Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 28. května 2013 [1]

Věc C-77/11

Rada Evropské unie
proti

Evropskému parlamentu

„Žaloba na neplatnost — Akt předsedy Evropského parlamentu týkající se rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2011 — Nesoulad tohoto aktu s novým postupem přijímání rozpočtu upraveným Smlouvou o FEU — Nerespektování institucionální rovnováhy — Porušení zásady svěřených pravomocí a povinnosti loajální spolupráce — Porušení podstatných formálních náležitostí — Dočasné zachování účinků rozpočtu“

I – Úvod

1. V projednávané věci vede Rada Evropské unie spor s Evropským parlamentem ohledně toho, jakým způsobem probíhal postup přijímání souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2011. Tento postup se poprvé v celém rozsahu řídil článkem 314 SFEU.

2. Rada se žalobou domáhá, aby Soudní dvůr zrušil akt, kterým předseda Evropského parlamentu prohlašuje, že souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2011 byl s konečnou platností přijat [2]. Tvrdí, že byly porušeny její výsady vyplývající z článku 314 SFEU, protože rozpočet na rok 2011 nebyl v rozporu s tím, co požaduje tento článek, přijat legislativním aktem Parlamentu a Rady podepsaným oběma těmito orgány. Dovolává se rovněž nerespektování institucionální rovnováhy, porušení zásady svěřených pravomocí a povinnosti loajální spolupráce mezi orgány, a podpůrně také porušení podstatných formálních náležitostí.

3. V tomto stanovisku vysvětlím, proč se domnívám, že během postupu přijímání rozpočtu Unie na rok 2011 byly podmínky stanovené článkem 314 SFEU dodrženy. Konkrétně Soudnímu dvoru navrhnu, aby zamítl jednotlivé argumenty Rady, jimiž chtěla prokázat, že vedle aktu, kterým předseda Parlamentu prohlašuje, že souhrnný rozpočet byl s konečnou platností přijat, bylo zapotřebí přijmout legislativní akt Parlamentu a Rady podepsaný oběma těmito orgány, jímž by bylo formalizováno přijetí rozpočtu uvedenými orgány.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 2011, L 68, s. I/1.

II – Právní rámec

4. Článek 13 odst. 2 SEU stanoví, že „[k]aždý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Orgány mezi sebou loajálně spolupracují“.

5. Podle čl. 14 odst. 1 SEU „Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci“. Symetricky pak čl. 16 odst. 1 SEU stanoví, že „Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci“.

6. Z článku 288 prvního pododstavce SFEU vyplývá, že „[p]ro výkon pravomocí Unie přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska“.

7. Článek 289 odst. 2 SFEU stanoví, že „[v]e zvláštních případech stanovených Smlouvami je přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu zvláštním legislativním postupem“. Odstavec 3 téhož článku uvádí, že „[p]rávní akty přijaté legislativním postupem jsou legislativními akty“.

8. Článek 296 první pododstavec SFEU stanoví, že „[n]euvádějí-li Smlouvy druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality“. Třetí pododstavec téhož článku uvádí, že „[p]osuzují-li Evropský parlament a Rada návrh legislativního aktu, zdrží se přijetí aktů, které příslušný legislativní postup pro danou oblast nestanoví“.

9. Článek 297 odst. 1 SFEU zní:

„Legislativní akty přijaté řádným legislativním postupem podepisuje předseda Evropského parlamentu a předseda Rady.

Legislativní akty přijaté zvláštním legislativním postupem podepisuje předseda orgánu, který je přijal.

[…]“

10. Článek 314 SFEU popisuje postup přijímání rozpočtu. Ustanoveními tohoto článku, o něž jde v rámci projednávané žaloby především, jsou první pododstavec a odstavec 9.

11. Podle čl. 314 prvního pododstavce SFEU:

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

12. Článek 314 odst. 9 písm. b) SFEU stanoví:

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

III – Okolnosti předcházející sporu

13. Na základě korespondence mezi Radou a Parlamentem během postupu přijímání rozpočtu na rok 2010, která se týkala rozsahu změn zavedených Lisabonskou smlouvou v oblasti postupu přijímání rozpočtu, zaslal předseda Rady předsedovi Parlamentu dne 12. listopadu 2010 dopis, v němž připomněl, že po vstupu této smlouvy v platnost musí být akt, kterým se přijímá roční rozpočet Unie, podepsán předsedou Rady i předsedou Parlamentu, neboť oba orgány jsou spoluautory tohoto aktu. Uvedený akt je třeba odlišit od aktu, kterým předseda Parlamentu v souladu s čl. 314 odst. 9 SFEU prohlašuje, že rozpočet je přijat s konečnou platností.

14. Dne 10. prosince 2010 zaujala Rada svůj postoj k novému návrhu rozpočtu Unie na rozpočtový rok 2011. K tomuto postoji připojila návrh rozhodnutí Parlamentu a Rady, kterým se stanoví souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2011. Tento návrh rozhodnutí obsahoval jediný článek, v němž se uvádělo, že tento rozpočet byl stanoven v souladu s přílohou tohoto rozhodnutí a že musí být podepsán předsedy obou orgánů.

15. Dne 14. prosince 2010 odpověděl předseda Parlamentu na dopis předsedy Rady ze dne 12. listopadu 2010. V něm mimo jiné uvedl, že podle jeho názoru nezměnila Lisabonská smlouva nic na skutečnosti, že předseda Parlamentu je tím, kdo prohlašuje, že rozpočet byl přijat s konečnou platností, a kdo tedy rozpočet podepisuje. Předseda Parlamentu proto předsedovi Rady oznámil, že nesdílí jeho názor, že rozpočet Unie musí být podepsán předsedy obou orgánů.

