



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 12. ledna 2023¹

Spojené věci C-363/21 a C-364/21

Ferrovienord SpA
proti
Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (C-363/21),
za účasti:
Procura generale della Corte dei conti,
Ministero dell'Economia e delle Finanze
a
Federazione Italiana Triathlon
proti
Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-364/21),
za účasti:
Procura generale della Corte dei conti

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (EU) č. 549/2013 – Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii (ESA 2010) – Klasifikace institucionálních jednotek v sektoru S.13 (vládní instituce) – Unijní právní úprava v oblasti statistiky – Kontrolní mechanismy – Přímý účinek – Směrnice 2011/85/EHS – Vnitrostátní rozpočtové rámce – Přímý účinek – Účinná právní ochrana – Soudní přezkum ze strany Účetního dvora nebo správních soudů“

1. Tyto (spojené) žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dávají Soudnímu dvoru² příležitost upřesnit oblast působnosti pravidel upravujících Evropský systém účtů 2010 zavedený nařízením (EU) č. 549/2013³. Jejich cílem je objasnit zejména:

– zda se lze tohoto nařízení a směrnice 2011/85/EU⁴ dovolávat ve sporech mezi různými veřejnoprávními institucemi nebo mezi jednotlivci a statistickými úřady;

¹ – Původní jazyk: španělština.

² – Judikatura Soudního dvora v této oblasti je stále kusá a v počátcích, a vyniká v ní rozsudek ze dne 11. září 2019, FIG a FISE (C-612/17 a C-613/17, EU:C:2019:705), dále jen „rozsudek FIG a FISE“.

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (Úř. věst. 2013, L 174, s. 1).

⁴ – Směrnice Rady ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. 2011, L 306, s. 41).

- jakou formu účinné soudní ochrany by měly členské státy zavést při stanovení prostředků nápravy, které umožňují kontrolovat uplatňování unijních pravidel v této oblasti.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 549/2013

2. Článek 1 stanoví:

„1. Tímto nařízením se zavádí evropský systém účtů 2010 (dále jen ‚ESA 2010‘ nebo ‚ESA‘).

2. ESA 2010 stanoví:

- a) metodiku (příloha A) pro společné standardy, definice, klasifikace a účetní pravidla, která se použije při sestavování účtů a tabulek na srovnatelném základě pro potřeby Unie, spolu s výsledky požadovanými podle článku 3;
- b) program (příloha B) určující lhůty, v nichž členské státy předávají Komisi (Eurostatu) účty a tabulky sestavené podle metodiky zmíněné v písmeni a).

[...]

4. Toto nařízení nezavazuje žádný členský stát k používání ESA 2010 při sestavování účtů pro jeho vlastní potřeby.“

3. Kapitola 1 (Obecné rysy a základní principy) přílohy A (ESA 2010) stanoví:

„1.01 Evropský systém účtů [...] je mezinárodně porovnatelný účetní rámec pro systematický a podrobný popis celkového hospodářství (tj. regionu, země nebo skupiny zemí), jeho jednotlivých složek a jeho vztahů s ostatními hospodářskými celky.

[...]

1.57 Institucionální jednotky jsou ekonomické celky, které jsou schopné vlastnit výrobky a aktiva, vstupovat do závazků a samostatně se na svůj účet zapojovat do hospodářských činností a transakcí s ostatními jednotkami. Pro účely systému ESA 2010 jsou institucionální jednotky seskupeny do pěti vzájemně se vylučujících tuzemských institucionálních sektorů, jimiž jsou:

- a) nefinanční podniky;
- b) finanční instituce;
- c) vládní instituce;
- d) domácnosti;

e) neziskové instituce sloužící domácnostem.

Těchto pět sektorů dohromady představuje celé tuzemské hospodářství. Každý sektor je také rozdělen do subsektorů. Systém ESA 2010 umožňuje sestavit úplnou soustavu tokových účtů a rozvah za každý sektor a subsektor i za celkové hospodářství. Nerezidentské jednotky mohou s těmito pěti tuzemský[mi] sektory vstupovat do kontaktu a jejich vzájemné vztahy se uvádějí jako interakce mezi pěti tuzemský[mi] sektory a šestým institucionálním sektorem, kterým je sektor nerezidentů.

[...]“

4. Kapitola 2 (Jednotky a seskupení jednotek) uvedené přílohy (ESA 2010) stanoví:

„[...]

2.12 *Definice:* Institucionální jednotka je hospodářský subjekt charakterizovaný samostatností v rozhodování při výkonu své hlavní funkce. [...]

[...]

2.32 Každý sektor a subsektor zahrnuje institucionální jednotky, které mají podobný druh ekonomického chování.

[...]

Vládní instituce (S.13)

2.111 *Definice:* Sektor vládních institucí (S.13) zahrnuje institucionální jednotky, které jsou netržními výrobci, jejichž produkce je určena pro individuální a kolektivní spotřebu a které jsou financovány z povinných plateb jednotek patřících do jiných sektorů, a rovněž institucionální jednotky, které se převážně zabývají přerozdělováním národního důchodu a bohatství.

