



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MELCHIOR WATHELET
prednesené 5. júna 2018¹

Vec C-73/17

**Francúzska republika
proti**

Európskemu parlamentu

„Žaloba o neplatnosť – Sídlo inštitúcií – Európsky parlament – Výkon rozpočtovej právomoci – Riadne plenárne schôdze v Štrasburgu alebo dodatočné plenárne schôdze v Bruseli – Návrh na zachovanie právnych účinkov v prípade zrušenia“

I. Úvod

1. Vo svojej žalobe podanej 9. februára 2018 Francúzska republika, ktorú v konaní podporuje Luxemburské veľkovevodstvo, navrhuje Súdnemu dvoru, aby zrušil štyri akty Európskeho parlamentu týkajúce sa prijatia všeobecného rozpočtu Európskej únie na rozpočtový rok 2017, a to:

- program rokovania 30. novembra 2016 v rozsahu, v akom je do neho zaradená rozprava o spoločnom návrhu všeobecného rozpočtu [dokument P8_OJ(2016)11-30],
- program rokovania 1. decembra 2016 v rozsahu, v akom je do neho zaradené hlasovanie nasledované vysvetleniami hlasovania o spoločnom návrhu všeobecného rozpočtu [dokument P8_OJ(2016)12-01],
- legislatívne uznesenie Parlamentu z 1. decembra 2016 k spoločnému návrhu všeobecného rozpočtu [dokument T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475 v jeho predbežnom znení] a
- akt, ktorým predseda Parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol prijatý s konečnou platnosťou (spolu ďalej len „napadnuté akty“).

2. Podľa Francúzskej republiky k rozprave o spoločnom návrhu všeobecného rozpočtu, k hlasovaniu Parlamentu o tomto návrhu a k aktu predsedu Parlamentu, ktorým vyhlasuje, že rozpočet bol prijatý, malo dôjsť na riadnej plenárnej schôdzi Parlamentu v Štrasburgu (Francúzsko) a nie na dodatočnej plenárnej schôdzi, ktorá sa konala 30. novembra a 1. decembra 2016 v Bruseli (Belgicko).

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

3. Tento spor teda rozširuje zoznam vecí týkajúcich sa sídla Parlamentu.² Samozrejme, neignorujem politické hľadiská a environmentálne alebo rozpočtové záujmy, ba dokonca záujmy národnej hrdosti, ktoré sprevádzajú rozdelenie činností Parlamentu medzi Štrasburg a Brusel a sťahovanie medzi týmito dvomi mestami každý mesiac. Ako však správne zdôraznil generálny advokát Mengozzi vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796), „hoci Súdny dvor nemôže ignorovať kontext značného spochybňovania povinnosti Parlamentu sídliť v Štrasburgu..., je potrebné pripomenúť, že... má rozhodnúť o právnych otázkach“³ a iba o nich.

II. Právny rámec

4. Dňa 12. decembra 1992 vlády členských štátov po vzájomnej dohode prijali na základe článku 216 Zmluvy o EHS, článku 77 Zmluvy o ESUO a článku 189 Zmluvy o ESAE rozhodnutie o určení sídla inštitúcií a určitých orgánov a útvarov európskych spoločenstiev⁴ (ďalej len „rozhodnutie z Edinburghu“).

5. Po zahrnutí textu článku 1 písm. a) rozhodnutia z Edinburghu do protokolu č. 12 pripojeného k Zmluvám o EÚ, ES, ESUO a ESAE je v súčasnosti tento text zahrnutý do protokolu č. 6 pripojeného k Zmluve o EÚ a Zmluve o FEÚ a protokolu č. 3 pripojeného k Zmluve o ESAE o umiestnení sídel inštitúcií a niektorých orgánov, úradov a agentúr a útvarov Európskej únie (spolu ďalej len „protokoly o sídlach inštitúcií“).