16. Na plenárním zasedání konaném dne 15. prosince 2010 schválil Parlament postoj Rady beze změn. V návaznosti na toto hlasování úřadující předseda Rady prohlásil, že „Parlament tedy schválil postoj Rady k návrhu rozpočtu na rok 2011 beze změn. Jménem Rady mohu naši společnou dohodu o přijetí rozpočtu na rok 2011 jen přivítat“. Téhož dne podepsal předseda Parlamentu akt, v němž prohlašuje, že postup podle článku 314 SFEU byl dokončen a že souhrnný rozpočet Unie na rok 2011 byl s konečnou platností přijat.

17. Téhož dne, tedy 15. prosince 2010, zaslal předseda Rady předsedovi Parlamentu dopis, v němž uvítal pozitivní výsledek hlasování Parlamentu o návrhu rozpočtu na rok 2011 a připomněl, že podle Smlouvy o FEU stanoví rozpočet Rada a Parlament. Přiložil proto k tomuto dopisu návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2011, jejž podepsal a který měl být podepsán i předsedou Parlamentu. Ten však tuto výzvu nevyslyšel.

18. Z tohoto důvodu se Rada rozhodla podat projednávanou žalobu, kterou se domáhá zrušení aktu, kterým předseda Parlamentu dne 15. prosince 2010 prohlásil, že postup podle článku 314 SFEU byl dokončen a že souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2011 byl s konečnou platností přijat.

19. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 29. června 2011 bylo Španělskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

IV – K žalobě

A – *K oběma protichůdným tezím*

20. Obě teze zastávané Radou na straně jedné a Parlamentem na straně druhé spočívají z velké části na rozdílných pohledech na to, jakým způsobem mají být uvedena do vzájemného souladu dvě ustanovení článku 314 SFEU, konkrétně první pododstavec a odstavec 9 tohoto článku.

21. Rada se opírá o čl. 314 první pododstavec SFEU ve spojení s řadou dalších ustanovení Smluv pro tvrzení, že pro stanovení rozpočtu je zapotřebí, aby Rada a Parlament společně přijaly legislativní akt podepsaný předsedy obou těchto orgánů. Akt stanovený článkem 314 odst. 9 SFEU, kterým předseda Parlamentu prohlašuje, že rozpočet byl s konečnou platností přijat, nelze postavit naroveň aktu, kterým se přijímá rozpočet. Podle Rady se jedná pouze o deklaratorní akt předsedy Parlamentu přijatý poté, co oba orgány podepsaly legislativní akt o přijetí rozpočtu.

22. Parlament naopak odkazuje na uvedený čl. 314 odst. 9, jakož i na výklad Soudního dvora zabývající se v zásadě totožným ustanovením obsaženým ve Smlouvě o ES a hájí myšlenku, že dohoda mezi oběma orgány je sice nezbytná, avšak článek 314 SFEU ji nepožaduje formalizovat legislativním aktem přijatým Parlamentem a Radou. Pouze akt předsedy Parlamentu přijatý podle čl. 314 odst. 9 SFEU může potvrdit konečné přijetí rozpočtu, byl-li předtím ověřen řádný průběh postupu, a propůjčit rozpočtu právní účinky.

23. Zaměřme se podrobně na argumenty Rady a Parlamentu rozvinuté na podporu jejich tezí.

1. Argumenty Rady

24. Rada vznáší na podporu své žaloby čtyři žalobní důvody: porušení článku 314 SFEU ve spojení s řadou dalších ustanovení Smluv, protože nebyl přijat legislativní akt Parlamentu a Rady podepsaný společně oběma orgány; nerespektování institucionální rovnováhy zakotvené tímto článkem; porušení zásady svěřených pravomocí a povinnosti loajální spolupráce mezi orgány, zakotvených v čl. 13 odst. 2 SEU, a podpůrně porušení podstatných formálních náležitostí. Vzhledem k tomu, že se argumenty dovolávané na podporu těchto žalobních důvodů do značné míry překrývají, považuji za účelné pojednat o nich na jednom místě, aby nedošlo k opakování. Stejně budu postupovat v rámci svého posouzení, abych uměle neroztříštil přezkum opodstatněnosti těchto argumentů.

25. Podle názoru Rady musí být nyní roční rozpočet Unie i opravné rozpočty stanoveny společným legislativním aktem obou orgánů, které jsou jeho autory. Tento akt musí být podle Rady v souladu s čl. 297 odst. 1 druhým pododstavcem SFEU podepsán předsedy obou těchto orgánů. Autory zvláštního legislativního postupu upraveného článkem 314 SFEU jsou podle tohoto článku jak Parlament, tak Rada, z čehož vyplývá, že akt, kterým se stanoví rozpočet, musí být podepsán předsedy obou těchto orgánů.

26. V důsledku toho je akt, kterým se stanoví rozpočet na rok 2011, stižen protiprávností, neboť je atypickým nelegislativním aktem přijatým a podepsaným pouze předsedou Parlamentu, což je v rozporu s články 314 SFEU, 288 SFEU, čl. 289 odst. 2 a 3 SFEU, čl. 296 prvním a třetím pododstavcem SFEU, čl. 297 odst. 1 druhým pododstavcem SFEU a čl. 13 odst. 2 SEU.

