Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 28. mája 2013 [1]

Vec C-77/11

Rada Európskej únie
proti

Európskemu parlamentu

„Žaloba o neplatnosť — Akt predsedu Európskeho parlamentu týkajúci sa rozpočtu Európskej únie na rozpočtový rok 2011 — Nesúlad tohto aktu s novým rozpočtovým postupom stanoveným v ZFEÚ — Nedodržanie inštitucionálnej rovnováhy — Porušenie zásady zverenej právomoci a povinnosti lojálnej spolupráce — Porušenie podstatných formálnych náležitostí — Dočasné zachovanie účinkov rozpočtu“

I – Úvod

1. V prejednávanej veci ide o spor medzi Radou Európskej únie a Európskym parlamentom v súvislosti s tým, akým spôsobom bol uskutočnený postup, ktorý viedol k prijatiu všeobecného rozpočtu Európskej únie na rozpočtový rok 2011. Tento postup sa po prvý raz uplatňoval úplne podľa článku 314 ZFEÚ.

2. Rada vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor zrušil akt predsedu Parlamentu konštatujúci prijatie všeobecného rozpočtu Európskej únie na rozpočtový rok 2011 s konečnou platnosťou [2]. V prvom rade tvrdí, že boli porušené jej výsady vyplývajúce z článku 314 ZFEÚ v tom zmysle, že v súvislosti s prijatím rozpočtu na rozpočtový rok 2011 nebol v rozpore s tým, čo stanovuje uvedený článok, prijatý legislatívny akt Parlamentu a Rady podpísaný oboma týmito inštitúciami. Odvoláva sa aj na nedodržanie inštitucionálnej rovnováhy, porušenie zásady zverenej právomoci a povinnosti lojálnej spolupráce medzi inštitúciami a subsidiárne aj na nedodržanie podstatných formálnych náležitostí.

3. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, pre ktoré sa domnievam, že postup týkajúci sa rozpočtu Únie na rok 2011 sa uskutočnil v súlade s podmienkami stanovenými v článku 314 ZFEÚ. Presnejšie navrhnem, aby Súdny dvor zamietol jednotlivé tvrdenia, ktorými sa Rada usiluje preukázať, že okrem aktu predsedu Parlamentu konštatujúceho prijatie rozpočtu s konečnou platnosťou je nevyhnutné prijať aj legislatívny akt Parlamentu a Rady podpísaný oboma týmito inštitúciami, ktorým majú uvedené inštitúcie formalizovať prijatie rozpočtu.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.
2 — Ú. v. EÚ L 68, 2011, s. 1.

II – Právny rámec

4. Článok 13 ods. 2 ZEÚ stanovuje: „Každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými. Inštitúcie navzájom v plnej miere spolupracujú“.

5. Článok 14 ods. 1 ZEÚ stanovuje: „Európsky parlament spoločne s Radou vykonáva legislatívne a rozpočtové funkcie“. Článok 16 ods. 1 ZEÚ symetricky stanovuje: „Rada spolu s Európskym parlamentom vykonáva legislatívne a rozpočtové funkcie“.

6. Z článku 288 prvého odseku ZFEÚ vyplýva, že „na účely výkonu právomocí Únie inštitúcie prijímajú nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská“.

7. Článok 289 ods. 2 ZFEÚ stanovuje: „V osobitných prípadoch ustanovených zmluvami predstavuje prijatie nariadenia, smernice alebo rozhodnutia Európskym parlamentom za účasti Rady alebo prijatie Radou za účasti Európskeho parlamentu mimoriadny legislatívny postup“. V odseku 3 toho istého článku sa uvádza, že „právne akty prijaté legislatívnym postupom sú legislatívnymi aktmi“.

8. Článok 296 prvý odsek ZFEÚ stanovuje: „Ak zmluvy neustanovujú druh aktu, ktorý sa má prijať, inštitúcie si ho vyberú od prípadu k prípadu v súlade s uplatniteľnými postupmi a zásadou proporcionality“. V treťom odseku tohto článku sa uvádza, že „pri posudzovaní návrhov legislatívnych aktov sa Európsky parlament a Rada zdržia prijatia aktov, ktoré nie sú upravené v príslušnom legislatívnom postupe pre danú oblasť“.

9. Článok 297 ods. 1 ZFEÚ znie takto:

„Legislatívne akty, ktoré sú prijaté v súlade s riadnym legislatívnym postupom, podpisuje predseda Európskeho parlamentu a predseda Rady.

Legislatívne akty prijaté v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom podpisuje predseda inštitúcie, ktorá ich prijala.

…“

10. V článku 314 ZFEÚ je opísaný priebeh rozpočtového postupu. V rámci tohto konania sú osobitne relevantnými ustanoveniami uvedeného článku prvý odsek a odsek 9.

11. Článok 314 prvý odsek ZFEÚ stanovuje:

„Európsky parlament a Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom ustanovia ročný rozpočet Únie v súlade s týmito ustanoveniami.“

12. Pokiaľ ide o článok 314 ods. 9 ZFEÚ, znie takto:

„Po skončení postupu uvedeného v tomto článku predseda Európskeho parlamentu vyhlási, že rozpočet je s konečnou platnosťou prijatý.“

III – Okolnosti predchádzajúce sporu

13. V nadväznosti na komunikáciu medzi Radou a Parlamentom počas postupu určeného na prijatie rozpočtu na rok 2010, ktorá sa týkala pôsobnosti zmien súvisiacich s priebehom rozpočtového postupu zavedených Lisabonskou zmluvou, predseda Rady zaslal 12. novembra 2010 predsedovi Parlamentu list, v ktorom pripomenul, že po nadobudnutí účinnosti tejto Zmluvy majú predseda Rady

a predseda Parlamentu spoločne podpísať akt stanovujúci ročný rozpočet Únie vzhľadom na to, že tieto dve inštitúcie sú spoluautormi uvedeného aktu. Treba rozlišovať medzi týmto aktom a aktom predsedu Parlamentu, ktorým sa v súlade s článkom 314 ods. 9 ZFEÚ vyhlasuje, že rozpočet je prijatý s konečnou platnosťou.