6. Podľa písmena a) jediného článku protokolov o sídlach inštitúcií: „Európsky parlament má svoje sídlo v Štrasburgu, kde sa koná 12 mesačných plenárnych zasadnutí, vrátane zasadnutia o rozpočte. Dodatočné plenárne zasadnutia sa konajú v Bruseli. Výbory Európskeho parlamentu zasadať v Bruseli. Generálny sekretariát Európskeho parlamentu a jeho oddelenia zostávajú v Luxemburgu.“

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

7. Európska komisia zverejnila 18. júla 2016 návrh rozpočtu na rozpočtový rok 2017. Dňa 12. septembra 2016 Rada Európskej únie predložila Parlamentu svoju pozíciu k tomuto návrhu. Po hlasovaní v rozpočtovom výbore a rozprave na riadnej plenárnej schôdzi, ktorá sa konala v Štrasburgu od 24. do 27. októbra 2016, prijal Parlament 26. októbra 2016 legislatívne uznesenie, ktorým predložil pozmeňujúce návrhy k tomuto návrhu. Rozpočtový zmierovací postup medzi Parlamentom a Radou začal 27. októbra 2016 a 17. novembra 2016 dospel k dohode na spoločnom návrhu, ktorý bol v ten istý deň predložený Parlamentu a Rade.

8. Rada schválila spoločný návrh 28. novembra 2016. Parlament nezaradil rozpravu a hlasovanie o tomto návrhu do programu riadnej plenárnej schôdze, ktorá sa konala v Štrasburgu od 21. do 24. novembra 2016, ale do programu dodatočnej plenárnej schôdze, ktorá sa konala v Bruseli od 30. novembra do 1. decembra 2016.

9. Legislatívnym uznesením z 1. decembra 2016 Parlament schválil spoločný návrh. V ten istý deň predseda Parlamentu ešte stále v Bruseli vyhlásil, že rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol s konečnou platnosťou prijatý. Posledná riadna plenárna schôdza v roku 2016 sa uskutočnila v Štrasburgu od 12. do 15. decembra 2016.

2 Pozri rozsudky z 10. februára 1983, Luxembursko/Parlament (230/81, EU:C:1983:32); z 28. novembra 1991, Luxembursko/Parlament (C-213/88 a C-39/89, EU:C:1991:449); z 1. októbra 1997, Francúzsko/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), ako aj z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796).

3 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi v spojených veciach Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:545, bod 44).

4 Ú. v. ES C 341, 1992, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 223.

IV. Konanie pred Súdnyim dvorom a návrhy účastníkov konania

10. Francúzska republika podala 9. februára 2017 prejednávajúcu žalobu. V tejto žalobe navrhuje Súdny dvor, aby:

- zrušil napadnuté akty,
- zachoval účinky aktu, ktorým predseda parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol s konečnou platnosťou prijatý, až dotedy, pokiaľ bude tento rozpočet s konečnou platnosťou prijatý aktom, ktorý bude v súlade so Zmluvami, a v primeranej lehote odo dňa vyhlásenia rozsudku, a
- uložil Parlamentu povinnosť nahradiť trovy konania.

11. Francúzska republika odôvodňuje svoju žalobu jediným žalobným dôvodom založeným na tom, že napadnuté akty sú v rozpore s protokolmi o sídlach inštitúcií.

12. Parlament navrhuje Súdny dvor, aby:

- vyslovil, že žaloba je neprípustná v rozsahu, v akom sa týka dvoch napadnutých programov a uznesenia,
- zamietol žalobu a
- uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania,
- subsidiárne zachoval účinky aktu, ktorým predseda Parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet bol s konečnou platnosťou prijatý, až dotedy, pokiaľ v primeranej lehote nadobudne účinnosť nový akt, ktorý ho má nahradiť.

13. Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 7. júna 2017 sa vyhovel návrhu Luxemburského veľkovojsvodstva na vstup ako vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Francúzskej republiky.

V. Analýza

A. O prípustnosti

14. Parlament sa domnieva, že žaloba je neprípustná v rozsahu, v akom sa týka dvoch programov rokovania Parlamentu 30. novembra 2016 a 1. decembra 2016, ako aj uznesenia z 1. decembra 2016 k spoločnému návrhu všeobecného rozpočtu. Programy rokovania sú iba čisto internými organizačnými opatreniami Parlamentu bez právnych účinkov voči tretím osobám; uznesenie je iba prípravným aktom pre prijatie aktu, ktorým predseda Parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol s konečnou platnosťou prijatý.

