasedání o rozpočtu‘ konající se ve Štrasburku (Francie) – Článek 314 SFEU – Výkon rozpočtové pravomoci na doplňujícím plenárním zasedání v Bruselu (Belgie)“

Ve věci C-73/17,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 9. února 2017,

Francouzská republika, zastoupená F. Alabrunem, D. Colasem, B. Foddou a E. de Moustier, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná:

Lucemburským velkovévodstvím, zastoupeným D. Holderer a C. Schiltzem, jako zmocněnci,

vedlejší účastníkem,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému R. Crowem a U. Rössleinem, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (zpravodaj) a A. Rosas, předsedové senátů, E. Juhász, D. Šváby, A. Prechal, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos a M. Vilaras, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: V. Giacobbo-Peyronnel, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. května 2018,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. června 2018,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Francouzská republika domáhá zrušení čtyř aktů Evropského parlamentu týkajících se přijímání ročního rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2017 (dále jen společně „napadené akty“), a sice:
 - pořadu jednání pléna Parlamentu dne 30. listopadu 2016 [dokument P8_OJ (2016)11-30] v rozsahu, v jakém je na něm zařazena rozprava ke společnému návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017,
 - pořadu jednání pléna Parlamentu dne 1. prosince 2016 [dokument P8_OJ (2016)12-01] v rozsahu, v jakém je na něm zařazeno hlasování o tomto společném návrhu spolu s vysvětlením hlasování,
 - legislativního usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016 [dokument T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475] o tomto společném návrhu a
 - aktu ze dne 1. prosince 2016, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností.

Právní rámec

- 2 Dne 12. prosince 1992 přijaly vlády členských států na základě článku 216 Smlouvy o EHS, článku 77 Smlouvy o ESUO a článku 189 Smlouvy o ESAE vzájemnou dohodou rozhodnutí o umístění sídel orgánů a některých institucí a útvarů Evropských společenství (Úř. věst. 1992, C 341, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 223, dále jen „rozhodnutí z Edinburghu“).
- 3 Na mezivládní konferenci, která vedla k přijetí Amsterodamské smlouvy, byl text rozhodnutí z Edinburghu připojen jako protokol ke Smlouvě o EU, Smlouvě o ES, Smlouvě o ESUO a Smlouvě o ESAE.
- 4 Jediný článek písm. a) Protokolu o umístění sídel některých orgánů a některých institucí, subjektů a útvarů Evropské unie, připojený ke Smlouvě o EU, Smlouvě o SFEU a Smlouvě o ESAE (dále jen „protokol o sídlech orgánů“), jehož znění je stejné jako znění čl. 1 písm. a) rozhodnutí z Edinburghu, v současnosti 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.“

- 5 Článek 314 SFEU mimo jiné stanoví:

„Evropský parlament a Rada stanoví zvláštním legislativním postupem roční rozpočet Unie v souladu s těmito ustanoveními:

[...]

3. Rada přijme svůj postoj k návrhu rozpočtu a postoupí jej Evropskému parlamentu nejpozději 1. října roku předcházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn. [...]

4. Jestliže ve lhůtě čtyřiceti dvou dnů od tohoto postoupení Evropský parlament:

[...]

c) přijme změny většinou hlasů všech svých členů, postoupí se změněný návrh Radě a Komisi. Předseda Evropského parlamentu po dohodě s předsedou Rady neprodleně svolá dohodovací výbor. [...]

5. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament ve lhůtě dvaceti jednoho dne od svého svolání, a to na základě postojů Evropského parlamentu a Rady.

[...]

6. Dohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne podle odstavce 5 na společném návrhu, mají Evropský parlament a Rada ode dne této dohody čtrnáct dní na to, aby společný návrh schválily.

7. Jestliže ve lhůtě čtrnácti dnů podle odstavce 6:

a) Evropský parlament i Rada schválí společný návrh nebo nepřijmou žádné rozhodnutí, nebo jestliže jeden z těchto orgánů společný návrh schválí, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, pokládá se rozpočet za přijatý s konečnou platností v souladu se společným návrhem; nebo

b) Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, i Rada společný návrh zamítne, nebo pokud jeden z těchto orgánů společný návrh zamítne, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, předloží Komisi nový návrh rozpočtu; nebo

[...]

d) Evropský parlament schválí společný návrh, zatímco Rada jej zamítne, může Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, ve lhůtě čtrnácti dnů ode dne zamítnutí Radou rozhodnout o potvrzení všech nebo některých změn uvedených v odst. 4 písm. c). Není-li některá změna Evropského parlamentu potvrzena, zachová se postoj dohodnutý dohodovacím výborem k rozpočtové linii, která je předmětem změny. Rozpočet se na tomto základě pokládá za přijatý s konečnou platností.

[...]

9. Po ukončení postupu uvedeného v tomto článku prohlásí předseda Evropského parlamentu, že rozpočet je přijat s konečnou platností.