14. Dňa 10. decembra 2010 prijala Rada pozíciu v súvislosti s novým návrhom rozpočtu Únie na rozpočtový rok 2011. K tejto pozícii pripojila návrh rozhodnutia Parlamentu a Rady stanovujúceho všeobecný rozpočet Európskej únie na rozpočtový rok 2011. Uvedený návrh rozhodnutia obsahoval jediný článok, v ktorom sa uvádzalo, že tento rozpočet je stanovený v súlade s prílohou uvedeného rozhodnutia a musia ho podpísať predsedovia oboch inštitúcií.

15. Dňa 14. decembra 2010 predseda Parlamentu odpovedal na list predsedu Rady z 12. novembra 2010. Uviedol najmä, že podľa jeho názoru Lisabonská zmluva nezmenila nič na tom, že prijatie rozpočtu s konečnou platnosťou konštatuje predseda Parlamentu, čím rozpočet zároveň podpíše. Predseda Parlamentu tak predsedovi Rady oznámil, že nemôže súhlasiť s jeho názorom, podľa ktorého musia rozpočet Únie podpísať predsedovia oboch inštitúcií.

16. Počas plenárnej schôdze 15. decembra 2010 Parlament schválil pozíciu Rady bez zmien a doplnení. Po tomto hlasovaní v Parlamente úradujúci predseda Rady vyhlásil: „Parlament teda práve schválil pozíciu Rady k návrhu rozpočtu na rok 2011 bez zmien a doplnení. V mene Rady nemôžem, samozrejme, urobiť nič iné než vyjadriť potešenie z našej spoločnej dohody o rozpočte na rok 2011“. V ten istý deň predseda Parlamentu podpísal akt konštatujúci ukončenie postupu začatého podľa článku 314 ZFEÚ a prijatie všeobecného rozpočtu Únie na rozpočtový rok 2011 s konečnou platnosťou.

17. Ešte 15. decembra 2010 predseda Rady zaslal predsedovi Parlamentu list, v ktorom vyjadril potešenie z pozitívneho hlasovania Parlamentu o návrhu rozpočtu na rok 2011 a pripomenul, že podľa ZFEÚ rozpočet stanovuje Parlament spolu s Radou. V dôsledku toho v prílohe tohto listu zaslal návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady stanovujúceho všeobecný rozpočet Európskej únie na rozpočtový rok 2011, ktorý podpísal a ktorý mal podpísať aj predseda Parlamentu. Tejto žiadosti však nebolo vyhovené.

18. Z tohto dôvodu sa Rada rozhodla podať túto žalobu o neplatnosť aktu, ktorým predseda Parlamentu 15. decembra 2010 vyhlásil ukončenie postupu začatého podľa článku 314 ZFEÚ a prijatie všeobecného rozpočtu Európskej únie na rozpočtový rok 2011 s konečnou platnosťou.

19. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 29. júna 2011 bolo Španielske kráľovstvo pribraté do konania ako vedľajší účastník podporujúci návrhy Rady.

IV – O žalobe

A – *Dve stanoviská*

20. Dve stanoviská obhajované Radou a Parlamentom vychádzajú do veľkej miery z rôznych názorov na to, ako zosúladiť dve ustanovenia článku 314 ZFEÚ, a to prvý odsek a odsek 9 tohto článku.

21. Rada sa opiera o článok 314 prvý odsek ZFEÚ v spojení s viacerými ďalšími ustanoveniami Zmlúv a tvrdí, že na stanovenie rozpočtu je potrebné, aby Parlament spolu s Radou prijal legislatívny akt podpísaný predsedami oboch týchto inštitúcií. Akt predsedu Parlamentu upravený v článku 314 ods. 9 ZFEÚ, ktorým sa vyhlasuje prijatie rozpočtu s konečnou platnosťou, nemožno považovať za akt, ktorým sa rozpočet prijíma. Ide len o deklaratívny akt prijatý predsedom Parlamentu po podpísaní legislatívneho aktu, ktorým sa rozpočet prijíma, oboma inštitúciami.

22. Parlament sa naopak odvoláva na uvedený článok 314 ods. 9, ako aj na výklad ustanovenia Zmluvy o ES, ktoré je v tomto ohľade v podstate totožné, zo strany Súdneho dvora a obhajuje stanovisko, podľa ktorého je síce dohoda oboch inštitúcií naozaj nevyhnutná, no z článku 314 ZFEÚ nevyplýva povinnosť formalizovať ju legislatívnym aktom Parlamentu a Rady. Jedine akt predsedu Parlamentu prijatý v súlade s článkom 314 ods. 9 ZFEÚ môže po overení riadneho priebehu postupu potvrdiť prijatie rozpočtu s konečnou platnosťou a priznať mu právne účinky.

23. V nasledujúcich bodoch podrobnejšie preskúmam tvrdenia, ktoré Rada a Parlament uvádzajú na podporu svojich stanovísk.

1. Tvrdenia Rady

24. Rada uvádza na podporu svojej žaloby štyri žalobné dôvody, a to porušenie článku 314 ZFEÚ v spojení s viacerými ďalšími ustanoveniami Zmlúv z dôvodu neexistencie legislatívneho aktu Parlamentu a Rady podpísaného oboma týmito inštitúciami, nedodržanie inštitucionálnej rovnováhy stanovenej v tomto článku, porušenie zásady zverenej právomoci a povinnosti lojálnej spolupráce medzi inštitúciami zakotvenej v článku 13 ods. 2 ZEÚ a subsidiárne porušenie podstatných formálnych náležitostí. Keďže tvrdenia uvádzané na podporu týchto žalobných dôvodov sa do veľkej miery prelínajú, považujem za vhodné uviesť ich všetky naraz, aby som sa vyhol opakovaniu. Rovnako budem postupovať v rámci posudzovania, aby som umelo nerozdeľoval hodnotenie dôvodnosti týchto tvrdení.