15. Súdny dvor opakovane odmietal tento typ tvrdení z dôvodu, že posúdenie právnych účinkov sporných aktov bolo neoddeliteľne spojené s preskúmaním ich obsahu, a teda meritórnym preskúmaním žaloby.⁵

⁵ Pozri rozsudky z 10. februára 1983, Luxembursko/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, bod 30); z 22. septembra 1988, Francúzsko/Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 15); z 28. novembra 1991, Luxembursko/Parlament (C-213/88 a C-39/89, EU:C:1991:449, bod 16), ako aj z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 20).

16. Napriek tomu konštatujem, že akty, o ktoré išlo v dotknutých rozsudkoch, neboli programy rokovania ani uznesenia prijaté v rámci procesu schvaľovania rozpočtu. V tomto prípade sa mi však problém javí z iného uhla. Dva napadnuté programy rokovania sú totiž formalitami nevyhnutnými na rozpravu a hlasovanie Parlamentu o spoločnom návrhu všeobecného rozpočtu zostavenom v zmierovacom výbore v súlade s podmienkami a lehotami, ktoré sú upravené v článku 314 ods. 6 a 7 ZFEÚ. Uznesenie z 1. decembra 2016 k spoločnému návrhu všeobecného rozpočtu je zase formálnym vyjadrením schválenia Parlamentu, ku ktorému došlo na záver tejto rozpravy. Najmä na tomto základe môže predseda Parlamentu v súlade s článkom 314 ods. 9 ZFEÚ vysloviť, že rozpočet je s konečnou platnosťou prijatý. Myslím si teda, že každý z napadnutých aktov má rozpočtovú povahu.

17. Na základe článku 314 ods. 10 ZFEÚ, ktorý spresňuje, že každá inštitúcia, ktorá sa zúčastňuje na prijatí rozpočtu Únie, „vykonáva právomoci jej zverené [článkom 314 ZFEÚ] v súlade so zmluvami a právnymi aktmi prijatými na ich základe, najmä so zreteľom na vlastné zdroje Únie a rovnováhu príjmov a výdavkov“, však Súdny dvor rozhodol, že rozpočtová povaha aktu nebráni tomu, aby bola proti nemu podaná žaloba o neplatnosť.⁶ Platí totiž, že „bez možnosti predložiť akty rozpočtového orgánu na preskúmanie Súdneho dvora by inštitúcie, ktoré tvoria tento orgán, mohli zasiahnuť do právomocí členských štátov alebo iných inštitúcií alebo prekročiť medze svojich právomocí“⁷.

18. Myslím si preto, že žaloba podaná Francúzskou republikou je prípustná nielen v rozsahu, v akom sa týka aktu, ktorým predseda parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol prijatý s konečnou platnosťou⁸, ale aj v rozsahu, v akom sa týka programov rokovania Parlamentu 30. novembra 2016 a 1. decembra 2016, ako aj legislatívneho uznesenia parlamentu z 1. decembra 2016 k spoločnému návrhu všeobecného rozpočtu.

B. O veci samej

1. O zásade organizácie schôdzy o rozpočte v Štrasburgu

19. Podľa písmena a) jediného článku protokolov o sídlach inštitúcií „Európsky parlament má svoje sídlo v Štrasburgu, kde sa koná 12 mesačných plenárnych zasadnutí, vrátane zasadnutia o rozpočte“.

20. Francúzska vláda sa domnieva, že tento odkaz na „zasadnutie o rozpočte“ nemožno vykladať tak, že sa špecificky týka schôdzy, na ktorej Parlament v súlade s článkom 314 ods. 4 ZFEÚ preskúma a spravídla zmení pôvodný návrh rozpočtu tak, ako bol zmenený Radou. Aj keby tento pojem odkazoval na jediné a špecifickú schôdzu, nič neumožňuje domnievať sa, že sa týka práve tejto schôdzy a nie schôdzy, na ktorej sa koná rozprava a hlasovanie o spoločnom návrhu prijatom zmierovacím výborom.

21. Podľa doslovného a historického výkladu protokolov o sídlach inštitúcií, chápaných v ich rôznych jazykových verziách a s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora, Parlament naopak tvrdí, že výraz „zasadnutie o rozpočte“ treba vykladať tak, že sa týka schôdzy, na ktorej Parlament vykonáva právomoci predložiť pozmeňovací návrh k pôvodnému návrhu rozpočtu tak, ako bol zmenený Radou, ktoré mu boli pôvodne zverené článkom 203 Zmluvy o EHS.

