



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (devátého rozšířeného senátu)

24. října 2019*

„Sociální politika – Dialog mezi sociálními partnery na unijní úrovni – Dohoda nazvaná ‚Obecný rámec pro informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy a konzultace s nimi‘ – Společná žádost smluvních stran o provedení této dohody na unijní úrovni – Rozhodnutí Komise nepředložit návrh rozhodnutí Radě – Žaloba na neplatnost – Akt, který lze napadnout žalobou – Přípustnost – Prostor pro uvážení Komise – Autonomie sociálních partnerů – Zásada subsidiarity – Přiměřenost“

Ve věci T-310/18,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), se sídlem v Bruselu (Belgie),

Jan Goudriaan, s bydlištěm v Bruselu,

zastoupení R. Arthurem, solicitor, R. Palmerem a K. Apps, barristers,

žalobci,

proti

Evropské komisi, zastoupené I. Martínez del Peral, M. van Beekem a M. Kellerbauerem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 5. března 2018, kterým odmítla předložit Radě Evropské unie návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda nazvaná „Obecný rámec pro informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy a konzultace s nimi“, podepsaná dne 21. prosince 2015 Trade Union's National and European Delegation (TUNED) a European Public Administration Employers (EUPAE),

TRIBUNÁL (devátý rozšířený senát),

během porad ve složení S. Gervasoni, předseda, L. Madise, R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk (zpravodajka) a C. Mac Eochaidh, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: P. Cullen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 23. května 2019,

vydává tento

* Jednací jazyk: angličtina.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Na základě konzultačního dokumentu C(2015) 2303 final ze dne 10. dubna 2015 vyzvala Evropská komise sociální partnery na základě čl. 154 odst. 2 SFEU, aby se vyjádřili k otázce možného zaměření akce Evropské unie týkající se konsolidace směrnic o informování a konzultacích zaměstnanců. Tato konzultace se týkala zejména případného rozšíření oblasti působnosti těchto směrnic na úředníky a zaměstnance orgánů veřejné správy členských států.
- 2 Dne 2. června 2015 sociální partneři zasedající ve Výboru pro sociální dialog v rámci ústředních orgánů státní správy, a to na jedné straně Trade Unions' National and European Administration Delegation (TUNED) (Odborová delegace vnitrostátní a evropské správy) a na straně druhé European Public Administration Employers (Zaměstnavatelé evropské veřejné správy) (EUPAE), informovali podle čl. 154 odst. 4 SFEU Komisi o svém úmyslu sjednat a uzavřít dohodu na základě čl. 155 odst. 1 SFEU.
- 3 Dne 21. prosince 2015 podepsaly TUNED a EUPAE dohodu nazvanou „Obecný rámec pro informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy a konzultace s nimi“ (dále jen „dohoda“).
- 4 Dopisem ze dne 1. února 2016 TUNED a EUPAE požádaly společně Komisi, aby předložila návrh za účelem provedení dohody na úrovni Unie rozhodnutím Rady Evropské unie přijatým na základě čl. 155 odst. 2 SFEU.
- 5 Dne 5. března 2018 Komise informovala TUNED a EUPAE, že se rozhodla nepředložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda na úrovni Unie (dále jen „napadené rozhodnutí“).
- 6 V napadeném rozhodnutí Komise v podstatě zaprvé uvedla, že ústřední orgány státní správy podléhají vládám členských států, vykonávají veřejnou moc a jejich struktura, organizace a fungování spadají plně do pravomoci členských států. Zadruhé poukázala na to, že ustanovení zajišťující určitou míru informování úředníků a zaměstnanců těchto orgánů a konzultací s nimi již existují v mnoha členských státech. Zatřetí Komise konstatovala, že význam uvedených orgánů závisí na stupni centralizace nebo decentralizace členských států, takže v případě provedení dohody rozhodnutím Rady by se úroveň ochrany úředníků a zaměstnanců orgánů veřejné správy v jednotlivých členských státech značně lišila.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 7 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 15. května 2018 podali žalobci, tedy European Federation of Public Service Unions (Evropská federace odborových svazů veřejných služeb) (EPSU) – subjekt, který sdružuje evropské odborové organizace zastupující zaměstnance veřejných služeb a který vytvořil TUNED spolu s Evropskou konfederací nezávislých odborových svazů (CESI), a dále Jan Goudriaan, generální tajemník EPSU, projednávanou žalobu.
- 8 Komise předložila svou žalobní odpověď dne 26. července 2018.
- 9 Žalobci předložili dne 19. září 2018 repliku.
- 10 Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 11. října 2018 podali žalobci žádost o důvěrné zacházení vůči veřejnosti s některými údaji uvedenými v přílohách žaloby.
- 11 Komise předložila dupliku dne 14. listopadu 2018.

- 12 Usnesením ze dne 13. prosince 2018, EPSU a Willem Goudriaan v. Komise (T-310/18, nezveřejněné, EU:T:2018:1018), předseda devátého senátu Tribunálu zamítl návrh podaný European Transport Workers' Federation (ETF) na vstup vedlejšího účastníka do řízení na podporu návrhových žádání žalobců.
- 13 Organizačním procesním opatřením přijatým na základě čl. 89 odst. 3 písm. a) a b) svého jednacího řádu položil Tribunál účastníkům řízení písemné otázky, jež měly být zodpovězeny na jednání.
- 14 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 23. května 2019. Po skončení jednání předseda devátého rozšířeného senátu Tribunálu rozhodl, že nebude ukončena ústní část řízení.
- 15 Organizačním procesním opatřením přijatým na základě čl. 89 odst. 3 písm. b) jednacího řádu vyzval Tribunál žalobce, aby se písemně vyjádřili k argumentaci Komise přednesené na jednání. Žalobci této žádosti ve stanovené lhůtě vyhověli.
- 16 Ústní část řízení byla ukončena rozhodnutím předsedy devátého rozšířeného senátu Tribunálu ze dne 24. června 2019.
- 17 Žalobci navrhují, aby Tribunál:
- napadené rozhodnutí zrušil;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 18 Komise navrhuje, aby Tribunál:
- žalobu odmítl jako nepřipustnou v rozsahu, v němž je předložena J. Goudriaanem;
 - žalobu zamítl v plném rozsahu jako neopodstatněnou;
 - uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K přípustnosti

K existenci napadnutelného aktu

- 19 Úvodem je třeba připomenout, že z prvního pododstavce článku 263 SFEU vyplývá, že unijní soud přezkoumává legalitu aktů orgánů, které „mají právní účinky vůči třetím osobám“.
- 20 Z toho vyplývá, že žalobu na neplatnost lze podat vůči jakýmkoliv opatřením přijatým orgány bez ohledu na jejich povahu nebo formu, jejichž účelem je vyvolat právní účinky (rozsudky ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, 22/70, EU:C:1971:32, body 39 a 42, a ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, bod 24).
- 21 V projednávaném případě je třeba zaprvé zkoumat, zda lze napadené rozhodnutí kvalifikovat jako přípravný akt, a zadruhé, zda by široký prostor Komise pro uvážení mohl mít vliv na přípustnost žaloby.

