



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 5 czerwca 2018 r.¹

Sprawa C-73/17

**Republika Francuska
przeciwko**

Parlamentowi Europejskiemu

Skarga o stwierdzenie nieważności – Siedziba instytucji – Parlament Europejski –
Wykonywanie uprawnień budżetowych – Zwyczajne sesje plenarne w Strasburgu czy dodatkowe sesje
plenarne w Brukseli – Wniosek o utrzymanie w mocy skutków prawnych w przypadku
stwierdzenia nieważności

I. Wprowadzenie

1. Skargą wniesioną w dniu 9 lutego 2018 r. Republika Francuska, popierana przez Wielkie Księstwo Luksemburga, wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności czterech aktów Parlamentu Europejskiego dotyczących przyjęcia budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2017, a mianowicie:

- porządku obrad posiedzenia z dnia 30 listopada 2016 r. w zakresie, w jakim przewiduje on obrady plenarne na temat wspólnego projektu budżetu ogólnego [dokument P8_OJ(2016)11-30];
- porządku obrad posiedzenia z dnia 1 grudnia 2016 r. w zakresie, w jakim przewiduje on głosowanie, a następnie wyjaśnienia do głosowania w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego [dokument P8_OJ(2016)12-01];
- rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego [dokument T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016) 0475 wersja tymczasowa];
- aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu Europejskiego stwierdził, że budżet ogólny na 2017 r. został ostatecznie przyjęty (zwanym dalej łącznie „zaskarżonymi aktami”).

2. Zdaniem Republiki Francuskiej obrady w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego, głosowanie Parlamentu nad tym projektem i akt przewodniczącego Parlamentu, w drodze którego stwierdza przyjęcie budżetu, powinny być mieć miejsce w czasie zwyczajnej sesji plenarnej Parlamentu w Strasburgu (Francja), a nie na dodatkowej sesji plenarnej, która odbyła się w Brukseli (Belgia) w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2016 r.

¹ Język oryginału: francuski.

3. Spór ten zatem należy dopisać do listy spraw dotyczących siedziby Parlamentu². Znane mi są oczywiście względy natury politycznej oraz problemy środowiskowe i budżetowe, a nawet kwestia dumy narodowej, które towarzyszą podziałowi działalności Parlamentu między Strasburg i Brukselę oraz comiesięcznym przeprowadzkom między tymi miastami. Jednakże, jak słusznie podkreślił rzecznik generalny P. Mengozzi w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796), „Trybunał nie może zignorować kontekstu niniejszych spraw, jakim jest silna tendencja do podważania zobowiązania Parlamentu do odbywania obrad w Strasburgu [...]. Trzeba jednak przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest wydać orzeczenie w kwestiach prawnych”³ – i wyłącznie w kwestiach prawnych.

II. Ramy prawne

4. W dniu 12 grudnia 1992 r. rządy państw członkowskich przyjęły na podstawie art. 216 traktatu EWG, art. 77 traktatu EWWiS i art. 189 traktatu EWEA, za wzajemnym porozumieniem, decyzję w sprawie lokalizacji siedzib instytucji i niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich⁴ (zwaną dalej „decyzją z Edynburga”).

5. Treść art. 1 lit. a) decyzji z Edynburga została zamieszczona w protokole nr 12 załączonym do traktatów UE, WE, EWWiS i EWEA, a obecnie zawarta jest w protokole nr 6 załączonym do traktatów UE i FUE oraz protokole nr 3 załączonym do traktatu EWEA, dotyczących ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów, jednostek organizacyjnych i służb Unii Europejskiej (zwanym dalej „protokołami w sprawie siedzib instytucji”).

6. Jedyny artykuł protokołów w sprawie siedzib instytucji w lit. a) stanowi: „Parlament Europejski ma siedzibę w Strasburgu, gdzie odbywa się 12 [comiesięcznych] posiedzeń [sesji] plenarnych, w tym posiedzenie budżetowe [sesja budżetowa]. Dodatkowe posiedzenia [sesje] plenarne odbywają się w Brukseli. Komisje Parlamentu Europejskiego obradują w Brukseli. Sekretariat Generalny Parlamentu Europejskiego i jego służby pozostają w Luksemburgu”.