⁶ Pozri rozsudok z 3. júla 1986, Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 13).

⁷ Rozsudok z 3. júla 1986, Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 12).

⁸ Nie je sporné, že akt, ktorým predseda parlamentu vyslovil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol s konečnou platnosťou prijatý, je aktom, ktorý možno napadnúť v zmysle článku 263 ZFEÚ. V tejto súvislosti pozri rozsudok zo 17. septembra 2013, Rada/Parlament (C-77/11, EU:C:2013:559, bod 60).

22. Podľa Parlamentu totiž z použitia výrazu „zasadnutie o rozpočte“ v jednotnom čísle vyplýva, že tento výraz odkazuje na jedinú špecifickú schôdzu. V rozhodnutí z Edinburghu chceli členské štáty iba zakotviť predchádzajúcu prax Parlamentu spočívajúcu v tom, že koncom októbra alebo začiatkom novembra sa organizovala plenárna schôdza v Štrasburgu, nazývaná „októbrová schôdza II“, ktorá sa pripájala k riadnym plenárnym schôdzam konajúcim sa každý mesiac a slúžila v podstate na prvé čítanie rozpočtu. Naopak, nič v protokoloch o sídlach inštitúcií neukladá Parlamentu povinnosť, aby aj neskoršiu rozpravu a hlasovanie o spoločnom návrhu prijatom zmierovacím výborom uskutočnil na riadnej plenárnej schôdzi v Štrasburgu.

23. S týmto výkladom nemožno súhlasiť.

24. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora treba pri výklade ustanovenia práva Únie zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.⁹

25. Hoci totiž „znenie ustanovenia je vždy východiskovým bodom a zároveň limitom každého výkladu“¹⁰, uplatnenie teleologického výkladu je fakultatívne iba v prípade, ak je daný text absolútne jasný a jednoznačný.¹¹ V prejednávanej veci však treba uviesť, že znenie písmena a) jediného článku protokolov o sídlach inštitúcií neumožňuje samo osebe určiť pôsobnosť výrazu „zasadnutie o rozpočte“.

26. Použitie určitého člena „la“ v jednotnom čísle a nie jeho verzie „les“ v množnom čísle nasvedčuje tomu, že tento výraz označuje jedno plenárne rokovanie. Tento reštriktívny výklad však nie je v súlade s procesom prijímania rozpočtu tak, ako je upravený v článku 314 ZFEÚ. Ak totiž Rada na záver svojho preskúmania návrhu rozpočtu neschváli pozmeňujúce návrhy prijaté Parlamentom, článok 314 ods. 6 ZFEÚ upravuje novú parlamentnú rozpravu o dohode o spoločnom návrhu uzavretej v rámci zmierovacieho výboru.

27. Je pravda, že účasť zmierovacieho výboru v procese prijímania rozpočtu Únie zaviedla Lisabonská zmluva. Naopak, možnosť druhej parlamentnej schôdze venovanej prijímaniu rozpočtu nie je novinkou. Možnosť druhého čítania rozpočtu existovala už počas platnosti článku 203 Zmluvy o EHS¹², teda dlho pred prijatím rozhodnutia z Edinburghu a jej zakotvením v protokoloch o sídlach inštitúcií.

28. V dôsledku toho bez ďalšieho spresnenia nemožno uprednostniť jednu schôdzu pred druhou. Ak členské štáty chceli obmedziť povinnosť konať rozpravu týkajúcu sa návrhu rozpočtu Únie v Štrasburgu na jednu z dvoch parlamentných etáp, mali to špecifikovať.

29. Naopak, keďže je jednoducho uvedené, že „zasadnutie o rozpočte“ sa má konať v Štrasburgu, možno oprávnene predpokladať, že vlády členských štátov „chceli uviesť, že k *výkonu rozpočtovej právomoci Parlamentom na plenárnom rokovaní* v súlade s článkom 203 Zmluvy ES, m[alo] dôjsť na jednej z riadnych plenárnych schôdzí, ktoré sa odohrávajú v sídle inštitúcie“¹³. Nemá sa teda na mysli jedna zo špecifických etáp prijímania rozpočtu, ale skôr výkon právomoci ako celku.