– Případná kvalifikace jako přípravného aktu

- 22 Podle ustálené judikatury jsou za napadnutelné akty v zásadě považována jen ta opatření, která obsahují konečné stanovisko orgánu na konci správního řízení a jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky, s vyloučením zejména mezitímních opatření, jejichž cílem je příprava konečného rozhodnutí, která takové účinky nemají (rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 10, a ze dne 17. července 2008, Athinaiki Techniki v. Komise, C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 42).
- 23 Jinak je tomu pouze v případě, že akty nebo rozhodnutí přijaté během přípravného řízení představují samy o sobě definitivní ukončení zvláštního řízení odlišného od hlavního řízení, a dále, že samy o sobě vyvolávají závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 11).
- 24 Odkaz na pojem návrh představuje jasný údaj o tom, že obsah daného aktu není určen k založení právních účinků, a tedy o tom, že tento akt není napadnutelným aktem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. prosince 2005, Itálie v. Komise, C-301/03, EU:C:2005:727, body 22 a 33.) Tak je tomu zejména v případě návrhu předloženého Komisí v rámci řízení, které probíhá v několika fázích, jelikož takový návrh představuje mezitímní akt, který nevyvolává závazné právní účinky (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 15. května 1997, Berthu v. Komise, T-175/96, EU:T:1997:72, body 21 až 22).
- 25 Kromě toho v případě, že se jedná o negativní rozhodnutí, musí být toto posuzováno v závislosti na povaze žádosti, na kterou reaguje (rozsudky ze dne 8. března 1972, Nordgetreide v. Komise, 42/71, EU:C:1972:16, bod 5, a ze dne 24. listopadu 1992, Buckl a další v. Komise, C-15/91 a C-108/91, EU:C:1992:454, bod 22). Z toho vyplývá, že odmítnutí může být napadnutelné žalobou na neplatnost ve smyslu článku 263 SFEU, jestliže by akt, který orgán odmítá přijmout, mohl být na základě tohoto ustanovení sám napaden (viz rozsudek ze dne 22. října 1996, Salt Union v. Komise, T-330/94, EU:T:1996:154, bod 32 a citovaná judikatura).
- 26 Z toho vyplývá, že žaloby na neplatnost směřující proti odmítnutí návrhu jsou stejně jako žaloby na neplatnost směřující proti návrhu v zásadě nepřijatelné (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 13. března 2007, Arizona Chemical a další v. Komise, C-150/06 P, nezveřejněné, EU:C:2007:164, body 23 a 24).
- 27 Nicméně v určitých případech platí, že pokud určité ustanovení upravuje předchozí postup umožňující určitým osobám požádat Komisi, aby předložila návrh aktu, představuje odmítnutí Komise takový návrh předložit napadnutelný akt. Toto odmítnutí totiž ukončuje předchozí postup zahájený na základě uvedeného ustanovení, a rovněž vylučuje zahájení postupu pro přijetí aktu samotného. Takové odmítnutí vyjadřuje konečné stanovisko Komise a vyvolává závazné právní účinky, takže může být předmětem žaloby na neplatnost (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. června 1998, Lilly Industries v. Komise, T-120/96, EU:T:1998:141, body 53, 55, 56 a 58, a ze dne 23. dubna 2018, One of Us a další v. Komise, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, body 66, 77 a 101).
- 28 Ze samotného znění článku 155 SFEU, uvedeného níže v bodě 49, přitom vyplývá, že toto ustanovení opravňuje sociální partnery, aby sjednali dohodu na úrovni Unie, a poté společně Komisi požádali, aby předložila návrh na provedení této dohody rozhodnutím Rady. Za těchto podmínek nepředstavuje rozhodnutí, kterým Komise odmítne předložit návrh na základě čl. 155 odst. 2 SFEU, čistě předběžný nebo přípravný akt, ale vyjadřuje naopak konečné stanovisko Komise, jehož účinkem je ukončení předchozího postupu upraveného ve prospěch sociálních partnerů, a dále nezahájení postupu k přijetí vlastního aktu. Toto rozhodnutí tedy vyvolává závazné právní účinky.
- 29 Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí nepředstavuje přípravný akt.

– Případný dopad existence širokého prostoru pro uvážení

- 30 Je pravda, že v určitých případech má existence širokého prostoru pro uvážení za následek nepřípustnost žaloby na neplatnost. Tak je tomu v případě, kdy je žaloba podána proti rozhodnutí Komise nezahájit řízení o nesplnění povinnosti, neboť Komise má v tomto ohledu plnou diskreční pravomoc (rozsudky ze dne 17. května 1990, *Sonito a další v. Komise*, C-87/89, EU:C:1990:213, bod 6, a ze dne 20. února 1997, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter v. Komise*, C-107/95 P, EU:C:1997:71, body 10, 11 a 19). Je tomu tak i v případě, kdy se žaloba na neplatnost týká rozhodnutí Evropského parlamentu ohledně způsobu, jakým naloží s peticí splňující podmínky stanovené v článku 227 SFEU, neboť Parlament má v tomto ohledu širokou posuzovací pravomoc politické povahy (rozsudek ze dne 9. prosince 2014, *Schönberger v. Parlament*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, bod 24).
- 31 Případy uvedené v bodě 30 výše jsou však výjimečné a velmi specifické.
- 32 Jediným důsledkem existence širokého prostoru pro uvážení přiznaného určitému orgánu je totiž v zásadě pouze omezení rozsahu a intenzity přezkumu ze strany unijního soudu (viz bod 110 níže).
- 33 Jedná-li se konkrétně o pravomoc iniciativy Komise spočívající v navrhování unijních aktů, nepostačuje široký prostor pro uvážení jí svěřený k tomu, aby zabránil přípustnosti žaloby na neplatnost. Soudní dvůr tak rozhodl, že rozhodnutí Komise vzít zpět návrh legislativního aktu představuje akt, který může být předmětem žaloby na neplatnost, a tedy soudního přezkumu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, *Rada v. Komise*, C-409/13, EU:C:2015:217, body 76 až 78). Totéž platí pro rozhodnutí, kterým Komise odmítne předložit návrh právního aktu na základě evropské občanské iniciativy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2018, *One of Us a další v. Komise*, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, body 88 až 101, 169 a 170).
- 34 Rozhodnutí, kterým Komise odmítne předložit návrh na provedení dohody na unijní úrovni uzavřené sociálními partnery, se váže k výkonu její pravomoci iniciativy (viz rovněž bod 73 níže).
- 35 Z toho vyplývá, že i kdyby se ve fázi meritorního posouzení žaloby ukázalo, že Komise měla v projednávané věci široký prostor pro uvážení, nebránila by tato okolnost přípustnosti projednávané žaloby.
- 36 Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí představuje napadnutelný akt.

K aktivní legitimaci žalobců

- 37 Komise tvrdí, že žaloba je nepřípustná v rozsahu, v němž ji podává J. Goudriaan, jelikož nemá aktivní legitimaci.
- 38 Je třeba připomenout, že v případě, kdy je žaloba podána několika žalobci, je tato žaloba přípustná, pokud je jeden z nich aktivně legitimován. V takovém případě není namístě zkoumat aktivní legitimaci ostatních žalobců (viz rozsudek ze dne 18. října 2018, *ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a další v. Komise*, T-364/16, EU:T:2018:696, bod 47 a citovaná judikatura).
- 39 V projednávané věci přitom Komise nezpochybnuje aktivní legitimaci EPSU. V tomto ohledu je nesporné, že adresátem napadeného rozhodnutí je zejména TUNED, které chybí právní osobnost a veškerá autonomie, jelikož výsledky sociálního dialogu, kterého se účastní, musí být schváleny rozhodovacími orgány EPSU a CESI. Za těchto podmínek musí být posledně uvedení považováni za adresáty napadeného rozhodnutí, kterým je určeno napadené rozhodnutí, jakožto organizace zastupující zaměstnance (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. března 2010, *Evropaïki Dynamiki*

v. Komise, T-50/05, EU:T:2010:101, bod 40, a ze dne 22. května 2012, Sviluppo Globale v. Komise, T-6/10, nezveřejněný, EU:T:2012:245, bod 19). Z toho vyplývá, že EPSU má aktivní legitimaci na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce první části věty SFEU.

