



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

25. října 2017*

„Kasační opravný prostředek – Vlastní zdroje Evropské unie – Rozhodnutí 2007/436/ES – Finanční odpovědnost členských států – Ztráta na určitém dovozním clu – Povinnost zaplatit Evropské komisi částku odpovídající výši ztráty – Žaloba na neplatnost – Přípustnost – Dopis Evropské komise – Pojem ‚napadnutelný akt‘ “

Ve spojených věcech C-593/15 P a C-594/15 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky podle článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie podané dne 13. listopadu 2015,

Slovenská republika, zastoupená B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

podporovaná

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, J. Vláčilem a T. Müllerem, jako zmocněnci,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem a K. Stranz, jako zmocněnci,

Rumunskem, zastoupeným R.-H. Raduem, M. Chicu a A. Wellman, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž další účastníci řízení je:

Evropská komise, zastoupená A. Caeirosem, A. Tokárem, G.-D. Balanem a Z. Malůškovou, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (zpravodajka) a C. Lycourgos, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 23. března 2017,

* Jednací jazyk: slovenština.

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 8. června 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svými kasačními opravnými prostředky se Slovenská republika domáhá zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 14. září 2015, Slovensko v. Komise (T-678/14, nezveřejněné, EU:T:2015:661, dále jen „první napadené usnesení“), a Slovensko v. Komise (T-779/14, nezveřejněné, EU:T:2015:655, dále jen „druhé napadené usnesení“), (dále společně jen „napadená usnesení“), v nichž Tribunál odmítl pro nepřípustnost její žaloby znějící na zrušení rozhodnutí Generálního ředitelství Komise pro rozpočet, jež bylo údajně obsaženo v dopise BUDG/B/03MV D (2014) 2351197 ze dne 15. července 2014 (dále jen „první sporný dopis“) a v dopise BUDG/B/03MV D (2014) 3139078 ze dne 24. září 2014 (dále jen „druhý sporný dopis“) (dále společně jen „sporné dopisy“).

Právní rámec

- 2 Rozhodnutím Rady 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. 2007, L 163, s. 17) bylo s účinkem od 1. ledna 2007 zrušeno rozhodnutí Rady 2000/597/ES, Euratom ze dne 29. září 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. 2000, L 253, s. 42; Zvl. vyd. 01/03, s. 200).
- 3 Podle čl. 2 odst. 1 písm. b) rozhodnutí 2000/597 a čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí 2007/436 tvoří vlastní zdroje zahrnuté do souhrnného rozpočtu Evropské unie mimo jiné tyto příjmy: „cla stanovená ve společném celním sazebníku a další poplatky, současné i budoucí, zavedené orgány [Unie] v obchodě se třetími zeměmi“ (dále jen „vlastní zdroje“).
- 4 Podle čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436 (Úř. věst. 2000, L 130, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 169), ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 105/2009 ze dne 26. ledna 2009 (Úř. věst. 2009, L 36, s. 1, dále jen „nařízení č. 1150/2000“), se nárok Unie na vlastní zdroje stanoví, jakmile jsou splněny podmínky stanovené celními předpisy, které se týkají zaúčtování částky nároku a vyrozumění dlužníka.
- 5 Článek 9 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 1150/2000 stanoví:
„Postupem podle článku 10 poukáže každý členský stát vlastní zdroje na účet vedený na jméno Komise u ministerstva financí nebo jiného subjektu, který každý členský stát určí.“
- 6 Podle čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení dochází k připsání vlastních zdrojů nejpozději první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byl nárok stanoven podle článku 2 tohoto nařízení.
- 7 Podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 1150/2000 platí, že v případě jakéhokoli zpoždění v připisování částek na účet uvedený v čl. 9 odst. 1 zaplatí dotýcný členský stát úroky.