9 Pozri najmä rozsudky zo 16. júla 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, bod 35); z 25. januára 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, bod 30), ako aj z 15. marca 2017, Flibtravel International a Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, bod 18).

10 Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, bod 37).

11 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, bod 88).

12 Pozri článok 4 Zmluvy o zmene niektorých rozpočtových ustanovení Zmlúv o založení Európskych spoločenstiev a Zmluvy o vytvorení spoločnej Rady a spoločnej Komisie Európskych spoločenstiev, podpísanej v Luxemburgu 22. apríla 1970 [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 2, 1971, s. 1), ako aj článok 12 Zmluvy o zmene niektorých finančných ustanovení Zmlúv o založení Európskych spoločenstiev a Zmluvy o vytvorení spoločnej Rady a spoločnej Komisie Európskych spoločenstiev, podpísanej v Bruseli 22. júla 1975 [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 359, 1977, s. 1).

13 Rozsudok z 1. októbra 1997, Francúzsko/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, bod 28); kurzívou zvýraznil generálny advokát.

30. V rozsudku z 1. októbra 1997, Francúzsko/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), Súdny dvor okrem toho vyložil rozhodnutie z Edinburgu „tak, že sídlo Parlamentu definuje ako miesto, kde sa má v pravidelných časových odstupoch konať dvanásť riadnych plenárnych schôdzí tejto inštitúcie vrátane *schôdzí*, počas ktorých má Parlament vykonávať rozpočtové právomoci“¹⁴.

31. Tento výklad možno vysvetliť významom prijatia rozpočtu Únie z demokratického hľadiska. Ako totiž zdôraznil Súdny dvor, „výkon rozpočtovej právomoci Parlamentu na plenárnom rokovaní... predstavuje... zásadný moment v demokratickom živote Európskej únie, a preto sa musí uskutočňovať s maximálnou pozornosťou, dôslednosťou a maximálnym nasadením, ktoré si takáto zodpovednosť vyžaduje. Výkon tejto právomoci vyžaduje najmä verejnú diskusiu v pléne umožňujúcu občanom Únie oboznámiť sa s prejavom rôznych politických smerov a tak si vytvoriť vlastný politický názor o činnosti Únie“¹⁵.

32. Keďže protokoly o sídlach inštitúcií prevzali rozhodnutie z Edinburgu, neexistuje dôvod odchyliť sa od tohto výkladu. Je to odôvodnené tým skôr, že nový zmierovací postup zavedený v článku 314 ods. 5 ZFEÚ nie je verejný a zahŕňa iba účasť 28 členov Parlamentu. Rozprava na plenárnom a verejnom rokovaní, uskutočnená Parlamentom o spoločnú návrhu prijatom zmierovacím výborom, posilňuje úlohu Parlamentu, a má teda veľký význam pre demokratickú legitimitu Únie.

2. O výnimke súvisiacej s riadnym fungovaním inštitúcie

33. Protokoly o sídlach inštitúcií sa však riadia vzájomným rešpektovaním právomocí členských štátov a Parlamentu.¹⁶ Znamená to, že písmeno a) jediného ustanovenia týchto protokolov nemožno uplatňovať bez zohľadnenia povinností lojálnej spolupráce, ktoré sú uložené členským štátom a inštitúciám Únie. Konkrétne platí, že hoci je Parlament povinný rešpektovať protokoly o sídlach inštitúcií, keď upravuje svoju vnútornú organizáciu, nemôže to brániť riadnemu fungovaniu tejto inštitúcie¹⁷ a tým skôr riadnemu fungovaniu Únie.