25. Rada sa domnieva, že ročný rozpočet Únie, ako aj opravné rozpočty musia byť odteraz stanovené spoločným legislatívnym aktom dvoch inštitúcií, ktoré sú ich autormi. Tento akt musia v súlade s článkom 297 ods. 1 druhým pododsekom ZFEÚ podpísať predsedovia oboch týchto inštitúcií. Keďže autormi mimoriadneho legislatívneho postupu upraveného v článku 314 ZFEÚ sú podľa tohto článku Parlament a Rada, znamená to, že akt stanovujúci rozpočet musí niesť podpisy predsedov týchto dvoch inštitúcií.

26. Akt stanovujúci rozpočet na rok 2011 je v dôsledku toho nezákonný v tom zmysle, že predstavuje atypický nelegislatívny akt prijatý a podpísaný len predsedom Parlamentu v rozpore s článkami 314 ZFEÚ a 288 ZFEÚ, článkom 289 ods. 2 a 3 ZFEÚ, článkom 296 prvým a tretím odsekom ZFEÚ, článkom 297 ods. 1 druhým pododsekom ZFEÚ, ako aj článkom 13 ods. 2 ZEÚ.

27. Rada sa domnieva, že článok 314 ZFEÚ požaduje prijatie legislatívneho aktu, a takým aktom môže byť len nariadenie, smernica alebo rozhodnutie, ako je uvedené v článku 289 ods. 2 ZFEÚ. V Lisabonskej zmluve nie je upravená nijaká výnimka, pokiaľ ide o právne formy, ktoré môžu vyplynúť z mimoriadneho legislatívneho postupu, a neumožňuje prijatie legislatívneho aktu *sui generis* alebo len jednoducho aktu *sui generis*. Okrem toho z článku 289 ods. 3 ZFEÚ vyplýva, že mimoriadny legislatívny postup upravený v článku 314 ZFEÚ musí vyústiť do prijatia legislatívneho aktu.

28. Rada poukazuje na to, že z článku 314 prvého odseku ZFEÚ, presnejšie z použitia slovesa „ustanovia“ v množnom čísle, vyplýva, že mimoriadny legislatívny postup upravený v tomto článku sa od ďalších mimoriadnych legislatívnych postupov stanovených v ZFEÚ líši v tom, že má dva hlavné subjekty. Ani jeden z nich nemá prevahu nad druhým. S poukázaním na podobnosti a osobitosti tohto postupu v porovnaní s riadnym legislatívnym postupom Rada označuje postup stanovený v článku 314 ZFEÚ za „zjednodušené spolurozhodovanie“.

29. Splynutie aktu, ktorým predseda Parlamentu vyhlasuje prijatie rozpočtu s konečnou platnosťou, a legislatívneho aktu stanovujúceho rozpočet, bráni Rade v uplatňovaní výsad, ktoré jej vyplývajú zo Zmluvy, čím je porušený článok 314 ZFEÚ. Rada síce uznáva, že predsedovi Parlamentu podľa článku 314 ods. 9 ZFEÚ prináleží konštatovať, že rozpočet je prijatý s konečnou platnosťou, no také konštatovanie alebo vyhlásenie podľa jej názoru nemožno považovať za prijatie rozpočtu.

30. Rada sa domnieva, že akt, ktorým predseda Parlamentu slávnostne vyhlasuje, že dvaja spoluautori ročného rozpočtu Únie tento rozpočet spoločne stanovili, predstavuje podstatnú formálnu náležitosť rozpočtového postupu a podmienku nadobudnutia účinnosti legislatívneho aktu. Ide však o výkon viazanej právomoci zo strany predsedu Parlamentu v tom zmysle, že po prijatí a podpísaní legislatívneho aktu oboma spoluautormi je vyhlásenie prijatia rozpočtu s konečnou platnosťou povinným aktom.

31. Pokiaľ ide o rozsudok Súdneho dvora z 3. júla 1986, Rada/Parlament,[3] a najmä o jeho časť, podľa ktorej „predseda Parlamentu formálne vyhlási, že rozpočtový postup sa skončil prijatím rozpočtu s konečnou platnosťou, čím sa rozpočet stáva záväzným pre inštitúcie, ako aj pre členské štáty“, Rada sa domnieva, že táto veta patrila do osobitného kontextu a uvedený rozsudok sa navyše vplyvom vývoja po sebe nasledujúcich Zmlúv stal zastaraným. Najmä z Lisabonskej zmluvy vyplýva nový pohľad na akt týkajúci sa prijatia rozpočtu, jeho autorov a v dôsledku toho aj jeho podpísanie.

32. Rada sa ďalej na základe článku 296 prvého odseku ZFEÚ domnieva, že podľa tohto ustanovenia by akt stanovujúci rozpočet mal byť spoločným rozhodnutím oboch inštitúcií. Uvedené ustanovenie, ktorého uplatnenie nemožno vylúčiť s odôvodnením, že článok 314 ZFEÚ predstavuje *lex specialis*, bolo v dôsledku toho porušené.

33. Pokiaľ ide o zásadu inštitucionálnej rovnováhy, Rada poukazuje na to, že keďže sa už nerozlišuje medzi povinnými a nepovinnými výdavkami, obe zložky rozpočtového orgánu sú teraz rovnocenné a majú rovnaké právomoci, ktoré vykonávajú v rámci spolurozhodovacieho postupu s cieľom dospieť včas k spoločnej dohode týkajúcej sa financovania Únie v nasledujúcom rozpočtovom roku. Článok 314 ZFEÚ nie je obmedzený na zakotvenie predchádzajúceho postupu do Zmluvy, ale zavádza novú rovnováhu medzi oboma zložkami rozpočtového orgánu. V súvislosti s aktom vychádzajúcim zo spolurozhodovacieho postupu nemôže mať ani jedna z inštitúcií posledné slovo.

34. Požiadavka formálneho aktu, ktorý by bol na základe Zmlúv záväzný, nie je len dôsledkom zosúladenia s článkom 288 ZFEÚ a článkom 289 ods. 2 ZFEÚ, ale odráža aj novú rovnováhu, ktorú musia inštitúcie a ich orgány dodržiavať. Okolnosti, za akých predseda Parlamentu konštatoval prijatie rozpočtu na rozpočtový rok 2011 s konečnou platnosťou, spôsobili, že tento predseda ako orgán svojej inštitúcie si uvedenú povinnosť nesplnil. Akt uvedeného predsedu treba v dôsledku toho zrušiť.