10. Každý orgán vykonává pravomoci svěřené mu podle tohoto článku při dodržování Smluv a aktů přijatých na jejich základě, zejména pokud jde o vlastní zdroje Unie a o rovnováhu příjmů a výdajů.“

6. Jednací řád Parlamentu ve znění použitelném na spor (dále jen „jednací řád Parlamentu“) v článku 156, nadepsaném „Lhůty“, stanoví:

„S výjimkou naléhavých případů uvedených v člancích 135 a 154 nelze přistoupit k rozpravě a k hlasování o textu, pokud nebyl text rozeslán nejméně dvacet čtyři hodin předem.“

7. Článek 158 odst. 1 jednacího řádu Parlamentu stanoví, že „[v]šechny dokumenty Parlamentu se vyhotovují v úředních jazycích“.

Okolnosti předcházející sporu

- 8 Dne 20. května 2015 přijal Parlament rozvrh plenárních zasedání na rok 2016, který mimo jiné stanovil konání řádných plenárních zasedání ve Štrasburku (Francie) od 24. do 27. října, od 21. do 24. listopadu a od 12. do 15. prosince 2016 a jednoho doplňujícího plenárního zasedání ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 v Bruselu (Belgie).
- 9 Dne 18. července 2016 zveřejnila Komise návrh ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017. Dne 14. září 2016 postoupila Rada 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 obsahující změny uvedeného návrhu. Dne 27. října 2016 bylo zahájeno dohodovací řízení o rozpočtu mezi Parlamentem a Radou. Toto řízení vyústilo dne 17. listopadu 2016 v dohodu o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017, která byla téhož dne postoupena Parlamentu a Radě. Útvary Komise provedly technickou finalizaci textu této dohody za účelem jeho převedení do rozpočtového a právního jazyka. Takto finalizovaný společný návrh rozpočtu byl předán Parlamentu dne 24. listopadu 2016 v průběhu odpoledne.
- 10 Rada schválila společný návrh ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 dne 28. listopadu 2016. Parlament nezařadil rozpravu a hlasování o tomto návrhu na pořad jednání řádného plenárního zasedání, které se konalo ve Štrasburku ve dnech 21. až 24. listopadu 2016, nýbrž na pořad jednání doplňujícího plenárního zasedání konaného ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 v Bruselu. Legislativním usnesením ze dne 1. prosince 2016 Parlament tento návrh schválil. Téhož dne předseda Parlamentu v plénu prohlásil, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 11 Francouzská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadené akty,
 - zachoval účinky aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností, až do doby, kdy bude tento rozpočet s konečnou platností přijat aktem, který bude v souladu se Smlouvami, v přiměřené lhůtě ode dne vyhlášení rozsudku, a
 - uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení.
- 12 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:
- prohlásil žalobu za nepřipustnou v rozsahu, v jakém se týká dvou pořadů jednání pléna Parlamentu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 a legislativního usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016,
 - žalobu zamítl,
 - uložil Francouzské republice náhradu nákladů řízení a
 - podpůrně zachoval účinky aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností, až do doby, kdy v přiměřené lhůtě vstoupí v platnost nový akt, kterým bude prvně uvedený akt nahrazen.

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

K žalobě

K přípustnosti

- 14 Parlament tvrdí, že žaloba je nepřijatelná v rozsahu, v jakém se týká dvou pořadů jednání pléna Parlamentu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 a legislativního usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016. Tyto dva pořady jednání jsou podle Parlamentu opatřeními týkajícími se čistě vnitřní organizace, která nevyvolávají právní účinky vůči třetím osobám. Legislativní usnesení je pak podle něj pouze přípravným aktem na přijetí aktu, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností.
- 15 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že zařazením rozpravy a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 na pořad jednání pléna ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 přijal Parlament rozhodnutí vykonat své rozpočtové pravomoci podle čl. 314 odst. 6 SFEU na doplňujícím plenárním zasedání v Bruselu. Otázka, zda se tyto dva pořady jednání týkají výlučně vnitřní organizace Parlamentu, nebo zda vyvolávají právní účinky vůči třetím osobám vyplývající z výkonu pravomocí tímto orgánem, je přitom neoddělitelně spjata s posouzením jejich obsahu, a tudíž s věcným posouzením žaloby, takže tato otázka nemůže být posuzována v rámci přípustnosti žaloby (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. února 1983, Lucembursko v. Parlament, 230/81, EU:C:1983:32, bod 30; 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 Pokud jde o legislativní usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016, je nutno připomenout, že již Soudní dvůr judikoval, že rozprava Parlamentu k návrhu ročního rozpočtu ve druhém čtení na základě čl. 203 odst. 6 Smlouvy o EHS může být napadena žalobou na neplatnost. Podle odstavce 10 tohoto článku (později čl. 203 odst. 10 Smlouvy o ES, následně čl. 272 odst. 10 ES a poté čl. 314 odst. 10 SFEU) totiž každý orgán vykonává pravomoci svěřené mu v oblasti rozpočtové při dodržování Smluv. Pokud by neexistovala možnost podrobit různé akty vydávané rozpočtovým orgánem na základě uvedeného článku přezkumu Soudního dvora, mohly by orgány tvořící rozpočtový orgán zasahovat do pravomocí členských států nebo jiných orgánů nebo případně překročit vymezené hranice svých pravomocí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. července 1986, Rada v. Parlament, 34/86, EU:C:1986:291, bod 12). Tyto úvahy platí *mutatis mutandis* i pro legislativní usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016, kterým byl schválen společný návrh ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 ve druhém čtení na základě čl. 314 odst. 6 SFEU.
- 17 Žaloba je tedy přípustná.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 18 Francouzská republika, podporovaná Lucemburským velkovévodstvím, předkládá jediný žalobní důvod, který vychází z toho, že napadenými akty došlo k porušení protokolu o sídlech orgánů. Tvrdí, že v souladu s jediným článkem písm. a) tohoto protokolu je Parlament povinen vykonávat rozpočtovou pravomoc, kterou mu svěřuje článek 314 SFEU, v plném rozsahu na řádných plenárních zasedáních, která se konají ve Štrasburku. V daném případě Parlament podle Francouzské republiky toto pravidlo porušil, když rozpravu a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok

2017 podle odstavce 6 uvedeného článku zařadil na pořad jednání doplňujícího plenárního zasedání, které se konalo v Bruselu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016, a když na tomtéž doplňujícím plenárním zasedání prostřednictvím aktu předsedy Parlamentu na základě shora uvedeného čl. 314 odst. 9 prohlásil, že je tento rozpočet přijat s konečnou platností.

- 19 Pravidlo upravené v jediném článku písm. a) tohoto protokolu totiž podle Francouzské republiky nestanoví žádnou výjimku. Francouzská republika sice nic nenamítala proti tomu, aby byly určité akty týkající se plnění rozpočtu přijímány na doplňujících plenárních zasedáních, zejména vzhledem k jistým nepředvídaným událostem, podle ní však tato praxe nemůže být tolerována v případě rozpočtového postupu upraveného článkem 314 SFEU, jež vede k přijetí ročního rozpočtu Unie a je klíčovým okamžikem v demokratickém životě Unie.
- 20 Podle Francouzské republiky musí být nalezen soulad mezi ustanoveními tohoto článku 314 a pravidly týkajícími se sídla Parlamentu, jež vyplývají z protokolu o sídlech orgánů a která podle článku 51 SEU tvoří nedílnou součást Smluv a mají stejnou právní sílu jako článek 314 SFEU. Omezení, jež jsou dána lhůtami upravenými v posledně uvedeném článku, tedy nemohou mít přednost před závazky týkajícími se sídla Parlamentu stanovenými tímto protokolem, a to tím spíše že je mezi nimi možné nalézt soulad.
- 21 Francouzská republika se v tomto ohledu domnívá, že je Parlament povinen stanovit rozvrh řádných plenárních zasedání ve Štrasburku tak, aby se jedno z nich konalo během čtrnáctidenního období stanoveného v čl. 314 odst. 6 SFEU pro hlasování Parlamentu o společném návrhu ročního rozpočtu, který vzešel z dohodovacího řízení. Vzhledem k tomu, že dohodovací výbor zpravidla využije celou dobu dohodování v trvání dvaceti jednoho dne stanovenou v odstavci 5 posledně uvedeného článku, je podle Francouzské republiky možné předvídat datum dohody o tomto společném návrhu, která vzejde z dohodovacího řízení. V případě, že by dohodovací výbor dosáhl dohody před stanoveným datem, bylo by možné „formalizaci“ této dohody odložit, a tudíž oddálit počátek běhu shora uvedené lhůty čtrnácti dní.
- 22 V daném případě bylo navíc podle Francouzské republiky možné, aby Parlament zařadil rozpravu a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 na pořad jednání řádného plenárního zasedání, které se konalo od 21. do 24. listopadu 2016 ve Štrasburku, a to při dodržení lhůty čtrnácti dní stanovené v čl. 314 odst. 6 SFEU. Celé toto řádné plenární zasedání se totiž konalo v rámci této lhůty a bylo zahájeno čtyři dny po dosažení dohody o tomto společném návrhu dne 17. listopadu 2016. S ohledem na jedinou závaznou lhůtu, která platí před zahájením rozpravy o určitém textu, tj. lhůtu k rozeslání textu v trvání nejméně dvaceti čtyř hodin podle článku 156 jednacího řádu Parlamentu, byl tedy Parlament nepochybně schopen zařadit rozpravu a hlasování o tomto společném návrhu na pořad jednání tohoto řádného plenárního zasedání. Francouzská republika v tomto kontextu zpochybňuje, že obtíže, na něž Parlament poukazuje v souvislosti s technickou finalizací, překladem a konečnou úpravou rozpočtové dokumentace, by mu znemožnily vyjádřit se ke společnému návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 na řádném plenárním zasedání, které se konalo od 21. do 24. listopadu 2016 ve Štrasburku.
- 23 Pokud jde konečně o akt, jímž předseda Parlamentu prohlásil, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je s konečnou platností přijat, nic podle Francouzské republiky nebránilo předsedovi Parlamentu v tom, aby vyčkal do následujícího řádného plenárního zasedání, které se konalo od 12. do 15. prosince 2016.
- 24 Parlament uvádí, že slova „zasedání o rozpočtu“ musí být vykládána v tom smyslu, že jde o jedno specifické plenární zasedání, a sice o zasedání, na němž Parlament vykonává pravomoc – která mu byla původně svěřena článkem 203 Smlouvy o EHS – navrhnout změny v původním návrhu rozpočtu pozměněném Radou. Dle tvrzení Parlamentu zakotvuje rozhodnutí z Edinburghu jeho předchozí praxi spočívající v pořádání jednoho plenárního zasedání za tímto účelem na konci října nebo na začátku listopadu ve Štrasburku. Toto plenární zasedání zvané „druhé říjnové zasedání“ bylo podle