III. Okoliczności powstania sporu

7. W dniu 18 lipca 2016 r. Komisja Europejska opublikowała projekt budżetu rocznego na rok 2017. W dniu 12 września 2016 r. Rada Unii Europejskiej przekazała Parlamentowi swoje stanowisko w sprawie tego projektu. Po głosowaniu w Komisji Budżetowej i obradach w trakcie zwyczajnej sesji plenarnej, która odbyła się w dniach 24–27 października 2016 r. w Strasburgu, Parlament przyjął w dniu 26 października 2016 r. rezolucję ustawodawczą, w której przedstawił poprawki do rzonego projektu. W dniu 27 października 2016 r. rozpoczęło się postępowanie pojednawcze w sprawie budżetu między Parlamentem i Radą, które doprowadziło do osiągnięcia porozumienia w sprawie wspólnego projektu w dniu 17 listopada 2016 r., przekazanego tego samego dnia Parlamentowi i Radzie.

8. Rada zatwierdziła wspólny projekt w dniu 28 listopada 2016 r. Parlament nie wpisał obrad i głosowania nad tym projektem do porządku obrad zwyczajnej sesji plenarnej, która odbyła się w dniach 21–24 listopada 2016 r. w Strasburgu, lecz do porządku dodatkowej sesji plenarnej, która odbyła się w Brukseli w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2016 r.

² Zobacz wyroki: z dnia 10 lutego 1983 r., Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32); z dnia 28 listopada 1991 r., Luksemburg/Parlament (C-213/88 i C-39/89, EU:C:1991:449); z dnia 1 października 1997 r., Francja/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450); a także z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796).

³ Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawach połączonych Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:545, pkt 44).

⁴ Dz.U. 1992, C 341, s. 1.

9. W rezolucji ustawodawczej z dnia 1 grudnia 2016 r. Parlament zatwierdził wspólny projekt. Tego samego dnia, nadal w Brukseli, przewodniczący Parlamentu stwierdził, że budżet Unii na rok budżetowy 2017 został ostatecznie przyjęty. Ostatnia zwyczajna sesja plenarna w 2016 r. odbyła się w Strasburgu w dniach 12–15 grudnia 2016 r.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

10. W dniu 9 lutego 2017 r. Republika Francuska wniosła skargę w niniejszej sprawie. Wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów;
- utrzymanie w mocy skutków aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu Europejskiego stwierdził, że budżet ogólny Unii na rok budżetowy 2017 został przyjęty, do dnia, w którym budżet ten zostanie ostatecznie przyjęty na mocy zgodnego z traktatami aktu, w rozsądnym terminie biegnącym od dnia ogłoszenia wyroku;
- obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

11. Skarga oparta jest na jedynym zarzucie, dotyczącym tego, że zaskarżone akty są sprzeczne z protokołami w sprawie siedzib instytucji.

12. Parlament wniosł do Trybunału o:

- stwierdzenie niedopuszczalności skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona zaskarżonych dwóch porządków obrad i rezolucji;
- oddalenie skargi; oraz
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- tytułem żądania ewentualnego, utrzymanie w mocy skutków aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu stwierdził, że budżet został ostatecznie przyjęty, do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nowego aktu mającego go zastąpić.

13. Wielkie Księstwo Luksemburga zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Republiki Francuskiej na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 7 czerwca 2017 r.

V. Analiza

A. W przedmiocie dopuszczalności

14. Parlament uważa, że skarga jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy dwóch porządków obrad posiedzeń Parlamentu z dnia 30 listopada 2016 r. i z dnia 1 grudnia 2016 r. oraz rezolucji z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego. Porządki obrad są tylko środkami organizacji Parlamentu o charakterze wyłącznie wewnętrznym i nie wywołują skutków prawnych wobec osób trzecich, natomiast rezolucja stanowiła jedynie czynność przygotowawczą do przyjęcia aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu stwierdził, że budżet ogólny Unii na rok budżetowy 2017 został ostatecznie przyjęty.