27. Podle názoru Rady vyžaduje článek 314 SFEU přijetí legislativního aktu a takovýmto aktem může být pouze nařízení, směrnice nebo rozhodnutí, jak uvádí čl. 289 odst. 2 SFEU. Lisabonská smlouva nečiní žádnou výjimku, pokud jde o právní formy, které mohou vyplynout ze zvláštního legislativního postupu, a neumožňuje přijetí legislativního aktu *sui generis* či jakéhokoli aktu *sui generis.* Kromě toho z čl. 289 odst. 3 SFEU vyplývá, že zvláštní legislativní postup upravený článkem 314 SFEU musí vyústit v přijetí legislativního aktu.

28. Rada poukazuje na to, že z čl. 314 prvního pododstavce SFEU, a konkrétně z užití slovesa „stanoví“ v množném čísle vyplývá, že se zvláštní legislativní postup upravený tímto článkem liší od ostatních zvláštních legislativních postupů upravených Smlouvou o FEU tím, že obsahuje dva hlavní subjekty. Ani jeden z nich nemá vliv na druhého. Rada s poukazem na podobnosti a zvláštnosti tohoto postupu ve srovnání s řádným legislativním postupem kvalifikuje postup podle článku 314 SFEU jako „zjednodušené spolurozhodování“.

29. Záměna mezi aktem, kterým předseda Parlamentu prohlašuje, že rozpočet byl s konečnou platností přijat, a legislativním aktem, kterým se stanoví rozpočet, brání Radě ve výkonu výsad, kterými disponuje na základě Smlouvy, a je tedy v rozporu s článkem 314 SFEU. I když Rada uznává, že předsedovi Parlamentu přísluší na základě čl. 314 odst. 9 SFEU pravomoc prohlásit, že rozpočet byl s konečnou platností přijat, nelze takovéto prohlášení pokládat za přijetí rozpočtu.

30. Podle Rady je akt, kterým předseda Parlamentu slavnostně prohlašuje, že oba spoluautoři ročního rozpočtu Unie tento rozpočet společně přijali, podstatnou formální náležitostí postupu přijímání rozpočtu a podmínkou pro nabytí účinnosti legislativního aktu. Předseda Parlamentu však vykonává vázanou pravomoc v tom smyslu, že po přijetí a podpisu legislativního aktu oběma spoluautory je prohlášení, že rozpočet byl přijat s konečnou platností, obligatorním aktem.

31. Pokud jde o rozsudek Soudního dvora ze dne 3. července 1986, Rada v. Parlament [3], a zejména tu jeho část, podle níž „[p]ředseda Parlamentu je tím, kdo formálně prohlašuje, že rozpočtový postup byl ukončen přijetím rozpočtu s konečnou platností, a kdo tak rozpočtu propůjčuje závaznou povahu, a to jak vůči orgánům, tak vůči členským státům“, má Rada za to, že toto tvrzení spadá do zvláštního kontextu; kromě toho vývoj následných Smluv učinil tuto judikaturu obsoletní. Konkrétně pak Lisabonská smlouva vyžaduje nový pohled na akt týkající se přijetí rozpočtu, jeho autory, a tudíž i na jeho podepisování.

32. Rada také argumentuje článkem 296 prvním pododstavcem SFEU na podporu svého názoru, že podle tohoto ustanovení musí být akt, kterým se stanoví rozpočet, společným rozhodnutím obou orgánů. Uvedené ustanovení, od něhož se nelze odchýlit s odůvodněním, že článek 314 SFEU je *lex specialis*, tak bylo porušeno.

33. Pokud jde o zásadu institucionální rovnováhy, má Rada za to, že jelikož bylo zrušeno rozlišování mezi povinnými a nepovinnými výdaji, jsou si nyní obě složky rozpočtového orgánu rovny a mají stejné pravomoci, jež jsou vykonávány v rámci spolurozhodovacího postupu s cílem dosáhnout včasné společné dohody o financování Unie v nadcházejícím rozpočtovém roce. Článek 314 SFEU se neomezuje na to, že ve Smlouvě zakotvuje předchozí praxi, ale zavádí novou rovnováhu mezi oběma složkami rozpočtového orgánu. Žádný z orgánů nemůže mít poslední slovo ke společně přijímanému aktu.

34. Požadavek formálního aktu se závazným účinkem na základě Smluv není jen projevem dosažení souladu s článkem 288 SFEU a čl. 289 odst. 2 SFEU, ale též výrazem nové rovnováhy, kterou orgány a jejich instituce musejí respektovat. Okolnosti, za nichž předseda Parlamentu prohlásil, že rozpočet na rozpočtový rok 2011 byl s konečnou platností přijat, vedly k tomu, že předseda Parlamentu jakožto orgán Parlamentu tuto povinnost nesplnil. Akt předsedy Parlamentu tedy musí být zrušen.

35. Pokud jde o porušení zásady svěřených pravomocí a povinnosti loajální spolupráce zakotvených v čl. 13 odst. 2 SEU, Rada tvrdí, že akt předsedy Parlamentu překračuje meze pravomocí, jež mu byly svěřeny pozměněnými Smlouvami, a je v rozporu s postupy, podmínkami a cíli stanovenými těmito Smlouvami. V rámci článku 314 SFEU se nemůže slavnostní formalita stanovená v odstavci 9 tohoto článku přeměnit v právní akt, kterým se jednostranně přijímá rozpočet.