35. Pokiaľ ide o porušenie zásady zverenej právomoci a povinnosti lojálnej spolupráce zakotvených v článku 13 ods. 2 ZEÚ, Rada tvrdí, že akt predsedu Parlamentu prekračuje hranice právomocí, ktoré mu zverujú Zmluvy v znení zmien a doplnení, a porušuje nimi stanovené postupy, podmienky a ciele. Pokiaľ ide o článok 314 ZFEÚ, slávnostná formálna náležitosť stanovená v odseku 9 tohto článku sa nemôže zmeniť na jednostranný právny akt prijímajúci rozpočet.

36. Rada sa ďalej domnieva, že Parlament si nesplnil povinnosť lojálnej spolupráce, ktorou sa majú riadiť vzťahy medzi inštitúciami. Parlamentu vytýka najmä to, že sa nezúčastnil na jej krokoch zameraných na hľadanie riešenia v súlade so Zmluvami, ktoré by bolo prijateľné pre obe strany a rešpektovalo by právomoci inštitúcií a zároveň výsady predsedu Parlamentu. Predsedovi Parlamentu ďalej vytýka, že v deň hlasovania o rozpočte na plenárnej schôdzi, čiže 15. decembra 2010, neinformoval predsedu Rady, ktorý bol počas tohto hlasovania prítomný, o obsahu svojho listu zo 14. decembra 2010. Rada ďalej uvádza, že predseda Rady sa o tomto liste predsedu Parlamentu dozvedel až 17. decembra 2010, čiže dva dni po vyhlásení prijatia rozpočtu na rozpočtový rok 2011 s konečnou platnosťou.

3 — Rozsudok 34/86, Zb. s. 2155.

37. Pokiaľ by Súdny dvor zamietol hlavný žalobný dôvod Rady, Rada subsidiárne tvrdí, že akt predsedu Parlamentu by mal byť zrušený pre porušenie podstatných formálnych náležitostí. Rada sa najmä domnieva, že keďže predseda Parlamentu si bol plne vedomý nezhôd medzi Parlamentom a Radou v súvislosti s typom aktu, ktorým sa prijíma rozpočet, a s jeho podpísaním, nemohol vyhlásiť, že rozpočtový postup na rozpočtový rok 2011 sa skončil. Rada poukazuje na to, že predseda Parlamentu na plenárnej schôdzi svojej inštitúcie neinformoval o pozícii Rady, ktorú Rada pripomenula vo svojom liste z 12. novembra 2010, ani o najnovšej iniciatíve predsedu Rady zo dňa hlasovania Parlamentu o návrhu rozpočtu, ktorá bola ponukou na riešenie sporu. Keďže pozícia Rady k návrhu rozpočtu obsahovala návrh rozhodnutia o prijatí rozpočtu oboma inštitúciami, Rada tvrdí, že predseda Parlamentu prijal dotknutý akt v čase, keď rozpočtový postup ešte nebol zavŕšený vzhľadom na to, že obe inštitúcie nedospeli k dohode v súvislosti s typom aktu, ktorým sa prijíma rozpočet, a s jeho podpísaním. Akt predsedu Parlamentu je z tohto dôvodu nezákonný.

38. Nakoniec vzhľadom na to, že spor medzi Radou a Parlamentom sa netýka obsahu rozpočtu na rok 2011, Rada navrhuje, aby Súdny dvor za predpokladu, že sa rozhodne zrušiť akt predsedu Parlamentu, v súlade s článkom 264 druhým odsekom ZFEÚ zachoval účinky rozpočtu na rok 2011, kým nebude zistené porušenie napravené.

2. Tvrdenia Parlamentu

39. Parlament spochybňuje stanovisko, podľa ktorého by dohoda medzi ním a Radou mala vyústiť do prijatia legislatívneho aktu podpísaného predsedami oboch týchto inštitúcií, ktorý môže byť len nariadením, smernicou alebo rozhodnutím v súlade s článkom 289 ods. 2 ZFEÚ.

40. Domnieva sa, že postup, ktorým sa prijíma rozpočet, je postupom *sui generis*. Akt predsedu Parlamentu upravený v článku 314 ods. 9 ZFEÚ je jediným aktom, ktorým sa rozpočet stáva záväzným „pre inštitúcie, ako aj pre členské štáty“, ako zdôraznil Súdny dvor vo svojom už citovanom rozsudku Rada/Parlament [4], ktorý je podľa názoru Parlamentu aktuálny aj po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy. Akt predsedu Parlamentu tak má konštitutívny charakter. Keby autori Zmluvy chceli zmeniť právomoci Parlamentu v súvislosti s prijatím rozpočtu s konečnou platnosťou, neboli by v článku 314 ods. 9 ZFEÚ ponechali ustanovenie obdobné ustanoveniu bývalého článku 272 ods. 7 ES.

41. Parlament sa domnieva, že akt jeho predsedu predstavuje prijatie rozpočtu, lebo bez tohto aktu by rozpočet nebol „s konečnou platnosťou prijatý“ v zmysle článku 314 ods. 9 ZFEÚ. Ďalej uvádza, že akt predsedu Parlamentu je prijatý v rámci výkonu vlastnej právomoci, ktorou je právomoc vyhlásiť, že rozpočet je prijatý s konečnou platnosťou. Z toho vyplýva, že predseda Parlamentu overuje riadny priebeh postupu a súlad rozpočtu so Zmluvou. Táto právomoc nie je symbolická, napokon Súdny dvor ju označuje ako „vlastný právny akt“. [5]

42. Parlament sa ďalej domnieva, že článok 314 prvý odsek ZFEÚ síce stanovuje, že Parlament a Rada rozhodnú v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom, no nestanovuje, že je potrebné prijať nariadenie, smernicu alebo rozhodnutie. Keby to tak bolo, autori Zmluvy by to výslovne uviedli.