Parlamentu přidáno navíc k řádnému říjnovému plenárnímu zasedání s ohledem na jeho praxi nekonat žádné plenární zasedání v srpnu, a bylo v podstatě využíváno k prvnímu čtení návrhu rozpočtu.

- 25 Na rozdíl od tvrzení Francouzské vlády naproti tomu nic v protokolu o sídlech orgánů podle Parlamentu nenasvědčuje tomu, že by se následná rozprava a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu vzešlého z dohodovacího řízení měly rovněž konat během řádného plenárního zasedání ve Štrasburku. Výklad podaný tímto členským státem vede podle Parlamentu buď k tomu, že by se mělo v průběhu druhé poloviny roku konat více než šest měsíčních plenárních zasedání ve Štrasburku, což je v rozporu s povinností stanovenou v tomto protokolu konat pravidelně dvanáct měsíčních zasedání ve Štrasburku, anebo vede k důsledkům neslučitelným s užitečným účinkem článku 314 SFEU.
- 26 S ohledem na lhůtu čtrnácti dní stanovenou v čl. 314 odst. 6 SFEU pro schválení společného návrhu ročního rozpočtu Parlament tvrdí, že by tento výklad nutil dohodovací výbor k systematickému přijímání tohoto návrhu během čtrnácti dnů před datem konání plenárního zasedání ve Štrasburku, čímž by byl tento výbor zbaven své možnosti přijmout uvedený návrh kdykoli během dohodovacího období v trvání dvaceti jednoho dne podle čl. 314 odst. 5 SFEU. Parlament dále uvádí, že mu tento výklad brání v tom, aby rozpravu a hlasování o ročním rozpočtu Unie konal po dvanáctém řádném plenárním zasedání ve Štrasburku, a nebere v potaz případ – upravený v čl. 314 odst. 7 písm. b) a d) SFEU – kdy by rozpočet musel být přijímán v rámci nového rozpočtového postupu nebo hlasování Parlamentu o potvrzení všech jeho změn nebo jejich částí. Nepřijetí rozpočtu na konci rozpočtového roku by v tomto případě vedlo k použití článku 315 SFEU o rozpočtovém provizoriu.
- 27 Podle Parlamentu navíc v projednávané věci nebylo možné zařadit rozpravu a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 na pořad jednání řádného plenárního zasedání, které se konalo od 21. do 24. listopadu 2016 ve Štrasburku. Před předložením tohoto společného návrhu ke schválení Parlamentu a Radě bylo totiž nutné převést politickou dohodu přiloženou k průvodním dopisům dohodovacího výboru do rozpočtově-právních textů a tyto přeložit do všech úředních jazyků Unie. Podle Parlamentu si přitom technická finalizace uvedeného společného návrhu žádá vždy přibližně jeden týden práce a obvykle je svěřována útvarům Komise. Parlament uvádí, že v daném případě Komise oznámila jemu a Radě teprve 18 minut před koncem řádného plenárního zasedání konaného v listopadu 2016, že je tento finalizovaný společný návrh dostupný, a to pouze v anglickém jazyce.