- 40 Za těchto podmínek a s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 38 výše není třeba zkoumat námitku nepřípustnosti vycházející z toho, že J. Goudriaan nemá aktivní legitimaci.

K přípustnosti přílohy C.3

- 41 Komise tvrdí, že příloha C.3 repliky, která obsahuje právní posudek profesora práva, je nepřipustná na základě zásady *iura novit curia*. Přílohy mají totiž pouze důkazní a pomocnou funkci a nemohou spočívat na právních stanoviscích k výkladu unijního práva.
- 42 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada *iura novit curia* nemůže znamenat, že jsou nepřipustné přílohy žaloby týkající se výkladu unijního práva (rozsudek ze dne 12. prosince 2018, Servier a další v. Komise, T-691/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:922, bod 102).
- 43 Obsah žaloby lze totiž podpořit a doplnit v konkrétních bodech odkazy na výňatky z písemností, které tvoří její přílohu, za předpokladu, že v samotné žalobě jsou uvedeny podstatné prvky právní argumentace (viz rozsudek ze dne 13. prosince 2006, FNCBV a další v. Komise, T-217/03 a T-245/03, EU:T:2006:391, bod 79 a citovaná judikatura).
- 44 V projednávané věci žalobci ve své žalobě a poté v replice dostatečně rozvinuli své argumenty k výkladu čl. 155 odst. 2 SFEU. Právní posudek, který je součástí přílohy C.3 repliky, slouží proto pouze k podpoře a doplnění tohoto tvrzení. Tato příloha je tedy přípustná.

K opodstatněnosti

- 45 Na podporu své žaloby předkládají žalobci dva žalobní důvody, z nichž první vychází z nesprávného právního posouzení ohledně rozsahu pravomocí Komise a druhý z nedostatečného a zjevně nesprávného odůvodnění napadeného rozhodnutí.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení ohledně rozsahu pravomocí Komise

- 46 Podstatou tvrzení žalobců je, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení tím, že využila pravomoci odmítnout, kterou v rámci čl. 155 odst. 2 SFEU neměla. Žalobci tvrdí, že kromě případů, kdy konstatuje nedostatečnou reprezentativnost stran, které uzavřely dohodu, nebo protiprávnost jejich ustanovení, je Komise povinna vyhovět společné žádosti těchto stran o provedení uvedené dohody na unijní úrovni a předložit za tímto účelem návrh rozhodnutí Radě. V projednávaném případě přitom Komise odmítla vyhovět společné žádosti smluvních stran na základě jiných důvodů, které souvisejí s nevhodností takové akce.
- 47 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí. Konkrétně tvrdí, že pouze ona může rozhodnout o vhodnosti výkonu své pravomoci iniciativy, a to i v rámci čl. 155 odst. 2 SFEU.
- 48 Článek 155 odst. 2 SFEU je třeba vykládat nejen s ohledem na znění tohoto ustanovení, ale rovněž na jeho kontext a cíle (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a ze dne 10. března 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, bod 21).

– Doslovný výklad

49 Článek 155 SFEU stanoví následující:

„1. Pokud si to sociální partneři přejí, může dialog mezi nimi na úrovni Unie vést ke smluvním vztahům včetně uzavírání dohod.

2. Dohody uzavřené na úrovni Unie se provádějí buď podle stávajících postupů a zvyklostí sociálních partnerů a členských států, nebo v záležitostech týkajících se článku 153 [SFEU], rozhodnutím Rady na návrh Komise na základě společné žádosti smluvních stran. [...] parlament je o tom informován.

[...]“

50 Z článku 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU tedy vyplývá, že dohoda uzavřená na úrovni Unie sociálními partnery může být provedena dvěma různými způsoby, a sice buď podle stávajících postupů a zvyklostí sociálních partnerů a členských států, nebo v záležitostech týkajících se článku 153 SFEU na úrovni Unie podle zvláštního postupu vedoucího k přijetí unijního aktu (obdobně viz rozsudek ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada, T-135/96, EU:T:1998:128, bod 73).

51 Pokud jde konkrétně o postup umožňující provedení dohody na úrovni Unie, čl. 155 odst. 2 první pododstavec SFEU pouze uvádí, že toto provedení má formu rozhodnutí Rady přijatého na základě společné žádosti smluvních stran a na návrh Komise a že je Parlament informován.

52 Je třeba konstatovat, že čl. 155 odst. 2 SFEU výslovně nestanoví, zda je Komise v případě, že jí byla předložena společná žádost smluvních stran o provedení dohody na úrovni Unie, povinna předložit Radě příslušný návrh, nebo zda naopak může předložení takového návrhu Radě odmítnout.

53 Žalobci však tvrdí, že výrazy „shall be implemented“ a „intervient“, použité v anglické a francouzské verzi čl. 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU, zakládají povinnost Komise jednat. Odkazují rovněž na historii vzniku tohoto ustanovení a tvrdí, že při vyjednávání Maastrichtské smlouvy byla původní formulace, která Komisi ponechávala prostor pro uvážení, v obou těchto jazykových verzích nahrazena imperativním zněním vylučujícím jakýkoliv prostor pro uvážení.

54 V tomto ohledu je třeba připomenout původ stávajícího čl. 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU, jehož znění bylo propracováno při sjednávání Maastrichtské smlouvy.

55 V první fázi předložilo lucemburské předsednictví dne 18. června 1991 návrh Smlouvy o Unii (CONF-UP-UEM 2008/91), kterým bylo vytvořeno nové ustanovení, a to čl. 118 B odst. 2 Smlouvy o ES. Původní francouzské znění tohoto ustanovení znělo následovně: „[P]okud si to sociální partneři přejí, může Komise předkládat návrhy na provedení dohod [uzavřených sociálními partnery] na úrovni Společenství.“

56 Ve druhé fázi, v rámci skupiny *ad hoc* pro sociální dialog, Unie zaměstnavatelských a průmyslových svazů Evropy (UNICE), Evropská konfederace odborových svazů (EKOS) a Evropské středisko podniků s veřejnou účastí a podniků obecného ekonomického zájmu (CEEP) sjednaly a podepsaly dne 31. října 1991 dohodu týkající se návrhů na znění některých článků Smlouvy, které byly předmětem vyjednávání (dále jen „dohoda ze dne 31. října 1991“). Tato dohoda pozměnila znění čl. 118 B odst. 2 Smlouvy o ES navrhované lucemburským předsednictvím a stanovila poprvé dva samostatné a alternativní postupy k provádění dohod uzavřených sociálními partnery. V anglické a francouzské verzi dohody ze dne 31. října 1991 byly pro účely vyjádření provádění těchto dohod podle některého z obou postupů uvedených v bodě 50 výše použity výrazy „[the] agreements may be realized“ a „la mise en œuvre des accords [...] intervindra“.