36. Rada se rovněž domnívá, že Parlament nesplnil svou povinnost loajální spolupráce, jíž se mají řídit vztahy mezi orgány. Konkrétně Parlamentu vytýká, že se neúčastnil jejích kroků při hledání řešení, jež by bylo v souladu se Smlouvami, bylo oboustranně akceptováno a respektovalo jak pravomoci orgánů, tak výsady předsedy Parlamentu. Rada rovněž předsedovi Parlamentu vytýká, že v den, kdy proběhlo hlasování o rozpočtu na plenárním zasedání, tedy dne 15. prosince 2010, neinformoval předsedu Rady

3 — 34/86, Recueil, s. 2155.

o obsahu svého dopisu ze dne 14. prosince 2010, přestože byl předseda Rady hlasování přítomen. Rada mimoto upřesňuje, že předseda Rady byl s tímto dopisem předsedy Parlamentu seznámen teprve dne 17. prosince 2010, tedy dva dny po prohlášení, že rozpočet na rozpočtový rok 2011 byl s konečnou platností přijat.

37. Za předpokladu, že by Soudní dvůr zamítl hlavní tezi zastávanou Radou, Rada podpůrně tvrdí, že akt předsedy Parlamentu musí být zrušen z důvodu porušení podstatných formálních náležitostí. Rada se konkrétně domnívá, že od okamžiku, kdy předseda Parlamentu věděl o neshodách mezi Parlamentem a Radou v otázce typu aktu, kterým se stanoví rozpočet, a jeho podpisu, nemohl prohlásit, že postup přijímání rozpočtu na rok 2011 byl ukončen. Rada podotýká, že předseda Parlamentu neinformoval plenární zasedání svého orgánu ani o postoji Rady, jak byl připomenut v jejím dopise ze dne 12. listopadu 2010, ani o poslední iniciativě předsedy Rady z téhož dne, kdy proběhlo hlasování Parlamentu o návrhu rozpočtu, s cílem nabídnout řešení sporu. Vzhledem k tomu, že postoj Rady k návrhu rozpočtu obsahoval návrh rozhodnutí o přijetí rozpočtu oběma orgány, Rada tvrdí, že akt předsedy Parlamentu byl vydán v okamžiku, kdy vzhledem k neexistenci shody obou orgánů ohledně typu aktu, kterým se přijímá rozpočet, a jeho podpisu, nebyl ještě postup přijímání rozpočtu ukončen. Z tohoto důvodu je akt předsedy Parlamentu podle názoru Rady stižen protiprávností.

38. A konečně vzhledem k tomu, že se spor mezi Radou a Parlamentem netýká obsahu rozpočtu na rok 2011, Rada navrhuje, aby Soudní dvůr v případě, že se rozhodne zrušit akt předsedy Parlamentu, zachoval na základě čl. 264 druhého pododstavce SFEU účinky rozpočtu na rok 2011, dokud nedojde k nápravě zjištěné protiprávnosti.

2. Argumenty Parlamentu

39. Parlament odmítá tezi, že dohoda mezi ním a Radou musí vyústit v přijetí legislativního aktu, který bude podepsán předsedy obou těchto orgánů a jímž může být podle čl. 289 odst. 2 SFEU jen nařízení, směrnice nebo rozhodnutí.

40. Domnívá se, že postup směřující k přijetí rozpočtu je postupem *sui generis*. Akt předsedy Parlamentu upravený článkem 314 odst. 9 SFEU je jediným aktem, který propůjčuje rozpočtu závaznou povahu „jak vůči orgánům, tak vůči členským státům“, jak Soudní dvůr zdůraznil ve svém výše uvedeném rozsudku Rada v. Parlament [4], který je podle Parlamentu aktuální i poté, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Akt předsedy Parlamentu má tedy konstitutivní povahu. Kdyby autoři Smlouvy chtěli změnit pravomoci Parlamentu ohledně konečného přijetí rozpočtu, nezachovali by v čl. 314 odst. 9 SFEU ustanovení obdobné bývalému čl. 272 odst. 7 ES.

41. Podle Parlamentu může být akt jeho předsedy považován za přijetí rozpočtu, neboť bez posledně uvedeného aktu by rozpočet nebyl přijat „s konečnou platností“ ve smyslu čl. 314 odst. 9 SFEU. Upřesňuje, že akt předsedy Parlamentu je přijímán v rámci výkonu vlastní pravomoci, tedy pravomoci prohlásit, že rozpočet byl přijat s konečnou platností. To předpokládá, že předseda Parlamentu ověří řádnost postupu a soulad rozpočtu se Smlouvou. Tato pravomoc není symbolická, neboť i Soudní dvůr ji ostatně kvalifikoval jako „vlastní právní akt“ [5].

42. Kromě toho se Parlament domnívá, že i když čl. 314 první pododstavec SFEU stanoví, že Parlament a Rada rozhodují zvláštním legislativním postupem, není v žádném případě stanoveno, že musí být přijato nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Kdyby tomu tak bylo, uvedli by to autoři Smlouvy výslovně.

4 — Bod 8.

5 — Výše uvedený rozsudek Rada v. Parlament (bod 8).

43. Pokud jde o údajné porušení čl. 296 prvního pododstavce SFEU, je Parlament toho názoru, že se toto ustanovení v případě rozpočtu nepoužije, neboť článek 314 SFEU je ve vztahu k uvedenému ustanovení *lex specialis*. Skutečnost, že autoři Smlouvy nestanovili typ legislativního aktu, byla záměrná volba. Konvent o budoucnosti Evropy a Smlouva o Ústavě pro Evropu totiž upravovaly stanovení rozpočtu Unie „evropským zákonem", zatímco mezivládní konference z roku 2007 chtěla v tomto bodě zachovat přístup bývalého článku 272 ES. Parlament dodává, že by bylo velmi překvapivé, či dokonce nepravděpodobné, kdyby autoři Smlouvy chtěli nechat konkrétní volbu typu legislativního aktu na orgánech, zejména jedná-li se o takový akt politického a institucionálního významu, jako je rozpočet Unie, který je přijímán každoročně. Kromě toho je třeba přihlédnout k povaze rozpočtu, který je především účetním dokumentem obsahujícím odhady všech příjmů a výdajů, jež mají být uskutečněny během určitého období. Tento dokument je poté, co předseda Parlamentu ověří soulad postupu se Smlouvou, připojen k aktu, kterým je přijat, tedy k aktu, kterým předseda Parlamentu prohlašuje, že rozpočet byl přijat s konečnou platností.