43. Pokiaľ ide o tvrdené porušenie článku 296 prvého odseku ZFEÚ, Parlament sa domnieva, že toto ustanovenie sa v prípade rozpočtu neuplatňuje, keďže článok 314 ZFEÚ predstavuje vo vzťahu k uvedenému ustanoveniu *lex specialis*. Skutočnosť, že autori Zmluvy nestanovili typ legislatívneho aktu, predstavuje úmyselnú voľbu. Totiž zatiaľ čo Konvent o budúcnosti Európy a Zmluva o ústave pre Európu stanovili pre rozpočet Únie „európsky zákon“, medzivládna konferencia z roku 2007 chcela v tomto ohľade zachovať prístup bývalého článku 272 ES. Parlament ďalej uvádza, že by bolo veľmi prekvapivé a dokonca nepravdepodobné, keby autori Zmluvy chceli nechať na inštitúcie výber typu

4 — Bod 8.

5 — Tamže.

legislatívneho aktu v jednotlivých prípadoch, najmä ak ide o taký politicky a inštitucionálne významný akt, akým je rozpočet Únie, ktorý sa každoročne prijíma. Okrem toho treba zohľadniť povahu rozpočtu, ktorý je predovšetkým účtovným dokumentom obsahujúcim všetky predpokladané príjmy a výdavky na určité obdobie. Tento dokument je po tom, čo predseda Parlamentu overí súlad postupu so Zmluvou, následne pripojený k aktu, ktorým sa prijíma, čiže k aktu, ktorým predseda Parlamentu vyhlasuje, že rozpočet je prijatý s konečnou platnosťou.

44. Parlament sa domnieva, že pojmy nariadenie, smernica alebo rozhodnutie vyplývajúce z článku 288 ZFEÚ nezodpovedajú osobitnej povahe rozpočtu. Parlament v tomto smere uvádza, že rozpočet na rozdiel od všetkých ostatných právnych predpisov obsahuje len predpokladané príjmy a výdavky. Samotné plnenie príjmov a výdavkov stanovených v rozpočte si vyžaduje predchádzajúce prijatie základného aktu. Táto skutočnosť odhaľuje dichotómiu medzi legislatívnym procesom a rozpočtovým procesom. Parlament v tomto ohľade poukazuje na to, že rozpočet sa prijíma v súlade s postupom *sui generis*, ktorý je osobitne prispôsobený povahe a úlohe tohto nástroja. Tento postup zohľadňuje najmä účtovný charakter dokumentu, ktorý sa má prijať, a potrebu zabezpečiť prijatie nástroja pred koncom roka.

45. Pokiaľ ide o údajnú požiadavku podpísania aktu, ktorým sa prijíma rozpočet, predsedami oboch inštitúcií, Parlament zdôrazňuje, že špecifikum legislatívnych aktov prijatých v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom spočíva v tom, že ich nepodpisujú predsedovia Parlamentu a Rady, lebo to je vyhradené pre akty prijaté v súlade s riadnym legislatívnym postupom, ako je uvedené v článku 297 ods. 1 ZFEÚ. Okrem toho v článku 314 ZFEÚ nie je nikde stanovené, že predseda Rady má právo spolupodpísať rozpočet. Navyše by bolo vhodné zachovať potrebný účinok článku 314 ods. 9 ZFEÚ, keďže toto ustanovenie predstavuje *lex specialis* vo vzťahu k článku 297 ZFEÚ.

46. Vzhľadom na to, že rozpočtový postup nemožno považovať za riadny legislatívny postup, je nesprávne tvrdiť, ako to robí Rada, že ani jedna z inštitúcií nemá pri akte prijímanom v súlade so spolurozhodovacím postupom posledné slovo. Parlament v tomto smere poukazuje na to, že článok 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ sa týka prípadu, keď predseda Parlamentu môže konštatovať prijatie rozpočtu napriek tomu, že spoločný návrh schváli len Parlament a Rada ho zamietne. Taký prípad je dôkazom toho, že predseda Parlamentu môže prijať a podpísať rozpočet bez toho, aby bol vôbec potrebný súhlas Rady.

47. Spolupodpísanie rozhodnutia Parlamentom a Radou by nebolo logické v rámci postupu, v ktorom je možné prijať rozpočet dokonca aj v prípade, že Rada zamietne spoločný návrh. Článok 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ zodpovedá jednoduchej požiadavke, aby bol rozpočet prijatý pred koncom roka a zabránilo sa uplatneniu tzv. režimu „dočasných dvanástin“. Namiesto zavedenia dvoch samostatných postupov, jedného pre prípad, že Parlament a Rada dospejú k dohode, a druhého pre prípad uplatnenia článku 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ, sa autori Zmluvy rozhodli pre jediný postup, a to ten, v rámci ktorého predseda Parlamentu konštatuje prijatie rozpočtu s konečnou platnosťou vlastným právnym aktom objektívnej povahy napriek tomu, že postup sa vyznačuje spoločným konaním oboch týchto inštitúcií.

48. Parlament sa ďalej domnieva, že neporušil zásadu zverenej právomoci, ale konal v súlade s článkom 314 ods. 9 ZFEÚ, keď konštatoval zavŕšenie rozpočtového postupu a podpísal rozpočet. Domnieva sa, že keby akceptoval samostatný legislatívny akt, akým je nariadenie, smernica alebo rozhodnutie, ktorý by bol formálne prijatý a podpísaný predsedami oboch inštitúcií, akoby išlo o akt prijatý v rámci riadneho postupu, konal by *ultra vires*, porušil by článok 314 ZFEÚ a zároveň by zbavil obsahu odsek 9 tohto článku.

49. Parlament sa okrem toho domnieva, že tvrdenie Rady, podľa ktorého si nesplnil povinnosť lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 13 ods. 2 ZEÚ, je zjavne nedôvodné. Jedinou starosťou Parlamentu a jeho predsedu bolo dodržať článok 314 ZFEÚ. Parlament okrem toho poukazuje na to, že jeho predseda v liste zo 14. decembra 2010 na žiadosť Rady vysvetlil svoje stanovisko. Parlament tiež

uvádza, že 15. decembra 2010 počas hlasovania o rozpočte na rok 2011 predseda Rady vôbec neotvoril otázku, aký legislatívny akt sa má prijať, alebo otázku jeho podpísania. Vyjadril len potešenie z dohody, ku ktorej dospeli tieto dve inštitúcie. Až bezprostredne po podpísaní rozpočtu zaslal predseda Rady predsedovi Parlamentu list, ktorého prílohou bolo ním podpísané rozhodnutie Parlamentu a Rady napriek tomu, že poznal názor predsedu Parlamentu na podpísanie rozpočtu.