Závěry Soudního dvora

- 28 Parlament je povinen – jak to potvrzuje čl. 314 odst. 10 SFEU – vykonávat jemu svěřené rozpočtové pravomoci při dodržování Smluv a aktů přijatých na jejich základě.
- 29 Zaprvé musí tento orgán dodržovat protokol o sídlech orgánů, který je podle článku 51 SEU nedílnou součástí Smluv. Jediný článek písm. a) tohoto protokolu stanoví, že „Evropský parlament má sídlo ve Štrasburku, kde se konají plenární zasedání, která trvají 12 měsíců, včetně zasedání o rozpočtu“.
- 30 Francouzská republika tvrdí, že podle posledně uvedeného ustanovení je Parlament povinen vykonávat v plném rozsahu své rozpočtové pravomoci ve Štrasburku, zatímco podle Parlamentu se uvedené ustanovení týká specifického plenárního zasedání, a sice zasedání o návrhu rozpočtu v prvním čtení, což podle něj vyjímá napadené akty z působnosti tohoto ustanovení.
- 31 V tomto ohledu je třeba uvést, že jediný článek písm. a) protokolu o sídlech orgánů zmiňuje „zasedání o rozpočtu“, avšak nehovoří o určitém konkrétním řádném plenárním zasedání ani o aktech spadajících do působnosti Parlamentu v rámci rozpočtového postupu, které by měly být přijaty na tomto plenárním zasedání. Podle článku 314 SFEU se přitom může stát, že bude Parlament o ročním rozpočtu Unie rozhodovat vícekrát a – vzhledem ke lhůtám stanoveným v posledně uvedeném článku – na různých řádných plenárních zasedáních.

- 32 Vzhledem k tomu, že jediný článek písm. a) tohoto protokolu neobsahuje žádné upřesnění, musí být slova „zasedání o rozpočtu“ chápána tak, že znamenají všechna plenární zasedání, na nichž Parlament vykonává své rozpočtové pravomoci, a všechny akty jím za tím účelem přijaté.
- 33 Pokud jde totiž o čl. 1 písm. a) rozhodnutí z Edinburghu, který je formulován stejně jako jediný článek písm. a) uvedeného protokolu, Soudní dvůr již rozhodl, že toto ustanovení definuje sídlo Parlamentu jako místo, kde se musí pravidelně konat dvanáct řádných plenárních zasedání tohoto orgánu, včetně zasedání, na kterých Parlament musí vykonávat rozpočtové pravomoci, jež mu svěřuje Smlouva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. října 1997, Francie v. Parlament, C-345/95, EU:C:1997:450, bod 29, a ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament, C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 40).
- 34 Je třeba dodat, že výkon rozpočtové pravomoci Parlamentu v plénu je zvláště významný pro transparentnost a demokratickou legitimitu unijní činnosti založené na jejím ročním rozpočtu. Tato transparentnost a demokratická legitimita přitom nemohou být zajištěny pouze prvním čtením návrhu rozpočtu v rámci rozpočtového postupu upraveného v článku 314 SFEU, když Parlament v souladu s čl. 314 odst. 4 písm. c) SFEU přijme k tomuto návrhu změny.
- 35 V souladu s judikaturou Soudního dvora totiž výkon rozpočtové pravomoci Parlamentu v plénu představuje zásadní okamžik v demokratickém životě Unie a 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 (rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament, C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 68). Transparentnost parlamentní debaty v plénu může rovněž posílit demokratickou legitimitu rozpočtového postupu ve vztahu k občanům Unie a důvěryhodnost její činnosti.
- 36 Dohodovací řízení upravené v odst. 4 písm. c) a v odstavci 5 článku 314 SFEU přitom může vést k významným změnám v návrhu rozpočtu, jež nebyly Parlamentem posouzeny v prvním čtení, ani nebyly předmětem veřejného projednání v dohodovacím výboru. Jak na jednání potvrdil Parlament, nejsou jednání tohoto výboru veřejná a účastní se jich 28 členů Parlamentu v poměru získaných hlasů, kteří však plně nezastupují politické zájmy všech členů tohoto orgánu.
- 37 Za těchto podmínek nezahrnují slova „zasedání o rozpočtu“ uvedená v jediném článku písm. a) protokolu o sídlech orgánů pouze řádné plenární zasedání věnované posuzování návrhu rozpočtu v prvním čtení, ale také druhé čtení v souladu s čl. 314 odst. 6 SFEU zajišťující veřejnou rozpravu a veřejné hlasování v plénu o společném návrhu ročního rozpočtu vzešlém z dohodovacího řízení.
- 38 Zadruhé je Parlament povinen dodržovat požadavky stanovené článkem 314 SFEU pro výkon jeho rozpočtových pravomocí v plénu. Lhůty stanovené v tomto ustanovení mají zajistit přijetí ročního rozpočtu Unie před koncem roku předcházejícího příslušnému rozpočtovému roku, přičemž jejich nedodržení může případně vést k použití článku 315 SFEU o rozpočtovém provizoriu.
- 39 Zejména v případě, kdy Parlament nepřijme ve druhém čtení rozhodnutí o společném návrhu ročního rozpočtu ve lhůtě čtrnácti dní stanovené v čl. 314 odst. 6 SFEU a Rada v této lhůtě uvedený návrh zamítne, tedy z odst. 7 písm. b) posledně uvedeného článku vyplývá, že Komise předloží nový návrh rozpočtu, a rozpočtový postup se tedy musí celý zopakovat. V tomto případě dále Parlament ztrácí svou výsadu vyplývající z čl. 314 odst. 7 písm. d) SFEU, která mu umožňuje v případě, kdy Rada společný návrh ročního rozpočtu zamítne, rozhodnout sám o přijetí rozpočtu dodatečným hlasováním kvalifikovanou většinou.
- 40 Mimoto v situaci, kdy na půdě Parlamentu nedojde k rozpravě a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu ve lhůtě čtrnácti dní stanovené v čl. 314 odst. 6 SFEU, může být tento návrh přijat samotnou Radou za podmínek stanovených v odst. 7 písm. a) tohoto článku. Jak bylo přitom uvedeno v bodech 34 až 36 tohoto rozsudku, pro transparentnost a demokratickou legitimitu unijní činnosti,