44. Parlament má za to, že pojmy „nařízení", „směrnice" nebo „rozhodnutí", tak jak vyplývají z článku 288 SFEU, neodpovídají specifické povaze rozpočtu. Parlament v tomto ohledu uvádí, že na rozdíl od jakéhokoli jiného typu právních předpisů obsahuje rozpočet pouze odhad příjmů a výdajů. Až samo plnění položek zapsaných v rozpočtu vyžaduje předchozí přijetí základního právního aktu. Z této okolnosti je patrná dichotomie mezi legislativním postupem a postupem přijímání rozpočtu. Parlament v tomto směru uvádí, že rozpočet je přijímán postupem *sui generis*, který je specificky přizpůsoben povaze a úloze tohoto nástroje. Tento postup především přihlíží k tomu, že vypracovávaný dokument je dokumentem účetní povahy a že je nezbytné zabezpečit přijetí tohoto nástroje před koncem roku.

45. Pokud jde o údajný požadavek, aby akt, kterým se přijímá rozpočet, byl podepsán předsedy obou orgánů, Parlament zdůrazňuje, že pro legislativní akty přijaté zvláštním legislativním postupem je charakteristické, že nejsou podepisovány předsedou Parlamentu a předsedou Rady, protože takto se postupuje výhradně v případě aktů přijatých řádným legislativním postupem, jak stanoví čl. 297 odst. 1 SFEU. Kromě toho není nikde v článku 314 SFEU stanoveno, že je předseda Rady oprávněn spolupodepisovat rozpočet. Navíc je třeba zachovávat užitečný účinek článku 314 odst. 9 SFEU, neboť toto ustanovení představuje *lex specialis* ve vztahu k článku 297 SFEU.

46. Vzhledem k tomu, že postup přijímání rozpočtu nelze považovat za řádný legislativní postup, bylo by mylné tvrdit, jak činí Rada, že žádný orgán nemá poslední slovo ohledně aktu, o němž je rozhodováno společně. Parlament v tomto ohledu poukazuje na to, že čl. 314 odst. 7 písm. d) SFEU upravuje případ, kdy předseda Parlamentu může prohlásit, že rozpočet byl přijat, i když je společný návrh schválen pouze Parlamentem a Rada jej zamítne. Takový případ ukazuje, že rozpočet může být přijat a podepsán předsedou Parlamentu a souhlas Rady k tomu ani není nezbytný.

47. Společný podpis rozhodnutí Parlamentem a Radou není podle Parlamentu logický v postupu, který stanoví možnost přijmout rozpočet i v případě, že Rada zamítne společný návrh. Článek 314 odst. 7 písm. d) SFEU odpovídá prostému požadavku, aby byl rozpočet přijat před koncem roku, aby nebylo nutné nastolit režim „dočasných dvanáctin". Aby nebylo nutné zahajovat dva různé postupy – jeden pro případ, že Parlament a Rada dosáhnou dohody a druhý pro případ, že bude nutné použít čl. 314 odst. 7 písm. d) SFEU – zvolili autoři Smlouvy jediný postup, a sice postup, kterým předseda Parlamentu prohlašuje, že rozpočet byl přijat s konečnou platností, vlastním legislativním aktem objektivní povahy, i když je postup charakterizován společným jednáním obou orgánů.

48. Parlament se kromě toho domnívá, že neporušil zásadu svěřených pravomocí, nýbrž že jednal v souladu s čl. 314 odst. 9 SFEU, když prohlásil, že postup přijímání rozpočtu byl dokončen, a rozpočet podepsal. Je toho názoru, že kdyby akceptoval, že bude formálně přijat autonomní legislativní akt, a to buď nařízení, směrnice nebo rozhodnutí, který bude podepsán předsedy obou orgánů, jako kdyby se jednalo o akt přijatý v rámci řádného legislativního postupu, jednal by *ultra vires* a porušil by článek 314 SFEU tím, že by také zbavil odstavec 9 tohoto článku svého obsahu.

49. Parlament se mimoto domnívá, že argument Rady, že porušil povinnost loajální spolupráce zakotvenou v čl. 13 odst. 2 SEU, je zjevně nepodložený. Parlamentu a jeho předsedovi šlo pouze o respektování článku 314 SFEU. Parlament dále poznamenává, že jeho předseda vysvětlil svůj postoj na žádost Rady v dopise ze dne 14. prosince 2010. Parlament je rovněž toho názoru, že při hlasování o rozpočtu na rok 2011 dne 15. prosince 2010 nevznesl předseda Rady otázku, jaký legislativní akt má být přijat nebo kdo jej má podepsat. Uvedl pouze, že vítá dohodu mezi oběma orgány. Teprve bezprostředně poté, co byl rozpočet podepsán, zaslal předseda Rady předsedovi Parlamentu dopis, k němuž bylo v příloze připojeno rozhodnutí Parlamentu a Rady s jeho podpisem, přestože znal stanovisko předsedy Parlamentu k otázce podpisu rozpočtu.