15. Trybunał często oddalał argumenty tego rodzaju ze względu na to, że ocena skutków prawnych rozpatrywanych aktów jest nierozzerwalnie związana z badaniem ich treści, a więc ze zbadaniem skargi co do istoty⁵.

16. Należy jednak stwierdzić, że akty rozpatrywane w odnośnych wyrokach nie były porządkami obrad ani rezolucjami przyjętymi w ramach procedury budżetowej. Wydaje mi się, że w takim właśnie przypadku problem prezentuje się w nieco innym świetle. Obydwa zaskarżone porządki obrad są bowiem czynnościami formalnymi niezbędnymi do tego, aby Parlament miał możliwość obradowania i głosowania w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego opracowanego na posiedzeniu komitetu pojednawczego zgodnie z warunkami i w terminach przewidzianych w art. 314 ust. 6 i 7 TFUE. Natomiast rezolucja z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego formalizuje zgodę Parlamentu, która została wydana po zakończeniu tych obrad. To właśnie między innymi na tej podstawie przewodniczący Parlamentu może zgodnie z art. 314 ust. 9 TFUE stwierdzić, że budżet został ostatecznie przyjęty. Każdy z zaskarżonych aktów ma zatem, jak mi się wydaje, charakter budżetowy.

17. Tymczasem na podstawie art. 314 ust. 10 TFUE, w którym stwierdza się, że każda instytucja zaangażowana w przyjęcie budżetu rocznego Unii „korzysta z uprawnień przyznanych jej w [art. 314 TFUE] zgodnie z traktatami oraz aktami przyjętymi na ich mocy”, Trybunał orzekł, że charakter budżetowy aktu nie stoi na przeszkodzie wniesieniu skargi o stwierdzenie jego nieważności⁶. W istocie bowiem „[w] braku możliwości poddania aktów władzy budżetowej kontroli Trybunału instytucje tworzące ową władzę mogłyby naruszać kompetencje państw członkowskich lub innych instytucji albo wykraczać poza zakres swoich kompetencji”⁷.

18. Jestem zatem zdania, że skarga wniesiona przez Republikę Francuską jest nie tylko dopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu stwierdził, że budżet ogólny Unii na rok 2017 został ostatecznie przyjęty⁸, ale również porządków obrad posiedzeń Parlamentu w dniu 30 listopada 2016 r. i w dniu 1 grudnia 2016 r., a także rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego.

B. Co do istoty

1. W przedmiocie organizacji sesji budżetowych w Strasburgu

19. Jedyne artykuły protokołów w sprawie siedzib instytucji stanowi w lit. a), że „Parlament Europejski ma siedzibę w Strasburgu, gdzie odbywa się 12 [comiesięcznych] posiedzeń [sesji] plenarnych, w tym posiedzenie budżetowe [sesję budżetową]”.

20. Rząd francuski uważa, że odniesienie do „sesji budżetowej” nie może być interpretowane w ten sposób, że dotyczy ono konkretnie sesji, w trakcie której jest analizowany i ogólnie zmieniany przez Parlament pierwotny projekt budżetu w brzmieniu zmienionym przez Radę, zgodnie z art. 314 ust. 4 TFUE. Przy założeniu, że pojęcie to odnosi się jednej konkretnej sesji, nic nie pozwala uznać, że dotyczy ono właśnie tej sesji, a nie sesji, podczas której dyskutowany i głosowany jest wspólny projekt przyjęty przez komitet pojednawczy.

5 Zobacz wyroki: z dnia 10 lutego 1983 r., Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, pkt 30); z dnia 22 września 1988 r., Francja/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, pkt 15); z dnia 28 listopada 1991 r., Luksemburg/Parlament (C-213/88 i C-39/89, EU:C:1991:449, pkt 16); a także z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, pkt 20).

6 Zobacz wyrok z dnia 3 lipca 1986 r., Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, pkt 13).

7 Wyrok z dnia 3 lipca 1986 r., Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, pkt 12).

8 Nikt nie kwestionuje tego, że akt, w drodze którego przewodniczący Parlamentu Europejskiego stwierdził, iż budżet ogólny na 2017 r. został ostatecznie przyjęty, stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE. W tej kwestii zob. wyrok z dnia 17 września 2013 r., Rada/Parlament (C-77/11, EU:C:2013:559, pkt 60).