50. Nakoniec pokiaľ ide o údajné porušenie podstatných formálnych náležitostí, Parlament tvrdí, že si splnil úlohu vyplývajúcu z článku 314 ods. 9 ZFEÚ, keď vyhlásil, že obe inštitúcie dospeli k dohode a postup prebehol riadne.

B – *Posúdenie*

51. Ako som už uviedol, spor medzi Radou a Parlamentom do veľkej miery vychádza z toho, že na prvý pohľad je problematické zosúladiť dve ustanovenia článku 314 ZFEÚ. Prvé ustanovenie je obsiahnuté v článku 314 prvom odseku ZFEÚ, ktorý, pripomínam, stanovuje, že „Európsky parlament a Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom ustanovia ročný rozpočet Únie v súlade s týmito ustanoveniami“. Druhé ustanovenie figuruje v článku 314 ods. 9 ZFEÚ, v ktorom sa uvádza, že „po skončení postupu uvedeného v tomto článku predseda Európskeho parlamentu vyhlási, že rozpočet je s konečnou platnosťou prijatý“.

52. Zatiaľ čo prvé z týchto dvoch ustanovení nanovo formuluje úlohu Parlamentu a Rady pri stanovovaní ročného rozpočtu Únie, druhé je pokračovaním bývalého článku 272 ods. 7 ES, ktorého znenie preberá s jediným rozdielom, ktorý podľa môjho názoru nie je podstatný, a to, že slovo „schválený“ je nahradené výrazom „prijatý“.[6] Právomoc vyhlásiť, že rozpočet je prijatý s konečnou platnosťou, ktorú si zachováva predseda Parlamentu, teda treba zosúladiť s vetou, podľa ktorej je odteraz potrebné Parlament a Radu považovať za spoluautorov celého ročného rozpočtu, keďže sa už nerozlišuje medzi povinnými a nepovinnými výdavkami. V tejto žalobe teda ide okrem iného o to, aby bol zaručený potrebný účinok článku 314 ods. 9 ZFEÚ a zároveň sa rešpektovalo postavenie Rady ako spoluautora rozpočtu spoločne s Parlamentom.

53. Hneď na úvod chcem uviesť, že podľa môjho názoru veta, podľa ktorej Parlament a Rada spoločne stanovia rozpočet, neznamená, že rozpočet musí byť prijatý legislatívnym aktom, ktorým je nariadenie, smernica alebo rozhodnutie v zmysle článku 288 ZFEÚ a ktorý musí byť podpísaný predsedami oboch inštitúcií.

54. Chcem totiž poukázať na to, že tento názor Rady nemá nijakú výslovnú oporu v znení článku 314 ZFEÚ. Autori Zmluvy sa teda nerozhodli výslovne uviesť, že Parlament a Rada stanovia v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom ročný rozpočet Únie v podobe nariadenia, smernice alebo rozhodnutia.

55. Skutočnosť, že nie je spresnený typ aktu, ktorým Parlament a Rada stanovia ročný rozpočet Únie, je tiež významným rozdielom v porovnaní so Zmluvou o ústave pre Európu, ktorej článok I-56 a článok III-404 prvý odsek stanovovali, že „európske zákony ustanovia ročný rozpočet Únie“.

56. Keďže článok 314 ZFEÚ výslovne nestanovuje, že na formalizovanie prijatia rozpočtu je nevyhnutný legislatívny akt podpísaný spoločne predsedami Parlamentu a Rady, je potrebné zistiť, či, ako tvrdí Rada, zmienka uvedená v prvom odseku tohto článku, podľa ktorej sa rozpočet stanoví v súlade s „mimoriadnym legislatívnym postupom“, môže podporiť stanovisko Rady.

6 — Ďalej chcem poukázať na to, že v anglickej verzii Zmluvy zostal výraz „adopted“ nezmenený.

57. Táto zmienka môže na prvý pohľad vyvolať zmätok, pokiaľ sa porovná s článkom 14 ods. 1 ZEÚ a s článkom 16 ods. 1 ZEÚ. Totiž zatiaľ čo tieto dve ustanovenia rozlišujú medzi legislatívnou a rozpočtovou funkciou, z formulácie článku 314 prvého odseku ZFEÚ vyplýva, že rozpočtový postup treba zaradiť do kategórie legislatívnych postupov. Rada z tohto pripodobenia rozpočtového postupu k legislatívnemu postupu vyvodzuje záver, že musí vyústiť do jedného z legislatívnych aktov nomenklatúry stanovenej v článku 288 ZFEÚ, ktorý bude spolupodpísaný predsedami Parlamentu a Rady. S týmto názorom nesúhlasím.

58. Na základe doslovného znenia článku 289 ods. 3 ZFEÚ, podľa ktorého „právne akty prijaté legislatívnym postupom sú legislatívnymi aktmi“, sa mi zdá správne tvrdiť, že keďže rozpočtový postup patrí do kategórie legislatívnych postupov, musí vyústiť do prijatia legislatívneho aktu.

59. Nemyslím si však, že musí ísť o legislatívny akt spolupodpísaný predsedami Parlamentu a Rady.

60. V tomto ohľade chcem poukázať na to, že z článku 297 ods. 1 prvého a druhého pododseku ZFEÚ možno vyvodiť, že spolupodpísanie síce predstavuje pravidlo v rámci riadneho legislatívneho postupu, no neplatí to pre legislatívne akty prijaté v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom. Toto konštatovanie je v súlade s logikou ustanovenia článku 289 ods. 2 ZFEÚ, podľa ktorej na rozdiel od riadneho legislatívneho postupu, ktorý spočíva v spoločnom prijatí legislatívneho aktu Parlamentom a Radou, sa mimoriadny legislatívny postup vyznačuje prijatím legislatívneho aktu jednou z týchto inštitúcií za účasti druhej. Keby autori Zmluvy chceli skutočné spolurozhodovanie zhmotnené v legislatívnom akte podpísanom Parlamentom a Radou, stanovili by, že v rámci rozpočtového postupu sa budú uplatňovať podmienky riadneho legislatívneho postupu.