34. Na základe týchto úvah Súdny dvor rozhodol, že predbežné rozhodnutia vlád členských štátov o sídlach inštitúcií nevyklúčujú, že Parlament pri výkone svojej právomoci upravovať svoju vnútornú organizáciu môže rozhodnúť o tom, že plenárna schôdza sa bude konať mimo Štrasburgu, pod podmienkou, že toto rozhodnutie jednak zostane výnimočné a jednak je odôvodnené objektívnymi dôvodmi vzťahujúcimi sa na riadne fungovanie Parlamentu.¹⁸ Vo veci, ktorá bola Súdnemu dvoru predložená v tom čase, sa teda dôvody uvádzané Parlamentom vzťahovali na potrebu v krátkom čase organizovať krátke schôdze najmä v rámci procesu prijímania rozpočtu, čo Súdny dvor akceptoval.¹⁹

35. Hoci rozsudok z 22. septembra 1988, Francúzsko/Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431), bol vyhlásený pred prijatím rozhodnutia z Edinburgu, myslím si, že zásada a metodológia, ktorými sa riadil, nestratili svoj význam. Na jednej strane sa rozhodnutie z Edinburgu zakladá na rozhodnutí z 8. apríla 1965, ktoré bolo podpísané pri podpise Zmluvy o vytvorení spoločnej Rady a spoločnej Komisie Európskych spoločenstiev, ktorá bola výslovne pripomenutá a potvrdená v odôvodnení protokolov o sídlach inštitúcií. Na druhej strane možnosť konať dodatočné plenárne schôdze v Bruseli je výslovne zakotvená v písmene a) jediného článku protokolov o sídlach inštitúcií.

14 Bod 29 uvedeného rozsudku. Pozri rovnako rozsudok z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 40).

15 Rozsudok z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 68).

16 Rozsudok z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 60).

17 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. februára 1983, Luxembursko/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, body 37 a 38); z 22. septembra 1988, Francúzsko/Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, body 34 a 35); z 1. októbra 1997, Francúzsko/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450, body 31 a 32), ako aj z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, body 41 a 42).

18 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. septembra 1988, Francúzsko/Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 36).

19 Pozri rozsudok z 22. septembra 1988, Francúzsko/Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 39).

36. V tomto rámci si myslím, že možnosť konať druhú parlamentnú schôdzu týkajúcu sa rozpočtu na dodatočnej plenárnej schôdzi v Bruseli neporušuje protokoly o sídlach inštitúcií pod podmienkou, že takýto postup je výnimočný a odôvodnený úmyslom zabezpečiť prijatie rozpočtu v súlade s postupom a lehotami stanovenými v článku 314 ZFEÚ.

37. V demokratickej Únii záujem na tom, aby bol radšej prijatý skutočný rozpočet na rok ako využívaný systém „dvanástich provizórnych“ rozpočtov upravený v článku 315 ZFEÚ, ktorý existuje v prospech fungovania Únie – a teda občanov! –, musí nevyhnutne prevážiť nad dôsledným rešpektovaním sídla Parlamentu, keďže dodatočná plenárna schôdza Parlamentu v Bruseli ponúka rovnaké demokratické záruky z hľadiska dôstojnosti a verejnosti rozpravy ako riadna plenárna schôdza v Štrasburgu.

38. Ako zdôrazňuje článok 13 ZEÚ, hoci má Únia k dispozícii inštitucionálny rámec, jeho účelom je „podporovať jej hodnoty, sledovať jej ciele, slúžiť jej záujmom, záujmom jej občanov a členských štátov, ako aj zabezpečovať konzistentnosť, efektívnosť a kontinuitu jej politik a činností“. Na tento účel v súlade s článkom 4 ods. 3 tretím pododsekom ZEÚ členské štáty „pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijmú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie“. Inštitúcie sú teda nástrojmi v službe Únie, jej občanov a členských štátov a nie prekážkami jej fungovania.

3. O uplatnení na prejednávanej vec

39. Aby boli dodržané protokoly o sídlach inštitúcií, musí byť teda organizácia rozpravy a hlasovania o spoločnom návrhu na dodatočnej plenárnej schôdzi v Bruseli výnimočná a odôvodnená úmyslom zabezpečiť prijatie rozpočtu v súlade s postupom a lehotami stanovenými v článku 314 ZFEÚ.

40. Pokiaľ ide o prvú podmienku, výnimočná povaha tohto postupu sa mi nejaví sporná. Od prijatia rozhodnutia z Edinburghu totiž Parlament hlasoval o ročnom rozpočte Únie (alebo predseda Parlamentu vyhlásil, že rozpočet bol prijatý) na dodatočnej plenárnej schôdzi v Bruseli iba šesťkrát.²⁰

41. Druhú podmienku treba posúdiť z hľadiska článku 314 ods. 6 ZFEÚ, ktorý ukladá Parlamentu a Rade povinnosť schváliť spoločný návrh rozpočtu v lehote štrnástich dní odo dňa dosiahnutia dohody v zmluvacom výbore.