- 57 Ve třetí fázi byl návrh obsažený v dohodě ze dne 31. října 1991 v podstatě převzat do článku 4 dohody o sociální politice uzavřené mezi členskými státy Evropského společenství s výjimkou Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (Úř. věst. 1992, C 191, s. 91, dále jen „dohoda o sociální politice“), která je přílohou k protokolu (č. 14) o sociální politice, jenž je přílohou Smlouvy o ES. Článek 4 odst. 2 první pododstavec dohody o sociální politice stanovil, že provádění dohod uzavřených sociálními partnery se uskuteční podle jednoho ze dvou postupů uvedených v bodě 50 výše. Konkrétně anglická a francouzská verze tohoto ustanovení obsahovaly výrazy „[the a]greements [...] shall be implemented“ a „la mise en œuvre des accords [...] intervient“. Tato znění byla následně převzata do čl. 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU.
- 58 Je tedy zřejmé, že ve znění zvažovaném na počátku sjednávání Maastrichtské smlouvy mělo předložení návrhu Komisí na provádění dohody na úrovni Unie jasně fakultativní povahu z důvodu použití způsobových sloves „may“ v anglickém znění a „pouvoir“ [moci] ve znění francouzském. Naproti tomu ve znění, které bylo nakonec přijato po ukončení tohoto vyjednávání, tato slovesa zmizela ve prospěch formulace, která v některých jazykových zněních vykazuje imperativní povahu z důvodu použití oznamovacího způsobu přítomného času, a to konkrétně ve francouzské verzi („intervient“), nebo oznamovacího způsobu budoucího času zejména ve verzi anglické („shall be implemented“).
- 59 Jak přitom správně tvrdí Komise, imperativní formulace uvedená v bodě 58 výše se objevila při vypracování dohody o sociální politice, tedy v okamžiku, kdy podle návrhu sociálních partnerů byly v dohodě ze dne 31. října 1991 spojeny oba postupy k provádění dohod uzavřených sociálními partnery uvedené v bodě 50 výše do téže věty. V důsledku toho se již sloveso ve větě nevztahovalo k předkládání návrhů na provádění těchto dohod na úrovni Unie ze strany Komise a týká se od té doby provádění uvedených dohod podle jednoho ze dvou postupů uvedených v bodě 50 výše. Za těchto podmínek může výše uvedená imperativní formulace sloužit k vyjádření výlučnosti těchto dvou postupů.
- 60 Za těchto podmínek neumožňuje znění čl. 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU samo o sobě dospět k závěru, že by Komise byla povinna předložit Radě návrh rozhodnutí, pokud je jí předložena příslušná společná žádost smluvních stran.
- 61 Kromě toho je třeba uvést, že doslovný výklad zastávaný žalobci vede k tomu, že se imperativní formulace uvedená v bodě 58 výše vztahuje na provádění dohod uzavřených sociálními partnery. Akceptace tohoto výkladu by přitom měla dva důsledky.
- 62 Zprv by výklad zastávaný žalobci znamenal, že pokud sociální partneři předloží společnou žádost o provedení dohody na úrovni Unie, byly by jak Komise, tak i Rada za všech okolností povinny této žádosti vyhovět, přičemž prvně uvedená by musela Radě předložit návrh rozhodnutí o provedení této dohody a druhá z nich by musela tento návrh přijmout. Takový výklad by byl přitom v rozporu se správným postojem, sdíleným účastníky řízení, podle kterého Komise může přinejmenším v určitých případech odmítnout předložit Radě návrh rozhodnutí o provedení dohody (viz bod 75 níže) a Rada nemá nikdy povinnost takový návrh Komise přijmout (viz bod 76 níže).
- 63 Zadruhé by výklad prosazovaný žalobci vedl k tomu, že pokud sociální partneři nepodají společnou žádost o provádění dohody na úrovni Unie, byli by sociální partneři a členské státy povinny provádět tuto dohodu na své úrovni podle vlastních postupů a zvyklostí. Takový důsledek, na který žalobci ostatně nepoukázali, by byl přitom v rozporu se záměrem jedenácti členských států, které jsou smluvními stranami dohody o sociální politice. Z prohlášení č. 2, které je přílohou této dohody, totiž vyplývá, že uzavřením uvedené dohody neměly dotčené členské státy v úmyslu zavázat se k přímému uplatňování dohod uzavřených mezi sociálními partnery na úrovni Unie nebo k vypracovávání norem k provedení uvedených dohod.

– *Systematický výklad*

- 64 Zprv je třeba obecně připomenout úlohu Komise při přípravě unijních aktů.
- 65 Podle čl. 17 odst. 1 SEU Komise „podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty“, „zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě“ a „pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie“. Podle čl. 17 odst. 2 SEU „mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise, nestanoví-li Smlouvy jinak“, zatímco „ostatní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví“. Kromě toho se v čl. 17 odst. 3 třetím pododstavci SEU stanoví, že Komise „vykonává své funkce zcela nezávisle“ a „její členové nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu“.
- 66 Pravomoc legislativní iniciativy, kterou Komisi přiznává čl. 17 odst. 2 SEU ohledně legislativních aktů nebo zvláštní ustanovení Smluv v případě nelegislativních aktů, znamená, že Komisi přísluší rozhodnutí, zda předloží návrh aktu, či nikoliv, s výjimkou případu, kdy je podle unijního práva povinna takový návrh předložit (obdobně viz rozsudky ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 70, a ze dne 23. dubna 2018, One of Us a další v. Komise, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, bod 109).
- 67 Pravomoc legislativní iniciativy svěřená Komisi Smlouvami vyplývá z její úlohy podle čl. 17 odst. 1 SEU, kterou je zejména podporovat obecný zájem Unie a dohlížet na dodržování unijního práva, jakož i z nezávislosti, kterou podle čl. 17 odst. 3 třetího pododstavce SEU požívá při vykonávání svých funkcí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2018, One of Us a další v. Komise, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, bod 110).
- 68 Zadruhé je nezbytné upřesnit určité charakteristiky postupu stanoveného v čl. 155 odst. 2 SFEU.
- 69 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že čl. 155 odst. 2 SFEU neobsahuje výslovný odkaz na řádný legislativní postup nebo na zvláštní legislativní postup. Z toho vyplývá, že postup provádění dohod na úrovni Unie uzavřených sociálními partnery nepředstavuje legislativní postup ve smyslu čl. 289 odst. 1 a 2 SFEU a že opatření přijatá na konci tohoto postupu nepředstavují legislativní akty ve smyslu čl. 289 odst. 3 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, body 60 až 62 a 65 až 67).
- 70 Je třeba rovněž připomenout, že postup uzavírání a provádění dohod uvedených v článku 155 SFEU na úrovni Unie zahrnuje několik fází, v jejichž průběhu vykonávají sociální partneři a orgány, zejména Komise a Rada, vzájemně odlišné a specifické role, které jim byly svěřeny.
- 71 Nejprve během fáze konzultace zahájené Komisí a upravené v čl. 154 odst. 2 a 3 SFEU mohou sociální partneři informovat Komisi o svém úmyslu zahájit postup podle článku 155 SFEU.
- 72 Poté ve fázi samotného vyjednávání mohou sociální partneři, jak stanoví čl. 155 odst. 1 SFEU, založit smluvní vztahy včetně uzavření dohody.
- 73 A konečně poté dochází k fázi provedení dohody podle jednoho ze dvou postupů podle čl. 155 odst. 2 SFEU (viz bod 50 výše). V případě postupu umožňujícího provedení dohody na úrovni Unie toto ustanovení výslovně stanoví, že rozhodnutí Rady se přijímá „na návrh Komise“. Uvedené ustanovení tak v rámci nelegislativního postupu, který upravuje, konkretizuje pravomoc iniciativy Komise uvedenou v čl. 17 odst. 2 SEU.
- 74 Je tedy třeba konstatovat, že i když iniciativu vyjednávání, jakož i uzavření dohody mají výlučně dotčení sociální partneři, nic to nemění na tom, že ve fázi provádění dohody jedná Rada na návrh Komise. Jestliže tedy sociální partneři uzavřeli dohodu a žádají společně její provedení na unijní úrovni, musí svou společnou žádost zaslat Komisi. Za tohoto předpokladu má Komise opět právo zasáhnout do