kteřé se projevují napříč postupem přijímání ročního rozpočtu, je zvláště významné, aby Parlament vykonal pravomoc, která mu náleží na základě čl. 314 odst. 6 SFEU, a vyjádřil se v plénu ke společnému návrhu.

- 41 Parlament je tedy povinen v dané oblasti jednat s veškerou pozorností, přesností a veškerým nasazením, které taková odpovědnost vyžaduje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Francie v. Parlament, C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 68), což znamená, že se parlamentní rozprava a hlasování musí zakládat na textu, který byl poslancům poskytnut včas a který byl přeložen do všech úředních jazyků Unie. Unie totiž klade důraz na mnohojazyčnost, jejíž význam je připomenut v čl. 3 odst. 3 čtvrtém pododstavci SEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, bod 42, a ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 203).
- 42 Zatřetí vzhledem k tomu, že jediný článek písm. a) protokolu o sídlech orgánů a článek 314 SFEU mají stejnou právní sílu, nemohou mít požadavky vyplývající z prvně uvedeného článku jako takové přednost před požadavky vyplývajícími z druhého článku a naopak. Při jejich uplatňování je nutno postupovat případ od případu při respektování nezbytného souladu a spravedlivé rovnováhy, které musí mezi těmito požadavky panovat.
- 43 Podle ustálené judikatury dále platí, že se protokol o sídlech orgánů zakládá na vzájemném respektování příslušných pravomocí členských států a Parlamentu a na vzájemné povinnosti loajální spolupráce (v tomto smyslu viz rozsudky 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, 42 a 60).
- 44 Parlament je tedy povinen vykonávat své rozpočtové pravomoci na řádném plenárním zasedání ve Štrasburku, přičemž však tato povinnost vyplývající z jediného článku písm. a) protokolu o sídlech orgánů nebrání tomu, aby se rozprava a hlasování o ročním rozpočtu konaly na doplňujícím plenárním zasedání v Bruselu, vyžadují-li to naléhavé důvody spojené s řádným průběhem rozpočtového postupu upraveného v článku 314 SFEU. Takový průběh tohoto postupu, při němž by mělo dodržování jediného článku písm. a) tohoto protokolu absolutní přednost na úkor plné účasti Parlamentu v tomto postupu, by nerespektoval nezbytný soulad, který musí panovat mezi požadavky vyplývajícími z těchto ustanovení, připomenutý v bodě 42 tohoto rozsudku.
- 45 Pokud jde o soudní přezkum týkající se dodržování požadavků vyplývajících z bodů 42 až 44 tohoto rozsudku, je nutno uvést, že při nalézání nezbytného souladu mezi požadavky jediného článku písm. a) protokolu o sídlech orgánů a požadavky článku 314 SFEU je Parlament nadán posuzovací pravomocí, jež vyplývá z naléhavých důvodů spojených s řádným průběhem rozpočtového postupu. Proto se tento soudní přezkum týká otázky, zda se Parlament při výkonu části svých rozpočtových pravomocí na doplňujícím plenárním zasedání dopustil v tomto ohledu nesprávného posouzení.
- 46 Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba zkoumat, zda napadené akty respektují nezbytný soulad, který musí panovat mezi požadavky jediného článku písm. a) protokolu o sídlech orgánů a požadavky článku 314 SFEU.
- 47 Francouzská republika v tomto ohledu tvrdí, že úpravou parlamentního rozvrhu bylo možné zajistit, aby se rozprava a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 konaly ve Štrasburku ve lhůtě stanovené v čl. 314 odst. 6 SFEU, a že taková rozprava a hlasování byly každopádně možné na řádném plenárním zasedání v listopadu 2016. Navíc akt, kterým předseda Parlamentu prohlásil, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je s konečnou platností přijat, mohl být také přijat na následujícím řádném plenárním zasedání, které se konalo od 12. do 15. prosince 2016.