42. Keďže v tomto prípade bol spoločný návrh rozpočtu schválený 17. novembra 2016, bolo vylúčené jeho preskúmanie na riadnej plenárnej schôdzi Parlamentu plánovanej v Štrasburgu od 12. do 15. decembra 2016. Riadna plenárna schôdza, ktorá sa konala v Štrasburgu od 21. do 24. novembra 2016, teda zostávala jedinou, počas ktorej Parlament teoreticky mohol uskutočniť rozpravu a hlasovanie o spoločnom návrhu rozpočtu na rok 2017.

43. Parlament však tvrdí, že pred predložením spoločného návrhu na schválenie Rady a Parlamentu je nevyhnutné „pretvoriť“ to, čo je ešte iba politickou dohodou na texty rozpočtovej a právnej povahy. Je tiež nevyhnutné zabezpečiť ich preklad do dvadsiatich štyroch úradných jazykov Únie. Služby Rady a Parlamentu však boli Komisiou informované o tom, že sú k dispozícii príslušné dokumenty, až emailom z 24. novembra 2016 o 16.42 hod., teda menej ako jednu hodinu pred koncom riadnej schôdze Parlamentu.²¹

20 Podľa vyjadrenia Parlamentu k žalobe ide o prijatie rozpočtov na roky 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 a 2018. Okrem toho uvádzam, že Francúzska republika podala žalobu o neplatnosť iba proti aktom, ktoré prijal Parlament v Bruseli počas schôdzi o rozpočte v rokoch 2016 a 2017 (teda ide o konanie v tejto veci a konanie prebiehajúce pod spisovou značkou C-92/18).

21 V emaile týkajúcom sa anglickej verzie príslušných dokumentov sa spresňuje, že verzie týchto dokumentov, preložené do všetkých ostatných úradných jazykov, sú odovzdané priamo Úradom pre publikácie Európskej únie na sekretariáty rozpočtového výboru Rady a výboru „BUDG“ Parlamentu.

44. Táto okolnosť sa mi javí ako objektívny dôvod odôvodňujúci odchýlenie sa od zásady, aby sa rozprava a hlasovanie o ročnom rozpočte v Parlamente konali na riadnej plenárnej schôdzi v Štrasburgu.

45. Ak totiž parafrázujem vyjadrenie francúzskej vlády v jej písomných pripomienkach, rozprava a hlasovanie o spoločnom návrhu vyplývajúcom zo zmierovacieho postupu predstavujú rovnako ako preskúmanie pozície Rady k návrhu rozpočtu základný moment v demokratickom živote Únie.²² S odkazom na rozsudok z 13. decembra 2012, Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:7), sa francúzska vláda správne domnieva, že jedno aj druhé treba vykonať so všetkou pozornosťou, dôslednosťou a nasadením, ktoré taká zodpovednosť vyžaduje.

46. Za týchto okolností nemožno tvrdiť, že „rozprava a hlasovanie o spoločnom návrhu predstavujú dnes novú základnú etapu procesu prijímania rozpočtu a [že sa] preto nemožno domnievať, že táto etapa je menej dôležitá ako etapa, počas ktorej sa inštitúcie prvýkrát vyjadrujú k návrhu... rozpočtu [Únie]“²³, a zároveň, že dostupnosť spoločného návrhu v správnych textoch rozpočtovej a právnej povahy vo všetkých úradných jazykoch Únie nie je nevyhnutným predpokladom na to, aby Parlament mohol vykonať svoju rozpočtovú právomoc s pozornosťou, dôslednosťou a nasadením, ktoré taká zodpovednosť vyžaduje.

47. Za týchto okolností sa skutočne zdá, že jediným spôsobom, akým bolo možné prijať všeobecný rozpočet na rozpočtový rok 2017 v lehotách stanovených v článku 314 ods. 6 ZFEÚ bez narušenia riadneho fungovania Parlamentu, bolo zaradiť túto tému na program dodatočnej plenárnej schôdze, ktorá bola 20. mája 2015 počas schvaľovania rozvrhu plenárnych schôdzí v roku 2016 naplánovaná tak, že sa mala konať v Bruseli 30. novembra a 1. decembra 2016.