řízení a přebírá nad ním kontrolu. Posuzuje tedy, zda je třeba předložit Radě návrh rozhodnutí na provádění dohody na úrovni Unie (obdobně viz rozsudek ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada, T-135/96, EU:T:1998:128, body 75, 76, 79 a 84).

- 75 Tribunál již rozhodl, že intervence Komise musí být v souladu se zásadami, jimiž se řídí její činnost v oblasti sociální politiky. Jak správně uvedli žalobci i Komise, je zejména věcí posledně uvedené, aby se ujistila o reprezentativnosti smluvních stran (obdobně viz rozsudek ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada, T-135/96, EU:T:1998:128, body 85 a 88). Stejně tak se účastníci řízení správně shodují na skutečnosti, že se Komise může a musí ujistit o legalitě ustanovení dohody uzavřené sociálními partnery před tím, než navrhne její provedení rozhodnutím Rady.
- 76 Rada je pak povinna ověřit, zda Komise splnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze Smluv, a zejména z hlavy X třetí části Smlouvy o FEU, která se týká sociální politiky, neboť jinak by hrozilo, že stvrdí nesrovnalost, která by mohla mít vliv na legalitu aktu, který nakonec přijme (obdobně viz rozsudek ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada, T-135/96, EU:T:1998:128, bod 87). Navíc jak žalobci, tak i Komise připouštějí, že Rada má prostor pro uvážení, zda rozhodnutí o provedení dohody přijme, a že nemusí být schopna takové rozhodnutí přijmout v případě, že v závislosti na konkrétním případě nebude v jejím rámci dosaženo kvalifikované většiny nebo jednomyslnosti.
- 77 Žalobci nicméně tvrdí, že kromě dvou případů uvedených v bodě 75 výše je Komise povinna předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda uzavřená sociálními partnery.
- 78 Takový výklad by přitom zaprvé zpochybnil zásadu, která je vyjádřena v čl. 17 odst. 3 třetím pododstavci SEU, podle níž Komise vykonává své pravomoci nezávisle a bez jakýchkoli pokynů od kohokoli.
- 79 Zadruhé by takový výklad bránil Komisi naplňovat v plném rozsahu svou roli, která podle čl. 17 odst. 1 SEU spočívá v podpoře obecného zájmu Unie a případně v přijímání vhodných iniciativ za tímto účelem. Úloha svěřená Komisi v čl. 17 odst. 1 SEU totiž znamená, že před využitím své pravomoci iniciativy posoudí z hlediska obecného zájmu Unie vhodnost zamýšlené iniciativy. Je-li tedy Komisi předložena žádost o provedení dohody, která byla uzavřena sociálními partnery, na úrovni Unie, musí Komise nejen ověřit legalitu ustanovení této dohody v úzkém smyslu, ale musí rovněž posoudit vhodnost, a to i s ohledem na politická, ekonomická a sociální hlediska, případného provádění uvedené dohody na úrovni Unie.
- 80 Je třeba dodat, jak tvrdí Komise, že funkce prosazování obecného zájmu Unie, kterou tento orgán vykonává, nemůže být v případě, že ji neplní Komise, splněna pouze sociálními partnery, kteří uzavřeli dohodu. Uvedení sociální partneri, byť vykazují dostatečnou reprezentativnost a jednají společně, zastupují totiž pouze část četných zájmů, které je třeba zohlednit při tvorbě sociální politiky Unie.
- 81 Zatřetí by výklad navržený žalobci pozměnil institucionální rovnováhu v neprospěch Komise a ve prospěch sociálních partnerů, přestože ti nepatří mezi orgány taxativně uvedené v čl. 13 odst. 1 SEU.
- 82 Pokud by byl navíc zvolen výklad zastávaný žalobci, měli by sociální partneri vůči Komisi donucovací pravomoc, kterou nemá ani Parlament, ani Rada. Je totiž třeba připomenout, že články 225 a 241 SFEU umožňují Parlamentu a Radě požádat Komisi, aby jim předložila veškeré vhodné návrhy, a přitom stanoví, že Komise nemusí návrh předložit, avšak sdělí důvody jejího odmítnutí.

– *Teleologický výklad*

- 83 Podle prvního pododstavce článku 151 SFEU představuje sociální dialog jeden z cílů Unie. Článek 152 první pododstavec SFEU upřesňuje, že Unie „s přihlédnutím k různorodosti vnitrostátních systémů Unie uznává a podporuje úlohu sociálních partnerů na své úrovni“ a že „usnadňuje mezi nimi dialog,

přičemž uznává jejich samostatnost“. Článek 154 odst. 1 SFEU stanoví, že „úkolem Komise je podporovat konzultace mezi sociálními partnery na úrovni Unie“ a „přijímat všechna účelná opatření pro usnadnění jejich dialogu, přičemž zajišťuje vyváženou podporu jednajících stran“.

- 84 Z ustanovení připomenutých v bodě 83 výše vyplývá, že cílem hlavy X třetí části Smlouvy o FEU je zejména podporovat úlohu sociálních partnerů a usnadňovat dialog mezi nimi při respektování jejich samostatnosti.
- 85 Proto je nejen v čl. 154 odst. 2 a 3 SFEU stanoveno, že Komise uskutečňuje konzultace se sociálními partnery, ale i v článku 155 SFEU upřesněno, že sociální partneři mohou sjednávat a uzavírat dohody, které lze poté provádět podle některého ze dvou postupů uvedených v bodě 50 výše.
- 86 Autonomie sociálních partnerů uznaná v prvním pododstavci článku 152 SFEU znamená, že během fáze sjednávání a uzavírání dohody, která je výlučnou záležitostí sociálních partnerů (viz bod 74 výše), mohou vést posledně uvedení dialog a jednat svobodně, bez toho, aby od kohokoli, a to zejména členských států nebo orgánů, přijímali příkazy nebo pokyny. Z toho vyplývá, že orgány, a zejména Komise, se musí zdržet veškerého jednání, jehož účelem je přímo ovlivňovat průběh vyjednávání a vnucovat sociálním partnerům princip, z něhož má dohoda vycházet, nebo její obsah.
- 87 Naproti tomu, jakmile sociální partneři svobodně sjednají a uzavřou dohodu a smluvní strany společně požádají o provedení této dohody na úrovni Unie, má Komise opět právo zasáhnout do řízení a přebírá nad ním kontrolu (viz bod 74 výše).
- 88 Je pravda, že žalobci tvrdí, že kdyby byla Komise oprávněna odmítnout z důvodů vhodnosti předložený návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda uzavřená sociálními partnery, byli by posledně uvedení prakticky nuceni vyjednávat od počátku obsah této dohody s Komisí, aby bylo umožněno její pozdější provedení, což by omezilo rozsah jejich autonomie.
- 89 Je však třeba uvést, že článek 155 SFEU pouze spojuje sociální partnery s procesem přijímání některých nelegislativních aktů, aniž jim svěřuje rozhodovací pravomoc. Sociální partneři jsou totiž pouze oprávněni uzavřít dohodu a následně požádat Komisi, aby Radě předložila návrh na provedení této dohody na úrovni Unie. Sociálním partnerům není naopak přiznána ani pravomoc přijímat samostatně akty, jež vyvolávají vůči třetím osobám závazné právní účinky, ani pravomoc předložit přímo Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda.
- 90 Cíl spočívající v podpoře role sociálních partnerů a dialogu mezi nimi při respektování jejich autonomie proto neznamená, že orgány, tedy Komise a poté Rada jsou povinny vyhovět společně žádosti stran, které uzavřely dohodu, o její provedení na úrovni Unie.