Skutečnosti předcházející sporu

- 8 V letech 2006 a 2007 učinily společnosti jednající jako hlavní povinné v Německu celní prohlášení za účelem propuštění zboží, v jehož případě bylo místem určení Slovensko, do režimu vnějšího tranzitu Společenství, který je stanoven v člancích 91 a následujících nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307).
- 9 Slovenské celní orgány v případě těchto operací vyzoomely německé orgány ve stanovených lhůtách prostřednictvím nového informatizovaného tranzitního systému (NCTS) o tom, že zboží bylo předloženo celnímu úřadu určení, a o výsledku provedené kontroly. Předmětné operace tudíž byly ukončeny a byla uvolněna jistota poskytnutá hlavními povinnými.
- 10 Na základě vyšetřování vedeného na Slovensku bylo ovšem zjištěno, že slovenský celní úřad určení ukončil tranzitní operace protiprávně z důvodu vložení údajů do NCTS v rozporu s právními předpisy.
- 11 Ředitel ředitelství „Vlastní zdroje a programové financování“ Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet (dále jen „ředitel“) ve sporných dopisech připomněl, že Komise v rozhodnutí C (2011) 9750 final ze dne 5. ledna 2012 (spis REM 03/2010) na žádost německých orgánů konstatovala, že prominutí dovozního cla na základě článku 239 nařízení č. 2913/92 ve vztahu k německé společnosti, která předložila jako hlavní povinný několik prohlášení v zastoupení svých klientů, jež se týkala přepravy zboží v režimu vnějšího tranzitu na Slovensko v letech 2006 a 2007, bylo opodstatněné. V tomto ohledu Komise zdůraznila, že z protiprávního ukončení operací tranzitu lze usuzovat, že došlo k podvodnému jednání, jež nelze přiměřeně odůvodnit jinak než aktivní účastí zaměstnance slovenského celního úřadu určení či selháním organizace chodu tohoto úřadu, v důsledku čehož měla třetí osoba možnost přístupu k NCTS.
- 12 Ředitel rovněž v podstatě uvedl, že německé orgány promínily clo ze stejných důvodů i v jiných případech. V prvním sporném dopise byl v této souvislosti zmíněn případ další společnosti a ve druhém sporném dopise šest jiných případů.
- 13 Ředitel ve sporných dopisech vysvětlil, že útvary Komise mají za to, že Slovenská republika nese finanční odpovědnost, neboť potvrzením o řádném ukončení předmětných operací v tranzitních dokumentech zaslaných zpět německému celnímu úřadu odeslání bylo německým orgánům znemožněno, aby vybraly nebo vymáhaly clo, které je tradičním vlastním zdrojem. Dále uvedl, že přestože Slovenská republika nenesla odpovědnost za výběr cla v souvislosti s dovozem v rámci Unie, je členský stát i nadále odpovědný za ztrátu vlastních zdrojů, pokud se jeho orgány nebo jejich zástupci dopustili pochybení nebo podvodného jednání.
- 14 Ředitel dále zdůraznil, že slovenské orgány nemohly zaručit řádné uplatnění unijních celních předpisů. Výsledkem tohoto chybného uplatnění unijního práva byla ztráta tradičních vlastních zdrojů, jelikož německé orgány nemohly vybrat clo a poskytnout ho Komisi. Ředitel z toho dovodil, že Slovenská republika musí takto vzniklou ztrátu rozpočtu Unie nahradit. V této souvislosti odkázal obdobně na bod 44 rozsudku ze dne 8. července 2010, Komise v. Itálie (C-334/08, EU:C:2010:414).
- 15 Ředitel v podstatě uvedl, že pokud by Slovenská republika odmítla poskytnout tradiční vlastní zdroje, bylo by to v rozporu se zásadou loajální spolupráce mezi členskými státy a v Unii a bránilo by to řádnému fungování systému vlastních zdrojů.

- 16 Vyzval tudíž slovenské orgány, aby Komisi poskytl nejpozději do prvního pracovního dne po devatenáctém dni druhého měsíce po odeslání sporných dopisů vlastní zdroje, a to v prvním případě v hrubé výši 1 602 457,33 eura a v druhém případě v hrubé výši 1 453 723,12 eura, od nichž je třeba odečíst 25 % z důvodu nákladů na výběr. Dále uvedl, že jakékoli prodlení povede ke vzniku povinnosti zaplatit úroky podle článku 11 nařízení č. 1150/2000.