61. Zmienka, podľa ktorej sa ročný rozpočet Únie stanovuje v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom, slúži práve na zdôraznenie toho, že rozpočtový postup je síce inšpirovaný priebehom riadneho legislatívneho postupu, ktorý je upravený v článku 294 ZFEÚ, napríklad pokiaľ ide o zvolanie zmierovacieho výboru v prípade, že Parlament a Rada nedospejú k dohode, no treba medzi nimi rozlišovať.

62. Ide síce o legislatívny postup v tom zmysle, že sa na ňom zúčastňujú obe zložky legislatívneho orgánu, ktoré sú zároveň dvoma zložkami rozpočtového orgánu, a že sa musí skončiť prijatím legislatívneho aktu. Tento postup sa však označuje ako „mimoriadny“ v tom zmysle, že je prispôsobený požiadavkám vlastným rozpočtovej funkcii a osobitnému nástroju, ktorým je rozpočet.

63. Autori Zmluvy tak zaviedli osobitný postup, ktorého jednotlivé etapy zodpovedajú špecifickej povahe rozpočtu, ktorý predstavuje prognostický a povoľujúci akt,[7] požiadavke rýchleho postupu, aby bolo hlasovanie o rozpočte možné pred začiatkom nasledujúceho rozpočtového roka, ako aj nevyhnutnosti dospieť k výsledku aj napriek prípadným nezhodám medzi Parlamentom a Radou.

64. Tento postup má skrátený časový rámec a je usporiadaný tak, aby bola dohoda medzi Parlamentom a Radou dosiahnutá v potrebnom čase, čím sa v rámci možností zabráni uplatneniu režimu dočasných dvanástin v rámci nasledujúceho rozpočtového roka.[8]

7 — Pozri rozsudok Rada/Parlament (už citovaný, bod 6), v ktorom sa uvádza, že rozpočet je „akt, ktorý na každý rok stanovuje a predbežne povoľuje príjmy a výdavky“.

8 — Pozri článok 315 ZFEÚ.

65. K dohode medzi Parlamentom a Radou môže dôjsť v rozličných štádiách. V najlepšom prípade k nej dôjde, keď Parlament schváli pozíciu Rady po ukončení prvej fázy v súlade s článkom 314 ods. 4 písm. a) ZFEÚ.[9] Pokiaľ Parlament väčšinou svojich členov prijme zmeny a doplnenia, zvolá sa zmierovací výbor s výnimkou prípadu, keď Rada informuje Parlament, že schvaľuje všetky jeho zmeny a doplnenia.[10]

66. Keď zasadne zmierovací výbor, začne sa druhá fáza, v rámci ktorej sa hľadá dohoda o spoločnom návrhu medzi členmi Rady alebo ich zástupcami a členmi zastupujúcimi Parlament.[11] Ak sa zmierovací výbor v lehote 21 dní od svojho zvolania dohodne na spoločnom návrhu, Parlament a Rada majú každý lehotu štrnástich dní od dosiahnutia dohody na to, aby schválili spoločný návrh.[12]

67. Vtedy môže nastať viacero situácií.

68. Ak Parlament aj Rada schvália spoločný návrh alebo neprijmú rozhodnutie, alebo ak jedna z týchto inštitúcií schváli spoločný návrh a druhá neprijme rozhodnutie, rozpočet sa považuje za prijatý s konečnou platnosťou v súlade so spoločným návrhom.[13]

69. Ak však Parlament, ktorý sa uznáša väčšinou svojich členov, a Rada spoločný návrh zamietnu, alebo ak jedna z týchto inštitúcií zamietne spoločný návrh a druhá neprijme rozhodnutie, rozpočet nemožno považovať za prijatý a Európska komisia musí predložiť nový návrh rozpočtu.[14] To isté platí, pokiaľ Parlament, ktorý sa uznáša väčšinou svojich členov, spoločný návrh zamietne a Rada ho schváli.[15]

70. Naopak, situácia, v ktorej Rada zamietne spoločný návrh a Parlament ho schváli, nevyhnutne nebráni prijatiu rozpočtu. Zamietnutie spoločného návrhu zo strany Rady totiž možno za určitých podmienok prekonať. Článok 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ tak stanovuje, že Parlament môže väčšinou svojich poslancov a troma pätinami odovzdaných hlasov rozhodnúť, že potvrdzuje všetky alebo niektoré zmeny a doplnenia uvedené v odseku 4 bode c) tohto článku. Článok 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ ďalej stanovuje, že ak jedna zo zmien a doplnení Parlamentu nie je potvrdená, považuje sa pozícia dohodnutá v zmierovacom výbore k rozpočtovej položke, ktorá je predmetom tejto zmeny a doplnenia, za zachovanú. Rozpočet sa potom považuje s konečnou platnosťou za prijatý na tomto základe.

71. Nakoniec ak zmierovací výbor neschváli spoločný návrh v lehote 21 dní uvedenej v článku 314 ods. 5 ZFEÚ, Komisia predloží nový návrhu rozpočtu.[16]

72. Z toho opisu rozpočtového postupu, ktorý je teraz uvedený v článku 314 ZFEÚ, vyvodzujem záver, že rozpočet môže byť prijatý len v prípade, že Parlament a Rada dospeli k dohode. Aj v osobitnom prípade upravenom v článku 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ, v ktorom má Parlament právomoc nebrať do úvahy zamietnutie spoločného návrhu zo strany Rady, sa rozpočet považuje za prijatý na základe dohody dosiahnutej v rámci zmierovacieho výboru. Práve na základe existencie dohody dosiahnutej v rámci procesu podporujúceho spoluprácu a dialóg medzi Parlamentom a Radou[17] je možné považovať rozpočet za stanovený týmito dvoma inštitúciami v súlade s požiadavkami článku 314 prvého odseku ZFEÚ.

9 — Článok 314 ods. 4 písm. b) ZFEÚ ďalej stanovuje, že ak Parlament neprijme rozhodnutie, rozpočet sa považuje za prijatý.