– Další argumenty žalobců

- 91 Žalobci dále uvádějí několik dalších pravidel, zásad a cílů Unie na podporu svého výkladu čl. 155 odst. 2 SFEU.
- 92 Zaprvé žalobci poukazují na zásadu vyjádřenou v čl. 13 odst. 2 SEU, podle níž jedná každý orgán v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami.
- 93 V tomto ohledu je třeba odpovědět, že při posuzování vhodnosti provedení, na úrovni Unie, dohody uzavřené sociálními partnery, se Komise omezuje na výkon pravomocí, které jsou jí svěřeny čl. 155 odst. 2 prvním pododstavcem SFEU, ve spojení s čl. 17 odst. 1 až 3 SEU (viz body 66, 67 a 79 výše).
- 94 Zadruhé se žalobci dovolávají zásady demokracie zakotvené v čl. 10 odst. 1 a 2 SEU.

- 95 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada demokracie se projevuje zejména účastí Parlamentu na rozhodovacím procesu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada, T-135/96, EU:T:1998:128, bod 88 a citovaná judikatura). Parlament však nemůže Komisi omezit ve výkonu její pravomoci legislativní iniciativy (viz bod 82 výše). Pouze podpůrně může být v případě, že Parlament nezasáhne, dodržování zásady demokracie zajištěno alternativně prostřednictvím sociálních partnerů za podmínky, že jsou dostatečně reprezentativní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada, T-135/96, EU:T:1998:128, bod 89).
- 96 Je přitom třeba uvést, že kdyby byla Komisi v některých případech uložena povinnost, aby navrhla provedení dohody rozhodnutím Rady přijatým na základě čl. 155 odst. 2 SFEU, vedl by výklad prosazovaný žalobci prakticky k uložení zákazu Komisi, aby na základě čl. 153 odst. 2 SFEU předložila návrh, který má stejný předmět a případně stejný obsah. Tento výklad by tedy systematicky upřednostňoval nelegislativní postup, v jehož rámci je Parlament pouze informován, před legislativním postupem, v němž má Parlament v zásadě spolurozhodovací pravomoc.
- 97 Zatřetí se žalobci opírají o zásadu „horizontální subsidiarity“, která by znamenala, že sociální partneři mají nejlepší předpoklady pro posouzení, zda musí být dohoda prováděna na úrovni vnitrostátních sociálních partnerů a členských států nebo na úrovni Unie.
- 98 V tomto ohledu je třeba uvést, že zásada subsidiarity, která je zakotvena v čl. 5 odst. 3 SEU, upravuje výkon pravomocí Uní, které sdílí s členskými státy. Uvedená zásada je tedy chápána ve „vertikálním“ směru v tom smyslu, že upravuje vztahy mezi Uní na straně jedné a členskými státy na straně druhé. Naproti tomu v rozporu s tím, co naznačují žalobci, tato zásada nemá v unijním právu „horizontální“ rozměr, neboť nemá upravovat vztahy mezi Uní na jedné straně a sociálními partnery na úrovni Unie na straně druhé. Kromě toho se nelze zásady subsidiarity dovolávat pro účely změny institucionální rovnováhy.
- 99 Začtvrté se žalobci dovolávají práva na vyjednávání a uzavírání kolektivních smluv, které je zakotveno v článku 28 Listiny základních práv Evropské unie, svobody sdružování, uznané zejména v odborových záležitostech článkem 12 Listiny základních práv, jakož i cílů, které sleduje Unie a které jsou uvedeny v čl. 3 odst. 3 SEU a článku 9 SFEU, jako je „sociálně tržní hospodářství směřující k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku“ a „přiměřená sociální ochrana“.
- 100 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že žádné z ustanovení uvedených v bodě 99 výše neznamena, že by sociální partneři, kteří jsou stranami dohody, mohli orgány přinutit k provádění takové dohody na úrovni Unie.
- 101 Zapáté žalobci odkazují na postoje Komise obsažené v několika sděleních, zejména v jejích sděleních COM(93) 600 final ze dne 14. prosince 1993 o provádění Protokolu o sociální politice, COM(1998) 322 final ze dne 20. května 1998 o přizpůsobení a podpoře sociálního dialogu na úrovni Společenství a COM(2002) 341 final, ze dne 26. června 2002, „Evropský sociální dialog, síla modernizace a změny“.
- 102 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že sdělení uvedená v bodě 101 výše postrádají jakoukoli právní závaznost. Uvedených sdělení se tedy nelze účinně dovolávat s cílem zamezit výkladu některého z ustanovení Smluv, který vyplývá z jeho znění, kontextu a cílů.
- 103 Ze všech těchto úvah vyplývá, že pokud sociální partneři sjednali a uzavřeli dohodu na základě čl. 155 odst. 1 SFEU a smluvní strany předloží společnou žádost o provedení této dohody na úrovni Unie rozhodnutím Rady přijatým na základě čl. 155 odst. 2 SFEU, není Komise povinna této žádosti vyhovět a je na jejím rozhodnutí, zda je třeba Radě předložit příslušný návrh.
- 104 Z toho plyne, že Komise se nedopustila nesprávného právního posouzení ohledně rozsahu svých pravomocí, když odmítla předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda.

105 První žalobní důvod musí být tedy zamítnut.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatečného a zjevně nesprávného odůvodnění napadeného rozhodnutí

106 Žalobci tvrdí, že důvody, proč Komise odmítla předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda na úrovni Unie, jsou nedostatečné a zjevně nesprávné. Žádný ze tří důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí totiž neumožňuje podle jejich názoru takové odmítnutí odůvodnit.

107 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí.

108 Úvodem je třeba připomenout, že pokud je Komisi předložena žádost o provedení dohody, která je uzavřena sociálními partnery, na úrovni Unie, musí vzít v úvahu obecný zájem Unie a posoudit vhodnost takového provedení, a to i s ohledem na politická, ekonomická a sociální hlediska (viz bod 79 výše).