Řízení před Tribunálem a napadená usnesení

- 17 Návrhy došlými kanceláři Tribunálu dne 22. září a 26. listopadu 2014 podala Slovenská republika žaloby na zrušení rozhodnutí, která jsou údajně obsažena ve sporných dopisech.
- 18 Samostatnými podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 5. prosince 2014 a 12. února 2015 vznesla Komise námitky nepřípustnosti na základě čl. 114 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu ze dne 2. května 1991. Tyto námitky Komise v obou věcech odůvodnila neexistencí aktu napadnutelného žalobou na neplatnost a ve věci T-678/14 čistě potvrzující povahou prvního sporného dopisu.
- 19 Slovenská republika předložila vyjádření k námitkám nepřípustnosti.
- 20 Podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 8. ledna 2015 v případě Spolkové republiky Německo a dne 23. ledna 2015 v případě Rumunska podaly uvedené členské státy návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Slovenské republiky ve věci T-678/14. Podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 10. dubna 2015 v případě Spolkové republiky Německo a dne 4. května 2015 v případě Rumunska podaly tytéž členské státy návrhy na vstup do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Slovenské republiky ve věci T-779/14.
- 21 Napadenými usneseními Tribunál rozhodl podle článku 130 svého jednacího řádu o námitkách nepřípustnosti vznesených Komisí.
- 22 Tribunál s cílem posoudit napadnutelnost sporných dopisů zkoumal v bodech 27 až 37 a 39 prvního napadeného usnesení a v bodech 26 až 36 a 38 druhého napadeného usnesení rozdělení pravomocí mezi Komisi a členské státy v oblasti určení vlastních zdrojů podle ustanovení rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000. V bodě 41 prvního napadeného usnesení a v bodě 40 druhého napadeného usnesení Tribunál konstatoval, že vzhledem k neexistenci právního předpisu zmocňujícího Komisi k přijetí aktu, jímž by členskému státu uložila povinnost, aby jí poskytl vlastní zdroje, je nutno na sporné dopisy nahlížet tak, že mají pouze informativní povahu a jsou pouhými výzvami určenými Slovenské republice.
- 23 V tomto ohledu Tribunál v bodech 42 až 44 prvního napadeného usnesení a v bodech 41 až 43 druhého napadeného usnesení upřesnil, že takové stanovisko Komise, jako je stanovisko, které vyjádřila v těchto dopisech, vnitrostátní orgány nezavazuje, a dále v bodech 45 až 47 prvního napadeného usnesení, jakož i v bodech 44 až 46 druhého napadeného usnesení konstatoval, že toto stanovisko není napadnutelným aktem, když jím není ani odůvodněné stanovisko vydané v rámci postupu před zahájením soudního řízení pro nesplnění povinnosti.
- 24 Tribunál nakonec zamítl argumenty vznesené Slovenskou republikou. Tribunál konkrétně v bodech 54 a 55 prvního napadeného usnesení a v bodech 53 a 54 druhého napadeného usnesení zamítl jako neúčinné argumenty vycházející z toho, že se Komise měla dopustit nesprávného výkladu příslušné právní úpravy, že sporné dopisy postrádají právní základ nebo že částky, jež jsou v nich uvedeny, nemohou být kvalifikovány jako „vlastní zdroje“, neboť tyto argumenty se týkaly opodstatněnosti obsahu uvedených dopisů. Tribunál v bodech 56 až 59 prvního napadeného usnesení a v bodech 55 až 58 druhého napadeného usnesení kromě toho odpověděl na argumenty vycházející z úplného systému procesních prostředků, účinné soudní ochrany a naléhavosti situace v projednávané věci, jež vyplývala zejména z rizika vzniku povinnosti zaplatit značné úroky z prodlení.

- 25 Tribunál s ohledem na tyto skutečnosti vyhověl námitkám nepřipustnosti vzneseným Komisí a odmítl žaloby Slovenské republiky jako nepřipustné v rozsahu, v němž směřovaly proti aktům, jež nebylo možné napadnout žalobou, aniž rozhodl o návrzích Spolkové republiky Německo a Rumunska na jejich vstup do řízení jako vedlejší účastníci.

Návrhová žádání účastníků řízení o kasačním opravném prostředku a řízení před Soudním dvorem

- 26 Svými kasačními opravnými prostředky se Slovenská republika domáhá, aby Soudní dvůr:
- zrušil v plném rozsahu napadená usnesení;
 - sám rozhodl o přípustnosti jejích žalob a vrátil věci Tribunálu k rozhodnutí o opodstatněnosti žalob, nebo podpůrně, aby vrátil věci Tribunálu k rozhodnutí o přípustnosti a opodstatněnosti žalob, a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 27 Ve své kasační odpovědi Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zamítl kasační opravné prostředky a
 - uložil Slovenské republice náhradu nákladů řízení.
- 28 Spolková republika Německo a Rumunsko ve svých spisech vedlejších účastníků v podstatě navrhují, aby Soudní dvůr kasačním opravným prostředkům vyhověl.
- 29 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 12. ledna 2016 byly věci C-593/15 P a C-594/15 P spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

Ke kasačním opravným prostředkům

- 30 Slovenská republika uvádí na podporu svých kasačních opravných prostředků dva důvody, přičemž první důvod vychází z nesprávného právního posouzení a druhý důvod, který je vznášen podpůrně, vychází z porušení povinnosti Tribunálu uvést odůvodnění.

K prvnímu důvodu kasačních opravných prostředků

Argumentace účastníků řízení

- 31 Prostřednictvím prvního důvodu kasačních opravných prostředků Slovenská republika Tribunálu vytýká, že se dopustil několika právních pochybení, pokud jde o posouzení povahy a účinků sporných dopisů. Tento důvod je rozdělen na tři soubory argumentů.
- 32 Zaprvé Slovenská republika v podstatě tvrdí, že Tribunál dospěl k nesprávnému závěru ohledně povahy částek, jejichž zaplacení bylo ve sporných dopisech požadováno, jelikož je přinejmenším implicitně kvalifikoval jako „vlastní zdroje“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 rozhodnutí 2007/436. Tribunál tak podle Slovenské republiky při posuzování rozhodovací pravomoci Komise nesprávně použil ustanovení právní úpravy a judikatury týkající se vlastních zdrojů. Vzhledem k tomu, že správná právní kvalifikace těchto částek byla relevantní pro posouzení přípustnosti žalob, Tribunál se podle Slovenské republiky nemohl, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení, omezit na konstatování, které je uvedeno

v bodech 54 a 55 prvního napadeného usnesení a v bodech 53 a 54 druhého napadeného usnesení a podle něhož argumenty, jež Slovenská republika v této souvislosti vznesla, spadají pod meritorní posouzení.