50. Pokud jde konečně o tvrzené porušení podstatných formálních náležitostí, Parlament uvádí, že splnil svou úlohu stanovenou v čl. 314 odst. 9 SFEU, když konstatoval, že došlo k dohodě mezi oběma orgány a že postup proběhl řádně.

B – *Posouzení*

51. Jak jsem uvedl výše, spor mezi Radou a Parlamentem pramení z velké části ze skutečnosti, že na první pohled lze jen obtížně uvést do souladu dvě ustanovení článku 314 SFEU. První ustanovení je obsaženo v čl. 314 prvním pododstavci SFEU, který stanoví, že „Evropský parlament a Rada stanoví zvláštním legislativním postupem roční rozpočet Unie v souladu s těmito ustanoveními“. Druhé ustanovení se nachází v čl. 314 odst. 9 SFEU, který stanoví, že „[p]o ukončení postupu uvedeného v tomto článku prohlásí předseda Evropského parlamentu, že rozpočet je přijat s konečnou platností“.

52. Zatímco první z obou těchto ustanovení představuje novou formulaci úlohy, kterou hrají Parlament a Rada při stanovování ročního rozpočtu Unie, druhé navazuje na bývalý čl. 272 odst. 7 ES, jehož znění přebírá s jediným rozdílem, že sloveso „schválen“ je nyní nahrazeno slovesem „přijat“, což však podle mého názoru nemá žádné důsledky[6]. Pravomoc prohlásit, že rozpočet byl přijat s konečnou platností, která nadále přísluší předsedovi Parlamentu, musí tedy být uvedena do souladu s tvrzením, že Parlament a Rada musí být nyní považovány za spoluautory ročního rozpočtu Unie jako celku, neboť již není rozlišováno mezi povinnými a nepovinnými výdaji. V této žalobě jde tedy mimo jiné o to, aby byl zaručen užitečný účinek čl. 314 odst. 9 SFEU a přitom bylo zachováno postavení Rady jakožto spoluautora rozpočtu společně s Parlamentem.

53. Je třeba bez dalšího uvést, že tvrzení, že Parlament a Rada stanoví rozpočet společně, podle mého názoru neznamená, že jeho přijetí musí vyústit v legislativní akt, a to ve formě nařízení, směrnice nebo rozhodnutí ve smyslu článku 288 SFEU, který by měl být podepsán předsedy obou orgánů.

54. Je totiž třeba poznamenat, že tato teze Rady nenachází ve znění článku 314 SFEU žádnou výslovnou oporu. Autoři Smlouvy se tak rozhodli pro možnost, že nebude výslovně uvedeno, že Parlament a Rada stanoví roční rozpočet Unie v rámci zvláštního legislativního postupu nařízením, směrnicí nebo rozhodnutím.

55. Ve skutečnosti, že není upřesněn typ aktu, kterým Parlament a Rada stanoví roční rozpočet Unie, lze rovněž spatřovat zásadní rozdíl oproti Smlouvě o Ústavě pro Evropu, jejíž články I-56 a III-404 stanoví, že „[e]vropský zákon stanoví roční rozpočet Unie“.

56. Vzhledem k tomu, že v článku 314 SFEU není výslovně uvedeno, že je zapotřebí přijmout legislativní akt podepsaný společně předsedy Parlamentu a Rady, aby bylo přijetí rozpočtu formalizováno, je třeba zkoumat, zda – jak navrhuje Rada – zmínka nacházející se v prvním pododstavci tohoto článku, že rozpočet je stanoven „zvláštním legislativním postupem“, může podpořit tezi zastávanou Radou.

6 — Kromě toho je třeba podotknout, že v anglickém znění Smlouvy zůstává výraz „adopted“ nezměněn.

57. Tato zmínka může na první pohled působit matoucím dojmem, bude-li porovnávána s čl. 14 odst. 1 SEU a čl. 16 odst. 1 SEU. Obě tato ustanovení totiž rozlišují mezi legislativními funkcemi a funkcemi rozpočtovými, zatímco formulace čl. 314 prvního pododstavce SFEU navozuje dojem, že postup přijímání rozpočtu musí být zařazen do kategorie legislativních postupů. Z toho, že je na postup přijímání rozpočtu nahlíženo jako na legislativní postup, Rada vyvozuje, že tento postup musí vyústit v legislativní akt, který bude zvolen z výčtu aktů nacházejícího se v článku 288 SFEU a společně podepsán předsedy Parlamentu a Rady. Tento názor nesdílím.

58. Budeme-li se držet dikce čl. 289 odst. 3 SFEU, podle něhož „[p]rávní akty přijaté legislativním postupem jsou legislativními akty“, je podle mého názoru správné tvrzení, že jelikož postup přijímání rozpočtu spadá do kategorie legislativních postupů, musí vyústit v přijetí legislativního aktu.

59. Nedomnívám se však, že se musí jednat o legislativní akt, jenž bude společně podepsán předsedy Parlamentu a Rady.

60. V tomto ohledu je třeba uvést, že z čl. 297 odst. 1 prvního a druhého pododstavce SFEU lze dovodit, že společný podpis je sice pravidlem v rámci řádného legislativního postupu, to však neplatí v případě legislativních aktů přijatých zvláštním legislativním postupem. Toto zjištění zapadá do logiky úpravy obsažené v čl. 289 odst. 2 SFEU, totiž že na rozdíl od řádného legislativního postupu, který spočívá v přijetí legislativního aktu společně Parlamentem a Radou, se zvláštní legislativní postup vyznačuje přijetím legislativního aktu pouze jedním z těchto orgánů za účasti druhého orgánu. Kdyby autoři Smlouvy chtěli skutečné spolurozhodování konkretizované legislativním aktem podepsaným Parlamentem a Radou, stanovili by, že se v rámci postupu přijímání rozpočtu uplatní pravidla řádného legislativního postupu.