21. Parlament utrzymuje natomiast, opierając się na wykładni językowej i historycznej protokołów w sprawie siedzib instytucji, rozpatrywanych w ich różnych wersjach językowych i w świetle orzecznictwa Trybunału, że wyrażenie „sesja budżetowa” powinno być odczytywane jako odnoszące się do sesji, w trakcie której Parlament wykonuje uprawnienia, które zostały mu pierwotnie przyznane w art. 203 traktatu EWG, do proponowania zmian w pierwotnym projekcie budżetu, zmienionym przez Radę.

22. Z użycia wyrażenia „sesja budżetowa” w liczbie pojedynczej wynika bowiem, że wyrażenie to odnosi się do jednej konkretnej sesji. W decyzji z Edynburga państwa członkowskie pragnęły wyłącznie utrwalić dotychczasową praktykę Parlamentu, polegającą na organizowaniu pod koniec października lub na początku listopada sesji plenarnej w Strasburgu, tzw. 2. sesji październikowej, która uzupełniała zwyczajne comiesięczne sesje plenarne i była wykorzystywana zasadniczo do pierwszego czytania budżetu rocznego. Natomiast nic w protokołach w sprawie siedzib instytucji nie zobowiązuje Parlamentu do odbywania również późniejszych obrad i głosowania w sprawie wspólnego projektu przyjętego przez komitet pojednawczy na zwyczajnej sesji plenarnej w Strasburgu.

23. Taka wykładnia nie może zostać zaakceptowana.

24. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której częścią on stanowi⁹.

25. O ile bowiem „punktem wyjścia i jednocześnie granicą każdej wykładni jest zawsze brzmienie przepisu”¹⁰, o tyle wykładnia teleologiczna staje się fakultatywna dopiero wtedy, gdy tekst przepisu jest zupełnie jasny i jednoznaczny¹¹. Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że brzmienie lit. a) jedyne artykułu protokołów w sprawie siedzib instytucji nie pozwala samo w sobie określić zakresu stosowania wyrażenia „sesja budżetowa”.

26. Użycie po francusku liczby pojedynczej rodzajnika określonego „la” zamiast wersji w liczbie mnogiej „les” wskazuje na jedną sesję plenarną. Niemniej jednak taka zawężająca wykładnia nie jest zgodna z procedurą przyjmowania budżetu zgodnie z jej organizacją ustanowioną w art. 314 TFUE. Jeśli bowiem Rada nie zatwierdzi poprawek przyjętych przez Parlament w wyniku badania projektu budżetu, art. 314 ust. 6 TFUE przewiduje nową debatę parlamentarną nad porozumieniem w sprawie wspólnego projektu zawartym w ramach komitetu pojednawczego.

27. Prawdą jest, że udział komitetu pojednawczego w procedurze przyjęcia rocznego budżetu Unii wprowadzono dopiero w traktacie z Lizbony. Natomiast możliwość przeprowadzenia drugiej sesji parlamentarnej w celu przyjęcia budżetu nie jest nowością. Możliwość drugiego czytania budżetu rocznego istniała już pod rządami art. 203 traktatu EWG¹², to znaczy na długo przed przyjęciem decyzji z Edynburga i jej utrwaleniem w protokołach w sprawie siedzib instytucji.

9 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 35); z dnia 25 stycznia 2017 r., Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, pkt 30); a także z dnia 15 marca 2017 r., Flibtravel International i Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, pkt 18).

10 Opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, pkt 37).

11 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, pkt 88).

12 Zobacz art. 4 Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia budżetowe traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, podpisanego w Luksemburgu w dniu 22 kwietnia 1970 r. [tłumaczenie nieoficjalne] (Dz.U. 1971, L 2, s. 1), jak również art. 12 Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia finansowe traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, podpisanego w Brukseli w dniu 22 lipca 1975 r. (Dz.U. 1977, L 359, s. 1).

28. W związku z tym z braku precyzji nie jest możliwe przyznanie priorytetu jednej sesji przed inną. Gdyby państwa członkowskie chciały ograniczyć obowiązek organizowania obrad w sprawie projektu budżetu Unii w Strasburgu do jednego z dwóch etapów parlamentarnych, powinny były to doprecyzować.