- 33 V každém případě není podle Slovenské republiky pro projednávanou věc relevantní judikatura, kterou Tribunál citoval v bodech 28 až 34 prvního napadeného usnesení a v bodech 27 až 33 druhého napadeného usnesení, jelikož se týká povinností členských států v oblasti vlastních zdrojů v rámci dvoustranných vztahů mezi Komisí a členskými státy, jež má povinnost takové zdroje poskytnout. Slovenská republika má totiž za to, že v projednávaných věcech se jedná o třístranný vztah mezi Komisí, Spolkovou republikou Německo, která je členským státem, jež má povinnost poskytnout vlastní zdroje, a Slovenskou republikou, jež povinnost poskytnout uvedené zdroje neměla.
- 34 Slovenská republika ve svém vyjádření ke spisům vedlejších účastníků dále poukazuje na právní nejistotu a riziko závažných finančních důsledků, jež podle ní vyplývají z nejistoty stran právního základu údajné povinnosti poskytnout požadované částky. Slovenská republika zpochybňuje samotnou existenci takové povinnosti podle unijního práva. Vzhledem k tomu, že Komise ve sporných dopisech stanovila povinnost a důsledky, jež toto právo nepředvídá, vyvolávají tyto dopisy podle Slovenské republiky zjevně právní účinky, které se mohou dotknout jejích zájmů. Každopádně by bylo vhodné, aby Soudní dvůr problematiku týkající se uvedeného právního základu v projednávaných věcech vyjasnil.
- 35 Zadruhé Slovenská republika tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že v bodě 41 prvního napadeného usnesení a v bodě 40 druhého napadeného usnesení v podstatě povýšil kritérium pravomoci autora napadeného aktu na nezbytnou podmínku existence napadnutelného aktu. Je jistě pravda, že Soudní dvůr v bodě 55 rozsudku ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise (C-31/13 P, EU:C:2014:70), konstatoval, že se účinky aktu musí posuzovat rovněž podle pravomoci orgánu, jež je jeho autorem. Tuto judikaturu ovšem nelze vykládat v tom smyslu, že by nevyhnutelným důsledkem neexistence pravomoci mělo být to, že akt unijního orgánu nemůže být v žádném případě aktem vyvolávajícím závazné právní účinky, proti němuž lze podat žalobu na neplatnost podle článku 263 SFEU. Takový přístup by zbavoval důvod protiprávnosti, který vychází z nedostatku pravomoci autora aktu, jakékoli relevantnosti.
- 36 Zatřetí má Slovenská republika za to, že na rozdíl od toho, co Tribunál konstatoval v bodě 59 prvního napadeného usnesení a v bodě 58 druhého napadeného usnesení, skutečnost, že Slovenská republika může využít podmíněného zaplacení, není s to kompenzovat nedostatečnou soudní ochranu a nedostatečný přístup ke spravedlnosti ani zhojit naléhavost situace v takovém případě, o jaký se jedná v projednávaných věcech. Podle ní by totiž nepřipustnost žalob podaných Tribunálu měla nepřijatelné negativní dopady na její situaci, neboť by mohla zpochybnit nároky Komise pouze v rámci případného řízení o nesplnění povinnosti, čímž by jí hrozilo, že bude muset zaplatit značné úroky z prodlení. Možnost využít podmíněné platby, která není stanovena v žádném unijním právním aktu a jejíž zpětné získání není podle judikatury zaručeno, jí nijak nezajišťuje přístup ke spravedlnosti.
- 37 Komise zpochybňuje opodstatněnost všech těchto argumentů a má za to, že první důvod kasačního opravného prostředku je třeba zamítnout jako neopodstatněný.
- 38 Zaprvé tento orgán tvrdí, že argumenty týkající se povahy požadovaných částek, jejich zaplacení Slovenskou republikou a existence povinnosti, již má splnit tento členský stát a jež spočívá v jejich poskytnutí, spadají pod posouzení opodstatněnosti žalob, a nikoli jejich přípustnosti. Komise má stran posouzení přípustnosti za to, že Tribunál zkoumal obsah sporných dopisů v souladu s judikaturou a správně rozhodl, že stran uvedeného obsahu tyto dopisy představují pouhou výzvu k poskytnutí vlastních zdrojů, což nevyvrátila ani Slovenská republika ani členské státy vystupující jako vedlejší účastníci řízení. Podle Komise tudíž Tribunál žaloby posoudil ve světle ustanovení a judikatury týkající se vlastních zdrojů správně.