109 Z toho vyplývá, že Komise má při posuzování otázky, zda je třeba předložit Radě návrh rozhodnutí na provedení dohody, která byla uzavřena sociálními partnery, na úrovni Unie, širokou posuzovací pravomoc (v tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 23. dubna 2018, *One of Us a další v. Komise*, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, bod 169).

110 Z ustálené judikatury přitom vyplývá, že má-li orgán širokou posuzovací pravomoc, omezuje se soudní přezkum v zásadě na ověření, že byla dodržena procesní pravidla a pravidla týkající se povinnosti odůvodnění, jakož i na přezkum věcné správnosti skutkových zjištění a neexistence nesprávného právního posouzení, zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu nebo překročení pravomoci (viz rozsudky ze dne 1. července 2008, *Chronopost a La Poste v. UFX a další*, C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 143 a citovaná judikatura).

111 Toto omezení rozsahu přezkumu unijního soudu je nezbytné zvláště tehdy, pokud mají unijní orgány rozhodnout na základě zvážení rozdílných zájmů a v rámci politických rozhodnutí, která spadají do oblasti jejich odpovědnosti, provést určitou volbu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. října 1994, *Německo v. Rada*, C-280/93, EU:C:1994:367, bod 91, a ze dne 14. července 2005, *Rica Foods v. Komise*, C-40/03 P, EU:C:2005:455, bod 55 a citovaná judikatura).

112 Za těchto podmínek musí napadené rozhodnutí podléhat omezenému přezkumu ze strany Tribunálu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2018, *One of Us a další v. Komise*, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, bod 170).

113 Je třeba zkoumat odděleně otázku dodržení povinnosti uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU, která je podstatnou formální náležitostí, na jedné straně a otázku opodstatněnosti odůvodnění, která zapadá do rámce meritorní legality sporného aktu, na straně druhé (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. dubna 1998, *Komise v. Sytraval a Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 67, a ze dne 18. června 2015, *Ipatau v. Rada*, C-535/14 P, EU:C:2015:407, bod 37).

– K dodržení povinnosti uvést odůvodnění

114 Žalobci ve svých písemnostech poukazují na „nedostatečné odůvodnění“.

115 Za předpokladu, že tím žalobci zamýšlejí vznést žalobní důvod vycházející z nedodržení povinnosti uvést odůvodnění upravené v článku 296 SFEU, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být odůvodnění požadované tímto ustanovením přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést svůj přezkum.

Požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu aktu, povaze dovolávaných důvodů, jakož i zájmu, který mohou mít osoby, jimž je akt určen, nebo jiné osoby, kterých se akt bezprostředně a osobně dotýká, na získání těchto vysvětlení. Není požadováno, aby odůvodnění vylíčkovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (rozsudky ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 63, a ze dne 1. července 2008, Chronopost a La Poste v. Ufex a další, C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 88).

- 116 V projednávané věci je napadené rozhodnutí založeno na třech důvodech uvedených v bodě 6 výše. Tyto důvody vycházejí zprv ze zvláštní povahy ústředních orgánů státní správy, a zejména z okolnosti, že vykonávají veřejnou moc, zadruhé z existence ustanovení týkajících se informování úředníků a zaměstnanců těchto orgánů a konzultací s nimi v mnoha právních rádech členských států a zatřetí z výskytu značných rozdílů mezi členskými státy ohledně definice a působnosti uvedených orgánů, takže případné rozhodnutí Rady, kterým se provádí dohoda, by mělo v závislosti na konkrétním členském státě více či méně široký rozsah.
- 117 Je třeba zprv připomenout, že Komise konzultovala se sociálními partnery vhodnost akce Unie v oblasti informování úředníků a zaměstnanců orgánů veřejné správy a konzultací s nimi, a že právě v návaznosti na toto projednání sociální partneři sjednali a podepsali dohodu (viz body 1 až 3 výše). Zadruhé Komisi trvalo více než dva roky, než zareagovala na žádost předloženou sociálními partnery na základě čl. 155 odst. 2 SFEU (viz body 4 a 5 výše). Za těchto okolností a s ohledem na postoj Komise mohli adresáti napadeného rozhodnutí očekávat, že tento orgán vypracuje odůvodnění, které bude podrobnější než relativně stručné odůvodnění, které je shrnuto v bodech 6 a 116 výše.
- 118 Ačkoli může být tento postup Komise překvapující, nemění to nic na tom, že se adresáti napadeného rozhodnutí, a sice TUNED a EUPAE, mohli seznámit se všemi třemi důvody tohoto rozhodnutí a Tribunál je s to provést svůj přezkum. Žalobci ostatně netvrdí, že nebyli schopni zpochybnit opodstatněnost odůvodnění napadeného rozhodnutí z důvodu stručnosti nebo nesrozumitelnosti uvedených důvodů.
- 119 Za těchto podmínek lze mít za to, že napadené rozhodnutí splňuje povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU.

– *K opodstatněnosti odůvodnění*

- 120 Žalobci ve svých písemnostech zpochybňují opodstatněnost tří důvodů napadeného rozhodnutí uvedených v bodech 6 a 116 výše.
- 121 Žalobci na prvním místě tvrdí, že všechny tři důvody napadeného rozhodnutí nepatří mezi ty, pro které Komise nemusí vyhovět společné žádosti smluvních stran o provedení dohody na úrovni Unie, jimiž je nedostatečná reprezentativnost uvedených stran a protiprávnost ustanovení této dohody.
- 122 V tomto ohledu postačí uvést, že z odpovědi na první žalobní důvod vyplývá, že v rámci nelegislativního postupu stanoveného v čl. 155 odst. 2 SFEU může Komise odmítnout výkon své pravomoci legislativní iniciativy na základě jiných důvodů, než jsou důvody spojené s nedostatkem reprezentativnosti stran dohody nebo protiprávností jejich ustanovení.
- 123 Na druhém místě mají žalobci za to, že všechny tři důvody napadeného rozhodnutí jsou chybné, irelevantní a nedostatečné k jeho odůvodnění.