48. Pokiaľ ide o akt, ktorým predseda Parlamentu ako orgán tejto inštitúcie priznáva záväznosť rozpočtu Únie, nemožno popierať, že tento akt je neoddeliteľnou súčasťou procesu prijímania rozpočtu²⁴, hoci iba článok 91 Rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu, a nie Zmluva, stanovuje, že keď sa predseda domnieva, že rozpočet bol prijatý v súlade s ustanoveniami článku 314 ZFEÚ, „vyhlási v pléne, že rozpočet bol prijatý s konečnou platnosťou“.

49. Napriek tomu, hoci článok 314 ods. 9 ZFEÚ nevyžaduje žiadnu formálnu podmienku na toto vyhlásenie, neukladá predsedovi Parlamentu ani lehotu, v ktorej tak musí urobiť. V dôsledku toho nemožno oprávnene tvrdiť, že k tomuto „aktu“ nemohlo dôjsť na poslednej riadnej plenárnej schôdzi Parlamentu, ktorá sa konala v Štrasburgu od 12. do 15. decembra 2016.

50. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že akt, ktorým predseda Parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol s konečnou platnosťou prijatý, treba zrušiť.

VI. O zachovaní časových účinkov aktu, ktorým predseda Parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol s konečnou platnosťou prijatý

51. Ak by Súdny dvor zrušil akt, ktorým predseda Parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol s konečnou platnosťou prijatý, francúzska vláda navrhuje Súdnemu dvoru, aby zachoval účinky tohto aktu až dovtedy, pokiaľ bude uvedený rozpočet s konečnou platnosťou prijatý aktom, ktorý bude v súlade so Zmluvami.

²² Pozri bod 53 repliky Francúzskej republiky.

²³ Pozri bod 52 repliky Francúzskej republiky.

²⁴ Vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 3. júla 1986, Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, body 7 a 8), Súdny dvor výslovne odmietol názor uvádzaný Parlamentom, že predseda Parlamentu koná až po ukončení procesu prijímania rozpočtu.

52. Zrušenie aktu predsedu Parlamentu má za následok neplatnosť rozpočtu na rozpočtový rok 2017.²⁵ Keď však ku konštatovaniu neplatnosti rozpočtu Únie dochádza v čase, keď už uplynula veľká časť daného rozpočtového roka, potreba zabezpečiť kontinuitu európskej verejnej služby, ako aj dôležité dôvody právnej istoty odôvodňujú, aby Súdny dvor spresnil účinky rozpočtu, ktoré treba považovať za definitívne.²⁶ Uplatnenie článku 264 ods. 2 ZFEÚ sa vyžaduje v prejednávanej veci tým skôr, že rozpočtový rok 2017 už uplynul v celom rozsahu.

53. Za týchto okolností je odôvodnené zachovať účinky aktu, ktorým predseda Parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet bol s konečnou platnosťou prijatý až dovtedy, pokiaľ v primeranej lehote nadobudne účinnosť nový akt, ktorý bude prijatý platne a ktorý ho má nahradiť.

VII. O trovách

54. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa odseku 3 uvedeného článku však platí, že ak mali účastníci konania úspech len v časti predmetu konania, každý z nich znáša vlastné trovy konania. Keďže žaloba Francúzskej republiky nie je dôvodná v prípade troch zo štyroch napadnutých aktov, treba uplatniť toto ustanovenie.

55. V súlade s článkom 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Luxemburské veľkovojsvodstvo znáša svoje vlastné trovy konania.

VIII. Návrh

56. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Akt, ktorým predseda Európskeho parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Európskej únie na rozpočtový rok 2017 bol prijatý s konečnou platnosťou, sa zrušuje.
2. Účinky aktu, ktorým predseda Európskeho parlamentu vyhlásil, že všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2017 bol prijatý s konečnou platnosťou, zostávajú zachované, pokiaľ v primeranej lehote nadobudne účinnosť nový akt, ktorý bude prijatý platne a ktorý ho má nahradiť.
3. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.
4. Každý účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania.

²⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. júla 1986, Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 46).

²⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. júla 1986, Rada/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, bod 48).