- 39 V tomto ohledu nebylo zpochybňováno, že se v případě dotčených částek jedná o cla, a tudíž o tradiční vlastní zdroje. Dále podle ní Tribunál tím, že se zabýval analýzou uvedených ustanovení ve fázi přípustnosti, nijak nerozhodl o případné povinnosti Slovenské republiky poskytnout dotčené částky. Ze všech těchto ustanovení, jak jsou vykládána judikaturou, jakož i z pravidel, jimiž se řídí řízení o nesplnění povinnosti, přitom vyplývá, že Komise není nadána žádnou pravomocí závazně stanovit částky vlastních zdrojů, lhůtu pro jejich uhrazení ani úroky z prodlení.
- 40 Komise je každopádně toho názoru, že i kdyby se mělo mít v případě sporných dopisů za to, že se netýkají zaplacení vlastních zdrojů, tyto dopisy nemohou vyvolávat závazné právní účinky. Pro přijetí takového závazného právního aktu totiž nebyl stanoven žádný právní základ.
- 41 Zadruhé Komise v podstatě tvrdí, že v projednávaných věcech je přezkum rozsahu jejich pravomocí součástí komplexního přezkumu s cílem určit, zda jsou sporné dopisy s ohledem na jejich povahu, okolnosti jejich přijetí a pravomoci jejich autora napadnutelné žalobou. Podle Komise je třeba odlišit na jedné straně akty, které vyvolávají právní účinky a jež přijal orgán, který k tomu neměl pravomoc, a na straně druhé akty, které takové účinky nevyvolávají, a jež tudíž nemohou být napadeny žalobou na neplatnost.
- 42 Zatřetí má Komise za to, že z charakteristik systému vlastních zdrojů nevyhnutelně vyplývá, že Komise nemá pravomoc k tomu, aby v této oblasti přijímala závazná rozhodnutí. Neexistenci takové pravomoci tudíž nelze stavět na roveň odepření práva Slovenské republiky na účinnou soudní ochranu. Totéž podle ní platí i v případě povinnosti tohoto členského státu zaplatit úroky z prodlení, jež vyplývá přímo z článku 11 nařízení č. 1150/2000. Mimoto účelem podmíněné platby není zajištění práva na účinnou soudní ochranu, ale snížení případné finanční zátěže, která může členskému státu vyplývat z povinnosti platit úroky z prodlení. Navíc riziko vzniku úroků z prodlení vzniká v důsledku nesplnění povinnosti poskytnout Komisi vlastní zdroje, a nikoli v důsledku sporných dopisů obsahujících výzvu v tomto smyslu.
- 43 Neexistence pravomoci k přijetí závazných rozhodnutí v oblasti vlastních zdrojů je dále podporována skutečností, že Rada odmítla návrh změny článku 17 nařízení č. 1150/2000, podle níž by Komise měla pravomoc věc zkoumat a přijmout řádně odůvodněné rozhodnutí, pokud by částka zjištěných nároků převyšovala 50 000 eur.
- 44 Komise dále uvádí, že žalobu na neplatnost lze podat pouze tehdy, pokud se spor týká platnosti aktu, který vyvolává právní účinky. Naproti tomu, je-li předmětem sporu existence povinnosti členského státu, jež vyplývá z unijního práva, jediným procesním prostředkem, který lze využít, je žaloba pro nesplnění povinnosti. Ve Smlouvách totiž není stanoveno žádné řízení, které by členský stát mohl využít s cílem určit, zda sám splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva.
- 45 Česká republika, Spolková republika Německo a Rumunsko mají za to, že prvnímú důvodu kasačních opravných prostředků je třeba vyhovět.

Závěry Soudního dvora

- 46 Z ustálené judikatury vyplývá, že za „napadnutelné akty“ ve smyslu článku 263 SFEU se považují všechna opatření přijímaná orgány Unie v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky (rozsudek ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 54 a citovaná judikatura).
- 47 Za účelem určení, zda napadený akt vyvolává takové účinky, je třeba vycházet z jeho podstaty (rozsudek ze dne 22. června 2000, Nizozemsko v. Komise, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27 a citovaná judikatura). Tyto účinky se musí posuzovat podle takových objektivních kritérií, jako je

obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem (rozsudek ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 55 a citovaná judikatura).