- 124 Stran prvního důvodu napadeného rozhodnutí žalobci tvrdí, že Unie má pravomoc chránit sociální práva úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy. Kromě toho nezpochybňuje provádění dohody na unijní úrovni podle jejich názoru pravomoc členských států určit strukturu, organizaci a fungování těchto orgánů. Kromě toho je čím dál tím méně odůvodněné vyloučit z požívání sociálního práva Unie všechny úředníky a zaměstnance uvedených orgánů, zejména v případě, že jejich funkce nesouvisí s vnitrostátní bezpečností nebo s výkonem výsad veřejné moci.
- 125 Pokud jde o druhý důvod napadeného rozhodnutí, žalobci vysvětlují, že provedení dohody na unijní úrovni zůstává užitečné, neboť zaručuje minimální úroveň informování a konzultace úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy ve všech členských státech, a to zejména těch, ve kterých ještě nebylo této minimální úrovni dosaženo.
- 126 Stran třetího důvodu napadeného rozhodnutí mají žalobci za to, že provedení dohody na úrovni Unie by vedlo ke snížení rozdílů v úrovni aktuálně existující ochrany mezi pracovníky. Takové provedení by totiž sblížilo situaci úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy se situací pracovníků, na které se vztahují unijní směrnice, jež upravují právo na informování a konzultace.
- 127 Kromě toho se žalobci pozastavují nad tím, že se Komise opřela o důvody, které již nezbytně odmítla, když v roce 2015 zahájila konzultaci se sociálními partnery.
- 128 V následujících bodech je třeba se zabývat výtkami žalobců shrnutými v bodech 123 až 127 výše.
- 129 V tomto ohledu žalobci zaprvé nedokládají, že by skutečnosti zohledněné v rámci tří důvodů napadeného rozhodnutí byly věcně nesprávné nebo zcela irelevantní pro účely posouzení vhodnosti provedení dohody na unijní úrovni.
- 130 V případě prvního důvodu napadeného rozhodnutí totiž Komise nezpochybnila pravomoc Unie přijímat akty týkající se sociálních práv úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy. Poukázala naopak na specifika těchto správních orgánů. Žalobci přitom ve skutečnosti tyto zvláštnosti, a zejména okolnost, že někteří úředníci a zaměstnanci uvedených orgánů vykonávají veřejnou moc, nepopírají. Navíc v rozporu s tím, co tvrdí žalobci, by provedení dohody mohlo mít dopad na fungování ústředních orgánů státní správy, jelikož by pozměnilo vztahy mezi těmito orgány a jejich úředníky a zaměstnanci.
- 131 Pokud jde o druhý důvod napadeného rozhodnutí, Komise měla možnost zohlednit úroveň ochrany, která je již zaručena v některých členských státech, a to i v případě existence případných mezer v jiných členských státech. Na jednání přitom žalobci nezpochybňovali tvrzení Komise, že ve 22 členských státech již v roce 2014 existovala pravidla pro informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy a konzultace s nimi.
- 132 Stran třetího důvodu napadeného rozhodnutí je nutno uvést, že tvrzení žalobců, že by provedení dohody na unijní úrovni sblížilo situaci úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy se situací pracovníků v soukromém sektoru, nezpochybňuje okolnost, že toto provedení se současně dotýká velmi různorodě členských států v závislosti na stupni jejich centralizace nebo decentralizace. Komisi přitom nic nebránilo zohlednit tuto posledně uvedenou okolnost, jakožto nežádoucí důsledek provedení dohody na unijní úrovni.
- 133 Zadruhé je třeba připomenout širokou posuzovací pravomoc Komise (viz bod 109 výše), a to i pro účely určení, zda bylo nezbytné zaplnit případnou mezeru v působnosti unijních směrnic upravujících právo na informování pracovníků a konzultace s nimi a zda provedení dohody představovalo vhodný prostředek k zaplnění této mezery. Za účelem zpochybnění posouzení Komise přitom žalobci pouze poukázali na existenci pravomoci Unie a užitečnost, kterou by mohl v projednávané věci výkon této

pravomoci představovat. Za těchto podmínek a s ohledem na všechny skutečnosti zohledněné Komisí v rámci tří důvodů napadeného rozhodnutí není zjevné, že by se Komise odmítnutím předložit Radě návrh rozhodnutí na provedení dohody dopustila zjevně nesprávného posouzení.

- 134 Tento závěr nemůže být zpochybněn okolností, že Komise v roce 2015 zahájila konzultaci, která se týkala zejména situace úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy členských států z hlediska působnosti směrnic o informování pracovníků a konzultací s nimi. Komise totiž při této příležitosti zahájila diskusi, aniž předjíkala formu a obsah případných akcí, které měly být podniknuty.
- 135 Na třetím místě žalobci tvrdí, že žádná skutečnost v projednávané věci neodůvodňuje, aby Komise odmítla provedení dohody na základě zásad subsidiarity a proporcionality. Komisi zejména vytýkají, že neprovedla jakoukoli analýzu dopadu z hlediska uvedených zásad.
- 136 V této souvislosti je třeba uvést, že ze znění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by Komise založila napadené rozhodnutí na důvodu vycházejícím z toho, že zásady subsidiarity a proporcionality, které jsou uvedeny v čl. 5 odst. 3 a 4 SEU, představují z právního hlediska překážku pro provedení dohody na úrovni Unie rozhodnutím Rady přijatým na základě čl. 155 odst. 2 SFEU.
- 137 Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nicméně vyplývá, že Komise uvedla, že se jí provedení dohody na unijní úrovni nejeví jako nezbytné ani jako vhodné, neboť členské státy jsou příslušné v oblasti fungování ústředních orgánů státní správy a již řada z nich zavedla pravidla zajišťující určitou míru informování úředníků a zaměstnanců uvedených orgánů a konzultace s nimi. Kromě toho Komise na schůzce se sociálními partnery, která se konala 17. ledna 2018, oznámila význam napadeného rozhodnutí, když uvedla, že je „intenzivní z hlediska subsidiarity“ a že se domnívá, že je vhodnější, aby dohoda byla provedena sociálními partnery na vnitrostátní úrovni. Komise tak zohlednila hlediska týkající se subsidiarity a proporcionality v okamžiku, kdy posuzovala nikoli možnost akce na úrovni Unie, ale vhodnost takové akce. Z toho, co bylo uvedeno v bodě 133 výše, přitom vyplývá, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když dospěla k závěru, že není vhodné provést dohodu na unijní úrovni.
- 138 Konečně stran chybějícího posouzení dopadů žalobci neupřeshňují, na základě jakého ustanovení měla Komise takovou analýzu provést před tím, než odmítla využít své pravomoci legislativní iniciativy.
- 139 Z toho vyplývá, že i za předpokladu, že by žalobní důvod vycházející z porušení zásady subsidiarity mohl být za takových okolností, jako jsou okolnosti v projednávané věci, relevantní, musí být žalobní důvod vycházející z porušení zásad subsidiarity a proporcionality zamítnut jako neopodstatněný.
- 140 Druhý žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.
- 141 Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

- 142 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 135 odst. 1 jednacího řádu však může Tribunál v souladu s požadavky ekvity rozhodnout, že účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení, nebo se mu náhrada nákladů řízení neuloží.

¹⁴³ V projednávané věci žalobci neměli úspěch ve věci. Kromě toho Komise výslovně požadovala, aby byla žalobcům uložena náhrada nákladů řízení. S ohledem na okolnosti projednávané věci a zejména na přístup Komise (viz body 117 a 118 výše) je nicméně podle čl. 135 odst. 1 jednacího řádu v souladu s požadavky ekvity, aby každý z účastníků řízení nesl vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (devátý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) European Federation of Public Service Unions (EPSU) a Jan Goudriaan na jedné straně a Evropská komise na straně druhé ponесou vlastní náklady řízení.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 24. října 2019.

Podpisy.

Obsah

Skutečnosti předcházející sporu	2
Řízení a návrhová žádání účastníků řízení	2
Právní otázky	3
K přípustnosti	3
K existenci napadnutelného aktu	3
– Případná kvalifikace jako přípravného aktu	4
– Případný dopad existence širokého prostoru pro uvážení	5
K aktivní legitimaci žalobců	5
K přípustnosti přílohy C.3	6
K opodstatněnosti	6
K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení ohledně rozsahu pravomocí Komise	6
– Doslovný výklad	7
– Systematický výklad	9
– Teleologický výklad	10
– Další argumenty žalobců	11
Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatečného a zjevně nesprávného odůvodnění napadeného rozhodnutí	13
– K dodržení povinnosti uvést odůvodnění	13
– K opodstatněnosti odůvodnění	14
K nákladům řízení	16