29. Natomiast można zasadnie założyć, iż stanowiąc, że „posiedzenie budżetowe [sesja budżetowa]” powinna odbywać się w Strasburgu, rządy państw członkowskich „miały na celu wskazać, iż wykonywanie przez Parlament na sesji plenarnej jego kompetencji w sprawach budżetowych, zgodnie z art. 203 traktatu WE, powinno nastąpić na jednej ze zwykłych sesji plenarnych w miejscu siedziby tej instytucji”¹³. Zatem unormowanie to nie dotyczy jednego z poszczególnych etapów przyjmowania budżetu, lecz wykonywania odnośnych uprawnień w całości.

30. W wyroku z dnia 1 października 1997 r., Francja/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450) Trybunał interpretował zresztą decyzję z Edynburga „w ten sposób, iż definiuje ona siedzibę Parlamentu jako miejsce, gdzie powinno się odbywać w regularnym rytmie dwanaście zwykłych sesji plenarnych tej instytucji, w tym sesja, w trakcie której Parlament wykonuje uprawnienia budżetowe powierzone mu w traktacie”¹⁴.

31. Wykładnia ta odzwierciedla znaczenie przyjęcia rocznego budżetu Unii z demokratycznego punktu widzenia. Jak bowiem Trybunał już podkreślił, „wykonywanie przez Parlament na sesji plenarnej kompetencji w sprawach budżetowych stanowi [...] fundamentalne wydarzenie w życiu demokratycznym Unii Europejskiej i powinno się odbywać z całą uwagą, starannością i zaangażowaniem, jakich tego rodzaju zadanie wymaga. Wykonywanie tej kompetencji wymaga między innymi publicznej debaty na posiedzeniu plenarnym, pozwalającej obywatelom Unii na zapoznanie się z różnorodnymi poglądami politycznymi wyrażanymi przy tej okazji i na wyrobienie sobie na tej podstawie opinii na temat działań podejmowanych przez Unię”¹⁵.

32. Ponieważ protokoły w sprawie siedzib instytucji powielają decyzję z Edynburga, nie ma powodu do odstąpienia od tej interpretacji. Jest to tym bardziej zasadne, że nowa procedura pojednawcza wprowadzona w art. 314 ust. 5 TFUE nie jest publiczna i wiąże się z udziałem tylko 28 członków Parlamentu. Debata prowadzona przez Parlament na publicznej sesji plenarnej w sprawie wspólnego projektu przyjętego przez komitet pojednawczy wzmacnia rolę Parlamentu i w związku z tym ma szczególne znaczenie dla legitymacji demokratycznej Unii.

2. W przedmiocie wyjątku związanego z właściwym funkcjonowaniem instytucji

33. Jednakże protokoły w sprawie siedzib instytucji podlegają zasadzie wzajemnego poszanowania odpowiednich kompetencji państw członkowskich i Parlamentu¹⁶. Oznacza to, że uregulowanie znajdujące się w lit. a) jedyne artykułu tych protokołów nie może być stosowane w oderwaniu od zobowiązania do lojalnej współpracy, które spoczywa na państwach członkowskich i instytucjach Unii. Mówiąc bardziej szczegółowo – jeżeli Parlament ma obowiązek przestrzegać protokołów w sprawie siedzib instytucji przy ustalaniu swojej organizacji wewnętrznej, nie może to stwarzać przeszkód dla sprawnego funkcjonowania tej instytucji¹⁷ ani tym bardziej dla funkcjonowania Unii.

13 Wyrok z dnia 1 października 1997 r., Francja/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, pkt 28); podkreślenie moje.

14 Wyżej wymieniony wyrok, pkt 29. Zobacz również wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, pkt 40).

15 Wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, pkt 68).

16 Wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, pkt 60).

17 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 lutego 1983 r., Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, pkt 37, 38); z dnia 22 września 1988 r., Francja/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, pkt 34, 35); z dnia 1 października 1997 r., Francja/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, pkt 31, 32); a także z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, pkt 41, 42).