- 48 V napadených usneseních Tribunál rozhodl o námitkách nepřipustnosti vznesených Komisí, aniž se zabýval věcí samou. Jak bylo uvedeno v bodech 22 a 23 tohoto rozsudku, Tribunál v rámci zkoumání rozdělení pravomocí mezi Komisi a členské státy v oblasti stanovení vlastních zdrojů podle ustanovení rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000 v bodě 41 prvního napadeného usnesení a v bodě 40 druhého napadeného konstatoval, že vzhledem k neexistenci právního předpisu zmocňujícího Komisi k přijetí aktu, jímž by členskému státu uložila povinnost, aby jí poskytl vlastní zdroje, mají sporné dopisy pouze informativní povahu a jsou pouhými výzvami určenými Slovenské republice.
- 49 V tomto ohledu Tribunál upřesnil, že takové stanovisko Komise, jako je stanovisko, které vyjádřila v těchto dopisech, vnitrostátní orgány nezavazuje a že toto stanovisko není napadnutelným aktem, když jím není ani odůvodněné stanovisko vydané v rámci postupu před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti.
- 50 Na jedné straně je zřejmé, že Tribunál v zásadě založil své posouzení napadnutelnosti sporných dopisů na přezkumu pravomocí Komise na základě ustanovení rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000. Tímto na rozdíl od toho, co tvrdí Slovenská republika, nicméně neposuzoval povahu požadovaných finančních prostředků ani nekvalifikoval tyto finanční prostředky jako „vlastní zdroje“.
- 51 V napadených usneseních se totiž Tribunál omezil na abstraktní vyjasnění povinností členských států a pravomocí Komise v oblasti vlastních zdrojů Unie. Vzhledem k tomu, že v této oblasti, jak vyplývá z bodů 4 až 10 prvního napadeného usnesení a z bodů 4 až 10 druhého napadeného usnesení, Komise sporné dopisy vydala, Tribunál mohl, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení, posoudit uvedené povinnosti a pravomoci s ohledem na právní úpravu týkající se vlastních zdrojů pouze za tím účelem, aby zkoumal napadnutelnost uvedených dopisů, aniž by tím byla dotčena meritorní otázka týkající se její použitelnosti na okolnosti projednávané věci a kvalifikace dotčených částek.
- 52 Dále je třeba mít za to, že za těchto podmínek Tribunál v bodě 55 prvního napadeného usnesení a v bodě 54 druhého napadeného usnesení správně zamítl jako neúčinné argumenty, jež vznesla Slovenská republika a které vycházejí z opodstatněnosti obsahu sporných dopisů.
- 53 Na straně druhé je třeba naproti tomu podotknout, jak správně tvrdí Slovenská republika, že se Tribunál spokojil s přezkumem pravomocí autora aktu, aniž zároveň provedl analýzu vlastního obsahu sporných dopisů, což je v rozporu s judikaturou připomenutou v bodě 47 tohoto rozsudku.
- 54 Tribunál se tudíž dopustil nesprávného právního posouzení.
- 55 Je však třeba připomenout, že pokud odůvodnění rozhodnutí Tribunálu vykazuje porušení unijního práva, ale jeho výrok se jeví jako opodstatněný z jiných právních důvodů, nemůže takové porušení vést ke zrušení tohoto rozhodnutí, přičemž je třeba odůvodnění nahradit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 150, a rozsudek ze dne 5. března 2015, Komise a další v. Versalis a další, C-93/13 P a C-123/13 P, EU:C:2015:150, bod 102 a citovaná judikatura).
- 56 O takový případ se jedná v projednávaných věcech.
- 57 S ohledem na judikaturu připomenutou v bodech 46 a 47 tohoto rozsudku z analýzy obsahu sporných dopisů totiž s přihlédnutím k okolnostem jejich vydání a pravomoci Komise vyplývá, že tyto dopisy nelze považovat za „napadnutelné akty“.