61. Poukaz na to, že se roční rozpočet Unie stanoví zvláštním legislativním postupem, má právě zdůraznit skutečnost, že i když se postup přijímání rozpočtu inspiruje průběhem řádného legislativního postupu, jak se uvádí v článku 294 SFEU, například pokud jde o svolání dohodovacího výboru v případě neshody mezi Parlamentem a Radou, je třeba jej od tohoto postupu odlišit.

62. Je sice pravda, že se jedná o legislativní postup v tom smyslu, že v jeho rámci vystupují obě složky legislativní moci, které jsou rovněž oběma složkami rozpočtového orgánu, a že musí vyústit v přijetí legislativního aktu. Tento postup je však kvalifikován jako „zvláštní“ v tom smyslu, že je přizpůsoben požadavkům charakteristickým pro rozpočtovou funkci a specifickým vlastnostem nástroje, jímž je rozpočet.

63. Autoři Smlouvy tak zavedli zvláštní postup, jehož jednotlivé etapy odpovídají specifické povaze rozpočtu, který je aktem předem stanovujícím a povolovacím [7], požadavku rychlosti postupu, aby bylo umožněno hlasování o rozpočtu před začátkem nadcházejícího rozpočtového roku, jakož i požadavku dospět k výsledku i s překlenutím případné neshody mezi Parlamentem a Radou.

64. Pro tento postup platí napjatý časový rámec, který je uspořádán tak, aby bylo dohody mezi Parlamentem Radou dosaženo v kýženém čase, aby v rámci následujícího rozpočtového roku pokud možno nemusel být uplatněn režim dočasných dvanáctin [8].

7 — Viz výše uvedený rozsudek Rada v. Parlament (bod 6), který upřesňuje, že rozpočet je „aktem, který každoročně předem stanoví a povoluje příjmy a výdaje“.

8 — Viz článek 315 SFEU.

65. K dohodě mezi Parlamentem a Radou může dojít v různých fázích. V nejlepším případě k ní dojde, když Parlament schválí postoj Rady po ukončení první fáze, jak stanoví čl. 314 odst. 4 písm. a) SFEU[9]. Pokud Parlament přijme změny většinou hlasů všech svých členů, bude svolán dohodovací výbor, ledaže Rada Parlamentu sdělí, že schvaluje všechny změny[10].

66. Sejde-li se dohodovací výbor, je zahájena druhá fáze, jejímž úkolem je dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu členů Rady nebo jejich zástupců a členů zastupujících Parlament[11]. Dohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne od svého svolání na společném návrhu, mají Parlament a Rada ode dne této dohody čtrnáct dní na to, aby společný návrh schválily[12].

67. Poté může nastat několik situací.

68. Jestliže 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[13].

69. Jestliže však Parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, i Rada společný návrh zamítnou, nebo pokud jeden z těchto orgánů společný návrh zamítne, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, nemůže být rozpočet pokládán za přijatý a Evropská komise musí předložit nový návrh rozpočtu[14]. Totéž platí, jestliže Parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, zamítne společný návrh, zatímco Rada jej schválí[15].

70. Naopak situace, kdy Rada zamítne společný návrh, zatímco Parlament jej schválí, není nutně na překážku přijetí rozpočtu. Zamítnutí společného návrhu Radou totiž lze za určitých okolností překonat. Článek 314 odst. 7 písm. d) SFEU stanoví, že Parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, může rozhodnout o potvrzení všech nebo některých změn uvedených v odst. 4 písm. c) téhož článku. Článek 314 odst. 7 písm. d) SFEU mimoto stanoví, že není-li některá změna 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.

71. Konečně platí, že nedohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne podle čl. 314 odst. 5 SFEU na společném návrhu, předloží Komise nový návrh rozpočtu[16].

72. Z tohoto popisu rozpočtového postupu, jak je nyní upraven v článku 314 SFEU, je třeba vyvodit, že rozpočet může být přijat jen tehdy, jestliže bylo dosaženo dohody mezi Parlamentem a Radou. I ve zvláštním případě upraveném v čl. 314 odst. 7 písm. d) SFEU, který Parlamentu umožňuje nevzít v potaz zamítnutí společného návrhu Radou, je rozpočet pokládán za přijatý na základě dohody, jíž je dosaženo v dohodovacím výboru. Existence dohody, jíž bylo dosaženo v rámci procesu upřednostňujícího spolupráci a shodu mezi Parlamentem a Radou[17], umožňuje mít za to, že rozpočet byl stanoven oběma orgány v souladu s požadavky čl. 314 prvního pododstavce SFEU.

9 — Článek 314 odst. 4 písm. b) SFEU rovněž stanoví, že pokud Parlament nepřijme žádné usnesení, pokládá se rozpočet za přijatý.

10 — Viz čl. 314 odst. 4 písm. c) SFEU.

11 — Viz čl. 314 odst. 5 SFEU.

12 — Viz čl. 314 odst. 6 SFEU.

13 — Viz čl. 314 odst. 7 písm. a) SFEU.

14 — Viz čl. 314 odst. 7 písm. b) SFEU.

15 — Viz čl. 314 odst. 7 písm. c) SFEU.

16 — Viz čl. 314 odst. 8 SFEU.