34. Na podstawie tych względów Trybunał stwierdził, że decyzje tymczasowe rządów państw członkowskich dotyczące siedzib instytucji nie wykluczają, że Parlament może w ramach swojej kompetencji do regulowania organizacji wewnętrznej podjąć decyzję o odbyciu sesji plenarnej poza Strasburgiem, pod warunkiem że decyzja ta, po pierwsze, pozostaje wyjątkowa, a po drugie, jest uzasadniona powodami o charakterze obiektywnym, związanymi z prawidłowym funkcjonowaniem Parlamentu¹⁸. Tymczasem w sprawie rozpatrywanej wówczas przez Trybunał powody przytoczone przez Parlament były związane z koniecznością zorganizowania w najbliższym czasie krótkotrwałych sesji, w szczególności w ramach procedury budżetowej, co Trybunał zaakceptował¹⁹.

35. Chociaż wyrok z dnia 22 września 1988 r., Francja/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431) został wydany przed przyjęciem decyzji z Edynburga, przyjęte zasady i metodyka, jak się wydaje, nie straciły na znaczeniu. Po pierwsze, decyzja z Edynburga opiera się na decyzji z dnia 8 kwietnia 1965 r., podpisanej w momencie podpisywania Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, która została wyraźnie przypomniana i potwierdzona przez motyw protokołów w sprawie siedzib instytucji. Po drugie, możliwość organizowania dodatkowych sesji plenarnych w Brukseli jest wyraźnie ustanowiona w lit. a) jedyne go artykułu protokołów w sprawie siedzib instytucji.

36. W związku z tym możliwość zorganizowania drugiej sesji parlamentarnej w sprawie budżetu na dodatkowej sesji plenarnej w Brukseli nie wydaje mi się sprzeczna z protokołami w sprawie siedzib instytucji, pod warunkiem że taki sposób postępowania jest wyjątkowy i uzasadniony zamiarem zapewnienia przyjęcia budżetu zgodnie z procedurą i w terminach określonych w art. 314 TFUE.

37. W demokratycznej Unii wartość, jaką stanowi dla funkcjonowania Unii – a zatem dla obywateli! – posiadanie prawdziwego budżetu rocznego, a nie korzystanie z systemu „prowizorium budżetowego” zgodnie z art. 315 TFUE, musi przeważać nad rygorystycznym przestrzeganiem uregulowania siedziby Parlamentu, gdy dodatkowa sesja plenarna Parlamentu w Brukseli zapewnia takie same gwarancje demokratyczne w kategoriach powagi i jawności obrad co zwyczajna sesja plenarna w Strasburgu.

38. Jak podkreślono w art. 13 TUE, Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi po to, aby móc realizować cele, jakimi są „propagowanie jej wartości, realizacj[a] jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”. W tym celu, zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit 3 TUE, państwa członkowskie „ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Instytucje są zatem narzędziami w służbie Unii, jej obywateli i państw członkowskich, a nie przeszkodami w jej funkcjonowaniu.

3. W przedmiocie zastosowania do niniejszego przypadku

39. Przestrzeganie protokołów w sprawie siedzib instytucji wymaga zatem, aby organizacja obrad i głosowania w sprawie wspólnego projektu na dodatkowej sesji plenarnej Parlamentu w Brukseli miała charakter wyjątkowy i znajdowała uzasadnienie w chęci zapewnienia przyjęcia budżetu zgodnie z procedurą i w terminach określonych w art. 314 TFUE.

¹⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 września 1988 r., Francja/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, pkt 36).

¹⁹ Zobacz wyrok z dnia 22 września 1988 r., Francja/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, pkt 39).

40. Jeżeli chodzi o pierwszy warunek, wyjątkowy charakter tego sposobu postępowania nie wydaje mi się wątpliwy. Od czasu decyzji z Edynburga roczny budżet Unii był bowiem głosowany przez Parlament (lub też przewodniczący Parlamentu stwierdzał jego przyjęcie) podczas dodatkowej sesji w Brukseli tylko sześć razy²⁰.

41. Drugi warunek musi natomiast być oceniany w świetle art. 314 ust. 6 TFUE, który nakłada na Parlament Europejski i Radę obowiązek przyjęcia wspólnego projektu budżetu w terminie 14 dni od daty porozumienia osiągniętego w ramach komitetu pojednawczego.