- 58 Zprvé stran obsahu uvedených dopisů je třeba uvést, že ředitel ředitelství „Vlastní zdroje a programové financování“ Generálního ředitelství Komise pro rozpočet v nich po připomenutí dotčeného skutkového stavu vyjádřil názor tohoto ředitelství, podle něhož měla Slovenská republika odpovídat za ztrátu vlastních zdrojů, k níž došlo v Německu. Uvedený ředitel měl za to, že Slovenská republika musí tyto ztráty nahradit, a pokud by dotčené částky neposkytla, jednala by v rozporu se zásadou loajální spolupráce a ohrozila by řádné fungování systému vlastních zdrojů. S ohledem na tyto skutečnosti ji ředitel vyzval, aby Komisi poskytla částky ve výši předmětných ztrát, a uvedl, že nebude-li platba učiněna ve lhůtě stanovené v těchto dopisech, vznikne jí tím povinnost zaplatit úroky z prodlení podle článku 11 nařízení č. 1150/2000.
- 59 Z tohoto připomenutí vyplývá, že Komise ve sporných dopisech v zásadě vyjádřila Slovenské republice své stanovisko stran právních důsledků ztrát vlastních zdrojů, k nimž došlo v Německu, a stran povinností, které z toho podle ní vyplývají pro Slovenskou republiku. S ohledem na toto stanovisko Komise vyzvala tento členský stát, aby poskytl dotčené částky.
- 60 V této souvislosti je třeba mít za to, že vyjádření pouhého právního stanoviska ani pouhá výzva k poskytnutí dotčených částek nemohou vyvolávat právní účinky.
- 61 Pouze na základě skutečnosti, že sporné dopisy stanovují lhůtu pro poskytnutí těchto částek a zároveň uvádějí, že opoždění platby může vést ke vzniku úroků z prodlení, nelze mít s ohledem na celkový obsah těchto dopisů za to, že Komise měla namísto vyjádření svého stanoviska v úmyslu přijmout akty vyvolávající závazné právní účinky, a tudíž přisoudit uvedeným dopisům povahu napadnutelných aktů.
- 62 Z druhé stran kontextu je třeba upřesnit, že Komise na jednání podotkla, aniž to bylo Slovenskou republikou nebo členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci zpochybněno, že zaslání takových dopisů, jako jsou sporné dopisy, je běžnou praxí tohoto orgánu, jejímž účelem je zahájení neformální diskuse ve věci dodržování unijního práva členským státem, na niž může navazovat zahájení postupu před zahájením řízení o nesplnění povinnosti. Tento kontext je vyjádřen ve sporných dopisech, které jasně uvádějí důvody, na základě nichž má Komise za to, že Slovenská republika by mohla být v situaci, v níž porušuje ustanovení unijního práva. Kromě toho ze žalobních návrhů, jež Slovenská republika podala Tribunálu, jednoznačně vyplývá, že tento kontext jí byl znám a že si byla dobře vědoma úmyslu Komise spočívajícího v zahájení neformálních jednání.
- 63 Z judikatury v této souvislosti vyplývá, že s ohledem na diskreční pravomoc Komise k zahájení řízení o nesplnění povinnosti nemůže odůvodněné stanovisko vyvolávat závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo, C-191/95, EU:C:1998:441, bod 46 a citovaná judikatura). To platí tím spíše v případě dopisů, které lze stejně jako sporné dopisy považovat za pouhé navázání neformálních kontaktů, jež předchází zahájení postupu před zahájením řízení o nesplnění povinnosti.
- 64 Zatřetí stran pravomocí Komise je mezi účastníky řízení nesporné, že tento orgán v každém případě nemá žádnou pravomoc k přijímání závazných aktů, které by členskému státu ukládaly povinnost poskytnout takové částky, které jsou předmětem projednávaných věcí. I kdyby totiž tyto částky nebylo možné považovat za „vlastní zdroje“, jak poznamenala Slovenská republika, Komise na jednání Soudního dvora uvedla, že pro přijetí závazného právního aktu by nebylo možno určit žádný právní základ. Dále za předpokladu, že by uvedené částky bylo třeba na rozdíl od argumentů Slovenské republiky považovat za „vlastní zdroje“, je třeba podotknout, že tento členský stát nevyvrací argumentaci Komise, podle které jí rozhodnutí 2007/436 ani nařízení č. 1150/2000 nesvěřují žádnou rozhodovací pravomoc.
- 65 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba učinit závěr, že sporné dopisy nejsou „napadnutelnými akty“ ve smyslu článku 263 SFEU, aniž je třeba zabývat se meritorní otázkou, jež se týká použitelnosti rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000 a právní kvalifikace požadovaných částek.

- 66 Tento závěr není zpochybněn argumenty, které Slovenská republika dovozuje z práva na účinnou soudní ochranu, ze zbytečného prodlužování sporu s Komisí a z rizika úroků z prodlení. Totiž, ačkoli podmínky týkající se závazných právních účinků musí být vykládány ve světle práva na účinnou soudní ochranu, které je zaručeno v čl. 47 prvním pododstavci Listiny základních práv Evropské unie, postačí připomenout, že cílem tohoto práva není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti přímých žalob k unijnímu soudu, jak vyplývá i z vysvětlení k tomuto článku, které je podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 této Listiny třeba zohlednit pro účely jejího výkladu (rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 97 a citovaná judikatura). Výklad pojmu „napadnutelný akt“ ve světle uvedeného článku 47 tudíž nemůže vést k vyloučení této podmínky, aniž jsou překročeny pravomoci unijních soudů, jež jim přiznává Smlouva [viz obdobně rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 81, a usnesení ze dne 14. května 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) v. Komise, C-477/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:292, bod 54].
- 67 Výrok napadených usnesení je proto v rozsahu, v němž se odmítají žaloby podané Slovenskou republikou jako nepřijatelné, opodstatněné, takže první důvod kasačních opravných prostředků je třeba zamítnout.

K druhému důvodu kasačních opravných prostředků

Argumentace účastníků řízení

- 68 Ve druhém důvodu kasačních opravných prostředků vzneseném podpůrně Slovenská republika tvrdí, že Tribunál porušil svou povinnost uvést odůvodnění.
- 69 Zprvce Tribunál podle ní nijak neodůvodnil závěr, podle kterého jsou požadované částky považovány za vlastní zdroje. Slovenská republika má za to, že uvedení odůvodnění podporujícího tento závěr je v projednávaných věcech o to důležitější jednak z toho důvodu, že tento závěr je předpokladem, mimochodem nesprávným, posouzení přípustnosti žalob Tribunálem, a jednak z toho důvodu, že Slovenská republika zpochybnila ve svém vyjádření k námitkám nepřijatelnosti kvalifikaci uvedených částek jako „vlastních zdrojů“. Stejně tak měl Tribunál uvést důvody ospravedlňující použitelnost judikatury týkající se povinností členských států v oblasti vlastních zdrojů v rámci dvoustranných vztahů na takový třístranný vztah, jaký je dotčený v projednávaných věcech, kterou Slovenská republika rovněž v řízení před Tribunálem zpochybňovala.
- 70 Zadruhé se měl Tribunál dopustit pochybení tím, že neodůvodnil svůj závěr, podle kterého institut podmíněné platby mohl vyřešit složitý problém přístupu ke spravedlnosti a naléhavosti situace, který vyzval v projednávaných věcech.
- 71 Zatřetí Slovenská republika tvrdí, že odůvodnění napadených usnesení je téměř totožné s odůvodněním několika usnesení, která Tribunál vydal téhož dne, přestože se jednalo o odlišné skutkové okolnosti. Slovenská republika odkazuje zejména na usnesení ze dne 14. září 2015, Slovensko v. Komise (T-585/14, EU:T:2015:662), jež se podle ní týká případu ztráty tradičních vlastních zdrojů z důvodu udělení dovozní licence na cukr a v němž se na rozdíl od projednávaných věcí jedná o dvoustranný vztah mezi členským státem a Komisí.
- 72 Komise zpochybňuje opodstatněnost všech těchto argumentů.