10 — Pozri článok 314 ods. 4 písm. c) ZFEÚ.

11 — Pozri článok 314 ods. 5 ZFEÚ.

12 — Pozri článok 314 ods. 6 ZFEÚ.

13 — Pozri článok 314 ods. 7 písm. a) ZFEÚ.

14 — Pozri článok 314 ods. 7 písm. b) ZFEÚ.

15 — Pozri článok 314 ods. 7 písm. c) ZFEÚ.

16 — Pozri článok 314 ods. 8 ZFEÚ.

17 — Článok 314 ZFEÚ tak formalizuje a konsoliduje postup dialógu, ktorý bol predmetom medziinštitucionálnych dohôd.

73. Bez ohľadu na konkrétne prípady nie je na rozdiel od tvrdení Rady na to, aby sa rozpočet mohol považovať za prijatý, potrebná formalizácia takto dosiahnutej dohody medzi Parlamentom a Radou legislatívnym aktom spolupodpísaným predsedami oboch inštitúcií.

74. Okrem toho sa domnievam, že odvolávajúc sa na prípad uvedený v článku 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ je ťažké tvrdiť, že by autori Zmluvy chceli prijatie rozpočtu podmieniť podpisom predsedu Rady napriek tomu, že táto inštitúcia zamietla spoločný návrh.

75. Článok 314 ZFEÚ si okrem toho explicitne ani implicitne nevyžaduje existenciu legislatívneho aktu spolupodpísaného predsedami Parlamentu a Rady na to, aby mohol rozpočet vyvolávať právne účinky.

76. Ako tvrdí Parlament, opačné rozhodnutie by zbavilo potrebného účinku akt predsedu Parlamentu upravený v článku 314 ods. 9 ZFEÚ.

77. Treba však konštatovať, že autori Lisabonskej zmluvy sa rozhodli v takmer nezmenenom znení zachovať túto poslednú fázu rozpočtového postupu, v ktorej predseda Parlamentu vyhlasuje, že rozpočet je prijatý s konečnou platnosťou. Okrem toho nič nepoukazuje na to, že mali v úmysle zbaviť tento akt predsedu Parlamentu právnych účinkov, ktoré mu priznala judikatúra Súdneho dvora.

78. Za týchto okolností sa domnievam, že aktu, ktorým predseda Parlamentu vyhlasuje, že rozpočet je prijatý s konečnou platnosťou, treba priznať rovnakú funkciu a rovnaké právne účinky ako pred nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy.

79. V tomto smere z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že „predseda Parlamentu formálne vyhlási, že rozpočtový postup sa skončil prijatím rozpočtu s konečnou platnosťou, čím sa rozpočet stáva záväzným pre inštitúcie, ako aj pre členské štáty. Predseda Parlamentu túto funkciu vykonáva vlastným právnym aktom objektívnej povahy po ukončení postupu, ktorý sa vyznačuje spoločným konaním viacerých inštitúcií.“ [18]

80. Inými slovami, v tejto poslednej fáze postupu je funkciou aktu predsedu Parlamentu potvrdiť riadny priebeh a ukončenie rozpočtového postupu. Tento akt predsedu Parlamentu tiež umožňuje, aby rozpočet vyvolal právne účinky vo vzťahu k inštitúciám a členským štátom.

81. Akt predsedu Parlamentu je teda legislatívnym aktom porovnateľným s rozhodnutím, ktoré má záväzné účinky v zmysle článku 288 štvrtého odseku ZFEÚ, a tento akt uzatvára mimoriadny legislatívny postup upravený v článku 314 ZFEÚ. [19] Ide v podstate o rozpočtové rozhodnutie, bez ktorého by bol rozpočet nástrojom bez právnych účinkov. [20]

82. Toto rozpočtové rozhodnutie je, samozrejme, napadnuteľným aktom, ako dokazuje toto konanie. Také rozhodnutie možno najmä zrušiť, pokiaľ bolo prijaté v prípade neexistencie dohody medzi Parlamentom a Radou v súvislosti s obsahom rozpočtu za podmienok upravených v článku 314 ZFEÚ.

83. V prejednávanej veci to tak nie je. Z listín v spise totiž jasne vyplýva, že Parlament a Rada dospeli k jednoznačnej dohode o obsahu rozpočtu na rozpočtový rok 2011. Skutočnosť, že tieto dve inštitúcie viedli spor týkajúci sa formalizácie tejto dohody, nebránila predsedovi Parlamentu prijať 15. decembra 2010 akt, ktorým vyhlásil, že postup začatý podľa článku 314 ZFEÚ sa skončil a všeobecný rozpočet Únie na rozpočtový rok 2011 je s konečnou platnosťou prijatý.

18 — Rozsudok Rada/Parlament, už citovaný (bod 8).

19 — Keďže taký akt je výslovne upravený v článku 314 ods. 9 ZFEÚ v rámci predmetného mimoriadneho legislatívneho postupu, článok 296 prvý a tretí odsek ZFEÚ nie je relevantný.

20 — Priznanie právnych účinkov rozpočtu v zásade nezbavuje inštitúcie Únie, ktoré chcú plniť výdavky stanovené v rozpočte, povinnosti prijať právne záväzný akt, ktorý dáva činnosti Únie právny základ v súlade s článkom 310 ods. 3 ZFEÚ.

84. Vzhľadom na všetky tieto úvahy navrhujem, aby Súdny dvor zamietol ako nedôvodný hlavný žalobný dôvod Rady založený na porušení článku 314 ZFEÚ z dôvodu neexistencie legislatívneho aktu spolupodpísaného predsedami Parlamentu a Rady.

85. Okrem toho, keďže sa domnievam, že Parlament konal v súlade s článkom 314 ZFEÚ, nemožno mu vytýkať nedodržanie inštitucionálnej rovnováhy stanovenej v článku 314 ZFEÚ, porušenie zásady zverenej právomoci a povinnosti lojálnej spolupráce medzi inštitúciami alebo nedodržanie podstatných formálnych náležitostí.

V – Návrh

86. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

— zamietol žalobu a

— zaviazal Radu Európskej únie na náhradu trov konania a rozhodol, že Španielske kráľovstvo znáša vlastné trovy konania.