42. W niniejszym przypadku, ponieważ wspólny projekt budżetu został przyjęty w dniu 17 listopada 2016 r., wykluczona była możliwość zbadania go podczas zwyczajnej sesji plenarnej Parlamentu w Strasburgu w dniach 12–15 grudnia 2016 r. Zatem zwyczajna sesja plenarna, która odbyła się w dniach 21–24 listopada 2016 r. w Strasburgu, była jedyną sesją, podczas której Parlament mógłby teoretycznie przedyskutować i głosować wspólny projekt budżetu na rok budżetowy 2017.

43. Jednak Parlament podnosi, że przed przedstawieniem wspólnego projektu do zatwierdzenia przez Radę i Parlament konieczna jest „transpozycja” tego, co jest na razie jedynie porozumieniem politycznym, do tekstów budżetowych i prawnych. Konieczne jest również przetłumaczenie tych tekstów na 24 języki urzędowe Unii. Służby Rady i Parlamentu zostały zaś poinformowane przez Komisję o dostępności odpowiednich dokumentów dopiero w wiadomości przesłanej pocztą elektroniczną w dniu 24 listopada 2016 r. o godz. 16.42, czyli mniej niż godzinę przed końcem sesji zwyczajnej Parlamentu²¹.

44. Wydaje mi się, że ta okoliczność jest powodem o charakterze obiektywnym, uzasadniającym odstępstwo od zasady stanowiącej, że roczny budżet Unii jest omawiany i głosowany przez Parlament podczas zwyczajnej sesji plenarnej w Strasburgu.

45. W istocie bowiem, sięgając po wyrażenie użyte przez rząd francuski w uwagach na piśmie, obrady i głosowanie nad wspólnym projektem uzgodnionym w ramach procedury pojednawczej stanowią – tak jak badanie stanowiska Rady w sprawie projektu budżetu – fundamentalne wydarzenie w życiu demokratycznym Unii²². Powołując się na wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Francja/Parlament (C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:7), rząd francuski słusznie zauważa, że jedna i druga czynność powinny być wykonane z całą uwagą, starannością i zaangażowaniem, jakich tego rodzaju zadanie wymaga.

46. W tych okolicznościach nie można twierdzić, że „obrazy i głosowanie nad wspólnym projektem stanowią dziś nowy podstawowy etap procedury budżetowej i nie można zatem uważać, że etap ten ma mniejszą wagę niż etap, w którym instytucje wypowiadają się po raz pierwszy w sprawie projektu [...] budżetu [Unii]”²³, i jednocześnie twierdzić, że dostępność we wszystkich językach urzędowych Unii wspólnego projektu w odpowiednich aktach budżetowych i prawnych nie stanowi warunku wstępnego wykonywania przez Parlament jego kompetencji budżetowych z uwagą, starannością i zaangażowaniem, jakich tego rodzaju zadanie wymaga.

20 Według odpowiedzi na skargę Parlamentu były to przypadki przyjęcia budżetów na lata 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 i 2018. Ponadto zwracam uwagę, że Republika Francuska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności jedynie przeciwko aktom przyjętym przez Parlament w Brukseli podczas sesji budżetowych w 2016 r. i 2017 r. (czyli w przypadku niniejszego postępowania oraz postępowania toczącego się pod numerem C-92/18).

21 Wiadomość e-mail na temat wersji w języku angielskim odpowiednich dokumentów wyjaśnia, że wersje tych dokumentów, przetłumaczone na wszystkie inne języki urzędowe, są przekazywane bezpośrednio przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej sekretariatowi Komitetu Budżetowego Rady i komisji „BUDG” Parlamentu.

22 Zobacz pkt 53 repliki Republiki Francuskiej.

23 Zobacz pkt 52 repliki Republiki Francuskiej.

47. W tych okolicznościach wydaje się, że jedynym sposobem na przyjęcie budżetu ogólnego na rok 2017 w terminach przewidzianych w art. 314 ust. 6 TFUE bez utrudnienia właściwego funkcjonowania Parlamentu było włączenie tej kwestii do porządku obrad dodatkowej sesji plenarnej, która została zaplanowana w Brukseli w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2016 r. przy przyjmowaniu w dniu 20 maja 2015 r. harmonogramu sesji plenarnych na rok 2016.