Závěry Soudního dvora

- 73 Je třeba připomenout, že povinnost odůvodňovat rozsudky plyne z článku 36 statutu Soudního dvora Evropské unie, který se na Tribunál použije na základě čl. 53 prvního pododstavce téhož statutu a článku 117 jednacího řádu Tribunálu. Podle ustálené judikatury musí z odůvodnění rozsudku Tribunálu jasně a jednoznačně plynout úvahy Tribunálu, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody přijatého rozhodnutí a Soudní dvůr mohl vykonávat svůj soudní přezkum (rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Mitteldeutsche Flughafen a Flughafen Leipzig-Halle v. Komise*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, bod 83 a citovaná judikatura).
- 74 Kromě toho z ustálené judikatury vyplývá, že povinnost uvést odůvodnění, kterou má Tribunál, mu neukládá, aby poskytl vysvětlení, ve kterém by se vyčerpávajícím způsobem postupně zabýval každou z úvah uvedených účastníky sporu. Stačí, když odůvodnění umožní zúčastněným osobám seznámit se s důvody, proč Tribunál nevyhověl jejich argumentům, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl vykonat svůj přezkum (v tomto smyslu viz zejména usnesení ze dne 12. července 2016, *Pérez Gutiérrez v. Komise*, C-604/15 P, nezveřejněné, EU:C:2016:545, bod 27 a citovaná judikatura).
- 75 V projednávaných věcech Tribunál jasně v napadených usneseních vysvětlil důvody, na základě nichž dospěl k závěru, že sporné dopisy nelze napadnout žalobou na neplatnost podle článku 263 SFEU. Z přezkumu prvního důvodu kasačních opravných prostředků vzneseného Slovenskou republikou vyplývá, že na základě odůvodnění těchto usnesení byl tento členský stát s to pochopit úvahy, jež vedly ke konstatování nepřípustnosti, a zpochybnit jejich opodstatněnost a že toto odůvodnění umožnilo Soudnímu dvoru vykonávat přezkum.
- 76 Z toho vyplývá, že napadená usnesení nejsou stížena vadou spočívající v porušení povinnosti uvést odůvodnění.
- 77 Argumenty předložené Slovenskou republikou tento závěr nezpochybňují.
- 78 Zaprvé, pokud tento členský stát tvrdí, že Tribunál měl uvést důvody, na základě nichž měl za to, že k posouzení napadnutelnosti sporných dopisů je třeba použít rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000, je třeba podotknout, že Tribunál odpověděl na argumenty, které před ním byly vzneseny a které vycházely z nepoužitelnosti těchto ustanovení, když měl za to, že tyto argumenty spadají pod posouzení opodstatněnosti žalob.
- 79 Zadruhé je za těchto podmínek irelevantní skutečnost, i kdyby byla považována za prokázanou, že odůvodnění napadených usnesení je téměř totožné s odůvodněním usnesení, jež byla vydána v jiných věcech, které se týkaly jiných skutkových okolností.
- 80 Zatřetí Tribunál tím, že správně připomněl, že i když podmínka týkající se právně závazných účinků musí být vykládána ve světle zásady účinné soudní ochrany, nemůže takový výklad vést k vyloučení této podmínky, aniž jsou překročeny pravomoci unijních soudů, právně dostačujícím způsobem odpověděl na argumenty Slovenské republiky vycházející z údajné nedostatečné účinné soudní ochrany s ohledem na údajnou naléhavost situace.
- 81 Ze všech předcházejících úvah vyplývá, že je třeba zamítnout druhý důvod kasačních opravných prostředků, a tudíž i kasační opravné prostředky v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 82 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 83 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Slovenská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Komisí.
- 84 Článek 140 odst. 1 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku rovněž použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, uvádí, že členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.
- 85 Česká republika, Spolková republika Německo a Rumunsko tudíž ponесou vlastní náklady řízení.

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

- 1) Kasační opravné prostředky se zamítají.**
- 2) Slovenská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) Česká republika, Spolková republika Německo a Rumunsko ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.