17 — Článek 314 SFEU formalizuje a konsoliduje praxi dialogu, jež byla předmětem meziinstitucionálních dohod.

73. Ať již jde o kterýkoli z uvedených případů, není oproti tvrzení Rady třeba, aby takto dosažená dohoda mezi Parlamentem a Radou byla formalizována legislativním aktem podepsaným společně předsedy obou orgánů, aby rozpočet mohl být pokládán za přijatý.

74. Při poukazu na případ upravený článkem 314 odst. 7 písm. d) SFEU lze ostatně podle mého názoru sotva tvrdit, že autoři Smlouvy měli v úmyslu podmínit přijetí rozpočtu podpisem předsedy Rady, i když tento orgán společný návrh zamítl.

75. Článek 314 SFEU mimoto nevyžaduje explicitně ani implicitně existenci legislativního aktu podepsaného společně předsedy Parlamentu a Rady, aby rozpočet mohl mít právní účinky.

76. Jiné rozhodnutí by vedlo k tomu, že by akt předsedy Parlamentu upravený článkem 314 odst. 9 SFEU byl zbaven užitečného účinku, jak tvrdí Parlament.

77. Přitom je nutno konstatovat, že autoři Lisabonské smlouvy se rozhodli zachovat v takřka nezměněném znění tuto poslední fázi postupu přijímání rozpočtu, v níž předseda Parlamentu prohlašuje, že rozpočet byl přijat s konečnou platností. Nic kromě toho nenasvědčuje tomu, že by zamýšleli zbavit tento akt předsedy Parlamentu právních účinků, jež mu přiznala judikatura Soudního dvora.

78. Za těchto podmínek se domnívám, že aktu, kterým předseda Parlamentu prohlašuje, že rozpočet byl přijat s konečnou platností, musí být přiznána táž funkce a tytéž právní účinky, jaké měl před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

79. Z judikatury Soudního dvora v tomto ohledu vyplývá, že tímto aktem „předseda Parlamentu formálně prohlašuje, že postup přijímání rozpočtu byl ukončen přijetím rozpočtu s konečnou platností, a propůjčuje tak rozpočtu závazné účinky jak vůči orgánům, tak vůči členským státům. Předseda Parlamentu výkonem této funkce vydává vlastní právní akt objektivní povahy, jímž se ukončuje postup charakterizovaný společnou činností různých orgánů“ [18].

80. Jinak řečeno, je úlohou aktu předsedy Parlamentu v této poslední fázi postupu potvrdit provedení a řádné ukončení postupu přijímání rozpočtu. Tento akt předsedy Parlamentu také umožňuje, aby rozpočet vyvolával právní účinky vůči orgánům a členským státům.

81. Akt předsedy Parlamentu je tedy legislativním aktem, jejž lze postavit na roveň rozhodnutí majícímu závazné účinky ve smyslu čl. 288 čtvrtého pododstavce SFEU, který uzavírá zvláštní legislativní postup upravený v článku 314 SFEU [19]. V konečném důsledku se jedná o rozpočtové rozhodnutí, bez něhož by rozpočet zůstal nástrojem postrádajícím právní účinky [20].

82. Toto rozpočtové rozhodnutí je samozřejmě napadnutelným aktem, což je patrné z tohoto řízení. Takovéto rozhodnutí může být zejména zrušeno, bylo-li přijato bez dosažení dohody mezi Parlamentem a Radou ohledně obsahu rozpočtu, a to za podmínek stanovených v článku 314 SFEU.

18 — Výše uvedený rozsudek Rada v. Parlament (bod 8).

19 — Protože je na takovýto případ výslovně pamatováno v čl. 314 odst. 9 SFEU v rámci dotčeného zvláštního legislativního postupu, je čl. 296 první a druhý pododstavec SFEU irelevantní.

20 — Přiznání právních účinků rozpočtu v zásadě nezprošťuje orgány Unie, chtějí-li plnit výdaje stanovené v rozpočtu, povinnosti přijmout právně závazný akt, který dává činnosti Unie právní základ v souladu s tím, co stanoví čl. 310 odst. 3 SFEU.

83. Tak tomu v projednávané věci není. Z písemností ve spise totiž jednoznačně vyplývá, že mezi Parlamentem a Radou bylo dosaženo jednoznačné dohody ohledně obsahu rozpočtu na rozpočtový rok 2011. Okolnost, že mezi oběma orgány panuje spor o tom, jak má být tato dohoda formalizována, nebránila předsedovi Parlamentu, aby dne 15. prosince 2010 přijal akt, kterým prohlašuje, že postup podle článku 314 SFEU byl dokončen a že souhrnný rozpočet Unie na rozpočtový rok 2011 byl s konečnou platností přijat.

84. Vzhledem ke všem těmto skutečnostem navrhuji, aby Soudní dvůr zamítl jako neopodstatněný hlavní žalobní důvod Rady, vycházející z porušení článku 314 SFEU z důvodu nepřijetí legislativního aktu podepsaného společně předsedy Parlamentu a Rady.

85. Protože se domnívám, že Parlament jednal v souladu s článkem 314 SFEU, nelze mu kromě toho vytýkat, že nerespektoval institucionální rovnováhu zakotvenou článkem 314 SFEU, porušil zásadu svěřených pravomocí a povinnost loajální spolupráce mezi orgány či že porušil podstatné formální náležitosti.

V – Závěry

86. S ohledem na veškeré předcházející úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby:

— žalobu zamítl a

— uložil Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení a rozhodl, že Španělské království ponese vlastní náklady řízení.