48. Co się tyczy aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu, jako organ tej instytucji, nadaje moc obowiązującą budżetowi Unii, nie można zaprzeczyć, że akt ten stanowi integralną część procedury budżetowej²⁴, nawet jeśli to jedynie art. 91 regulaminu wewnętrznego Parlamentu Europejskiego, a nie traktat, stanowi, że jeżeli przewodniczący uzna, że budżet został przyjęty zgodnie z postanowieniami art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „ogłasza na posiedzeniu [plenarnym], że budżet został ostatecznie przyjęty”.

49. Natomiast art. 314 ust. 9 TFUE nie przewiduje żadnych formalności odnośnie do tego ogłoszenia ani nie określa żadnego terminu wykonania tego aktu przez przewodniczącego Parlamentu. W konsekwencji nie można zasadnie utrzymywać, że „akt” ów nie mógł nastąpić podczas ostatniego zwykłej sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, która odbyła się w Strasburgu w dniach 12–15 grudnia 2016 r.

50. Z powyższych rozważań wynika, iż należy stwierdzić nieważność aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu ogłosił, że budżet ogólny na 2017 r. został ostatecznie przyjęty.

VI. W przedmiocie utrzymania w mocy skutków aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu stwierdził, że budżet ogólny Unii na rok budżetowy 2017 został ostatecznie przyjęty

51. Na wypadek gdyby Trybunał stwierdził nieważność aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu ogłosił ostateczne przyjęcie budżetu ogólnego Unii na rok 2017, rząd francuski wnosi do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków tego aktu aż do momentu, gdy budżet ten zostanie ostatecznie przyjęty na mocy aktu zgodnego z traktatami.

52. Stwierdzenie nieważności aktu przewodniczącego Parlamentu pozbawiłoby budżet na 2017 r. ważności²⁵. Tymczasem w sytuacji, w której stwierdzenie nieważności unijnego budżetu następuje w chwili, gdy upłynęła już znaczna część danego roku budżetowego, konieczność zapewnienia ciągłości służby publicznej oraz ważne względy pewności prawa uzasadniają określenie przez Trybunał, które skutki budżetu powinny być uważane za ostateczne²⁶. Zastosowanie art. 264 akapit 2 TFUE jest tym bardziej potrzebne w niniejszej sprawie, że rok 2017 upłynął w całości.

53. W tych okolicznościach uzasadnione jest utrzymanie w mocy skutków aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu stwierdził, że budżet został ostatecznie przyjęty, do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, przyjętego w sposób ważny nowego aktu mającego go zastąpić.

²⁴ W sprawie, w której wydano wyrok z dnia 3 lipca 1986 r., Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, pkt 7, 8), Trybunał w sposób wyraźny oddalił twierdzenie podnoszone przez Parlament, zgodnie z którym przewodniczący Parlamentu działa *dopiero po* zakończeniu procedury budżetowej.

²⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 lipca 1986 r., Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, pkt 46).

²⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 lipca 1986 r., Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, pkt 48).

VII. W przedmiocie kosztów

54. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednakże zgodnie z ust. 3 tego artykułu strony pokrywają własne koszty w razie częściowego uwzględnienia żądań. Ponieważ skarga Republiki Francuskiej była bezzasadna w odniesieniu do trzech z czterech zaskarżonych aktów, należy zastosować ten przepis.

55. Zgodnie z art. 140 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Wielkie Księstwo Luksemburga pokrywa własne koszty.

VIII. Wnioski

56. Biorąc powyższe pod uwagę, proponuję, by Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu Europejskiego stwierdził, że budżet ogólny Unii Europejskiej na 2017 r. został ostatecznie przyjęty.
- 2) Skutki aktu, w drodze którego przewodniczący Parlamentu stwierdził, że budżet ogólny został ostatecznie przyjęty, zostają utrzymane do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, przyjętego w sposób ważny nowego aktu mającego go zastąpić.
- 3) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 4) Każda ze stron pokrywa własne koszty.