- 48 Pokud jde o parlamentní rozvrh na rok 2016, argumentace Francouzské republiky spočívá v podstatě na předpokladu, že jelikož mohl Parlament v okamžiku stanovení tohoto rozvrhu přiměřeně předvídat datum, kdy dohodovací výbor dosáhne dohody o společném návrhu ročního rozpočtu Unie, tj. 17. listopadu 2016, měl stanovit řádné plenární zasedání na pozdější data než na 21. až 24. listopadu téhož roku, tak aby se na tomto zasedání mohla včas konat rozprava a hlasování o tomto návrhu ve druhém čtení.
- 49 Nic z toho, co Francouzská republika uvedla, však neumožňuje prokázat, že by stanovení rozvrhu řádných plenárních zasedání Parlamentu na rok 2016 v tomto ohledu trpělo nesprávným posouzením.
- 50 Předpoklad uvedený v bodě 48 tohoto rozsudku totiž nelze přijmout. V okamžiku stanovování rozvrhu řádných plenárních zasedání bylo z principu nejisté, zda bude využito dohodovacího řízení a kdy by toto řízení bylo zahájeno a případně kdy by skončilo v důsledku dohody o společném návrhu ročního rozpočtu. Jak připouští Francouzská republika, v daném okamžiku tedy nebylo nijak vyloučeno, že v případě svolání dohodovacího výboru dosáhne tento výbor dohody o společném návrhu ročního rozpočtu Unie před 17. listopadem 2016, což by Parlamentu umožnilo konat rozpravu a hlasování ve druhém čtení na řádném plenárním zasedání ve dnech 21. až 24. listopadu 2016, a to bez porušení požadavků na pozornost, přesnost a nasazení připomenutých v bodě 41 tohoto rozsudku.
- 51 Toto konstatování nemůže být zpochybněno argumentací Francouzské republiky, že v případě dosažení dohody v dohodovacím výboru před uplynutím lhůty stanovené v čl. 314 odst. 5 SFEU bylo myslitelné, aby tento výbor odložil formalizaci uvedené dohody. Takovýto přístup, který by předpokládal umělé oddalování data této dohody, totiž není slučitelný s odstavcem 6 téhož článku, z něhož vyplývá, že lhůta čtrnácti dní stanovená Parlamentu a Radě ke schválení společného návrhu počíná běžet dnem, kdy dohodovací výbor dosáhl takové dohody.
- 52 Proto je nutno vycházet z toho, že Parlament při stanovení svého rozvrhu řádných plenárních zasedání na rok 2016 nevybočil z mezí posuzovací pravomoci připomenuté v bodě 45 tohoto rozsudku.
- 53 Ještě je třeba ověřit, zda v rámci stanoveném tímto rozvrhem Parlament mohl – aniž se tím dopustil nesprávného posouzení – vykonat své rozpočtové pravomoci prostřednictvím napadených aktů na doplňujícím plenárním zasedání, které se konalo v Bruselu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016.
- 54 Pokud jde zaprvé o pořady jednání pléna Parlamentu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 a o legislativní usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016 týkající se společného návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017, je nesporné, že dohoda dohodovacího výboru o tomto návrhu byla učiněna a postoupena Parlamentu a Radě dne 17. listopadu 2016. Parlament tento návrh nezařadil na pořad jednání řádného plenárního zasedání, které se konalo ve Štrasburku ve dnech 21. až 24. listopadu 2016, nýbrž na pořad jednání doplňujícího plenárního zasedání, které se konalo v Bruselu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016.
- 55 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že v projednávané věci byl posledním dnem lhůty stanovené v čl. 314 odst. 6 SFEU 1. prosinec 2016. Vzhledem k tomu, že Rada schválila společný návrh ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 již 28. listopadu 2016, vedlo by překročení této lhůty Parlamentem k přijetí ročního rozpočtu na tento rozpočtový rok podle čl. 314 odst. 7 písm. a) SFEU bez účasti Parlamentu na rozpočtovém postupu ve druhém čtení.
- 56 Co se týče argumentace Francouzské republiky, že Parlament mohl o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 rozhodnout dříve, a sice na řádném plenárním zasedání ve Štrasburku ve dnech 21. až 24. listopadu 2016, je třeba uvést, že plné využití lhůty stanovené v čl. 314 odst. 6 SFEU Parlamentem nemůže zpochybnit legalitu pořadů jednání pléna Parlamentu ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 a legislativního usnesení Parlamentu ze dne 1. prosince 2016 z hlediska protokolu o sídlech orgánů. Parlament je totiž oprávněn využít v plném rozsahu lhůt, které

mu stanoví ustanovení tohoto článku 314. Jak uvedl Parlament na jednání před Soudním dvorem, interní debaty v jednotlivých politických skupinách a v rozpočtovém výboru si žádají značný čas, který je zvláště důležitý pro přípravu rozpravy a hlasování o rozpočtu v plénu a zejména pro dosažení většiny.

- 57 Dohoda dohodovacího výboru o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 byla mimoto předmětem technické finalizace a byla přeložena do všech úředních jazyků Unie, přičemž nezbytnost tohoto postupu účastníci řízení nezpochybují. Účastníci řízení nezpochybují ani rozhodnutí svěřit tuto technickou úpravu útvarům Komise na základě společné dohody Parlamentu a Rady a v souladu s interinstitucionální dohodou ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení (Úř. věst. 2013, C 373, s. 1).
- 58 V projednávané věci byl přitom společný návrh ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 po této technické finalizaci poskytnut Parlamentu až 24. listopadu 2016 v průběhu odpoledne, tj. v poslední den řádného plenárního zasedání v listopadu 2016, a to pouze v anglickém jazykovém znění. Za těchto okolností nebylo podle článků 156 a 158 jednacího řádu Parlamentu možné zařadit rozpravu a hlasování o tomto návrhu na pořad jednání na 24. listopad 2016. Podle těchto ustanovení lze totiž rozpravu a hlasování zahájit teprve tehdy, byl-li text sepsán v úředních jazycích Unie a dán k dispozici poslancům nejméně dvacet čtyři hodin předem. Dodržení těchto minimálních požadavků je nezbytné pro přípravu rozpravy a hlasování v plénu o společném návrhu ročního rozpočtu s veškerou nezbytnou pozorností, přesností a nasazením a zejména s ohledem na požadavky spojené s mnohojazyčností.
- 59 Pokud jde o dobu technické finalizace dohody dohodovacího výboru o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017, která v projednávané věci trvala sedm dnů, Francouzská republika neprokázala, že by byla nadměrně dlouhá. Parlament je sice povinen se ujistit, že bylo učiněno vše, aby délka této technické finalizace případně umožňovala dodržení požadavků vyplývajících z jediného článku písm. a) protokolu o sídlech orgánů, avšak Francouzská republika nepředložila nic konkrétního, co by dovolovalo se domnívat, že Parlament tuto povinnost porušil, a tedy bylo možné délku této technické finalizace zkrátit tak, aby mohl být tento společný návrh dán k Parlamentu k dispozici za podmínek požadovaných jeho jednacím řádem dříve než 24. listopadu 2016.
- 60 I za předpokladu, že by tato doba mohla být kratší, je třeba vzít v úvahu čas, který je nezbytný – nad rámec minimálních požadavků vyplývajících z článku 156 jednacího řádu Parlamentu – pro přípravu pléna ke společnému návrhu ročního rozpočtu a který musí mít poslanci k dispozici, zejména poslanci parlamentní menšiny, kteří v dohodovacím řízení neměli žádného zástupce, aby se mohli s tímto návrhem účelně seznámit, projednat jej a hlasovat o něm s veškerou nezbytnou pozorností, přesností a nasazením.
- 61 Parlament se tedy nedopustil nesprávného posouzení, když rozpravu a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2017 zařadil na pořad jednání doplňujícího plenárního zasedání, které se konalo ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2016 v Bruselu, a když tento návrh schválil legislativním usnesením na tomtéž plenárním zasedání.
- 62 Pokud jde zadruhé o akt, kterým bylo prohlášeno, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností, je třeba poukázat na to, že Smlouva o FEU neposkytuje předsedovi Parlamentu žádnou lhůtu k jeho přijetí, když podle znění čl. 314 odst. 9 SFEU musí k tomuto jeho přijetí dojít po ukončení postupu uvedeného v tomto článku.
- 63 Uvedený akt je totiž úzce spjat s hlasováním ve druhém čtení o společném návrhu ročního rozpočtu. Akt, kterým předseda Parlamentu po ověření řádného průběhu postupu formálně prohlašuje, že roční rozpočet Unie je přijat s konečnou platností, představuje poslední fázi postupu přijímání tohoto rozpočtu a propůjčuje mu závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. září 2013, Rada v. Parlament, C-77/11, EU:C:2013:559, bod 50). Je-li tedy Parlament s ohledem na nezbytný

soulad, na který bylo poukázáno v bodě 42 tohoto rozsudku, oprávněn konat rozpravu a hlasování o společném návrhu ročního rozpočtu na doplňujícím plenárním zasedání v Bruselu, učiní předseda tohoto orgánu toto prohlášení na tomtéž plenárním zasedání.

- 64 S ohledem na význam přijetí ročního rozpočtu pro unijní činnost mimoto nelze požadovat, aby předseda Parlamentu musel s prohlášením, že je rozpočtový postup s konečnou platností uzavřen, a s propůjčením závazných právních účinků ročnímu rozpočtu Unie vyčkat do následujícího řádného plenárního zasedání ve Štrasburku.
- 65 Předseda Parlamentu tudíž mohl, aniž se tím dopustil nesprávného posouzení, prohlásit v plénu dne 1. prosince 2016 v Bruselu, že roční rozpočet Unie na rozpočtový rok 2017 je přijat s konečnou platností.
- 66 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba jediný žalobní důvod Francouzské republiky, a tedy i žalobu zamítnout.

K nákladům řízení

- 67 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament požadoval náhradu nákladů řízení a Francouzská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné rozhodnout, že posledně uvedená ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Parlamentem. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora ponese Lucemburské velkovévodství, které vstoupilo do řízení jako vedlejší účastník, vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Francouzská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem.**
- 3) **Lucemburské velkovévodství ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.