[...]“

5. Kapitola 20 (Účty vládních institucí) této přílohy stanoví:

„[...]

20.05 Sektor vládních institucí (S.13) je tvořen všemi jednotkami vládních institucí a všemi netržními neziskovými institucemi, které jsou kontrolovány jednotkami vládních institucí. Zahrnuje i další netržní výrobce uvedené v odstavcích 20.18 až 20.39.

[...]“

2. Směrnice 2011/85

6. Článek 1 stanoví:

„Tato směrnice stanoví podrobná pravidla týkající se charakteristických rysů rozpočtových rámců členských států. Tato pravidla jsou nutná pro zajištění plnění závazků členských států vyplývajících ze Smlouvy o fungování EU, pokud jde o vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí.“

7. Článek 2 stanoví:

„Pro účely této směrnice se použijí definice pojmů ‚veřejný‘, ‚schodek‘ a ‚investice‘ stanovené v článku 2 Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU⁵. Použije se také definice subsektorů sektoru vládních institucí uvedená v bodě 2.70 přílohy A nařízení (ES) č. 2223/96.

Kromě toho se použije tato definice:

‚rozpočtovým rámcem‘ se rozumí soubor opatření, postupů, pravidel a orgánů, které tvoří základ pro provádění rozpočtových politik vládních institucí, zejména:

[...]

f) opatření pro nezávislé monitorování a nezávislou analýzu s cílem posílit transparentnost prvků rozpočtového procesu;

[...]“

8. Článek 3 odst. 1 stanoví:

„Pokud jde o vnitrostátní systémy veřejných účtů, v členských státech fungují systémy veřejných účtů, které komplexně a konzistentně pokrývají všechny subsektory sektoru vládních institucí a obsahují informace potřebné k vypracování aktuálních údajů pro sestavení údajů založených na standardu ESA 95. Uvedené systémy veřejných účtů podléhají vnitřní kontrole a nezávislému auditu.“

3. Nařízení (EU) č. 473/2013⁶

9. Článek 2 stanoví:

„1. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

a) ‚nezávislými subjekty‘ strukturálně nezávislé subjekty nebo subjekty s vlastní funkční autonomií vůči rozpočtovým orgánům členského státu, jež jsou založeny na vnitrostátních právních ustanoveních zajišťujících vysoký stupeň funkční autonomie a odpovědnosti [...]

⁵ – Dále jen Protokol č. 12 o nadměrném schodku.

⁶ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (Úř. věst. 2013, L 140, s. 11).

2. Na toto nařízení se rovněž použijí definice ‚sektoru vládních institucí‘ a ‚subsektorů sektoru vládních institucí‘ uvedené v bodě 2.70 přílohy A nařízení (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství [...]

[...]“

10. Článek 5 stanoví:

„1. Členské státy zřídí nezávislé subjekty sledující dodržování:

a) numerických fiskálních pravidel začleňujících do rozpočtových procesů těchto států jejich střednědobé rozpočtové cíle zavedené článkem 2a nařízení (ES) č. 1466/97;

b) numerických fiskálních pravidel uvedených v článku 5 směrnice 2011/85/EU.

[...]“

B. Vnitrostátní právo

1. *Zákon č. 196/2009*⁷

11. Článek 1 stanoví:

„1. Vládní instituce přispívají k plnění cílů veřejných financí stanovených na vnitrostátní úrovni v souladu s postupy a kritérii stanovenými Evropskou unií a sdílí z toho vyplývající odpovědnost. [...]

2. [...] [V]ládními institucemi se rozumí [...] počínaje rokem 2012 [,] orgány a subjekty označené pro statistické účely ze strany [Istituto Nazionale di Statistica (Národní statistický úřad, Itálie; dále jen „ISTAT“)] v seznamu [...] zveřejněném [...] v Úředním věstníku Italské republiky [...] a následných aktualizací podle odstavce 3 tohoto článku uskutečněných na základě definic uvedených ve zvláštních nařízeních Evropské unie [...].

3. Uznávání vládních institucí uvedených v odstavci 2 každoročně provádí ISTAT prostřednictvím svého vlastního rozhodnutí zveřejněného v Úředním věstníku do 30. září.

[...]“

⁷ – Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di contabilità e finanza pubblica (zákon č. 196, ze dne 31. prosince 2009 o účetnictví a veřejných financích) (GURI č. 303 ze dne 31. prosince 2009, běžný dodatek č. 245).

2. Zákon č. 243/2012⁸

12. Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) se rozumí „vládními institucemi“ entity identifikované postupy a akty stanovenými, v souladu s unijním právním řádem, předpisy o veřejném účetnictví a veřejných financích v subsektorech ústředních vládních institucí, místních vládních institucí a vnitrostátních orgánů sociálního zabezpečení“.

13. Podle článku 20 provádí Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie) následnou kontrolu rozpočtového hospodaření vládních institucí za účelem koordinace veřejných financí a rozpočtové rovnováhy, a to podle forem a metod stanovených zákonem.

3. Zákon č. 161/2014⁹

14. Článek 30 („Provádění nepřímo použitelných ustanovení směrnice 2011/85/EU a nařízení 473/2013“) odst. 1 stanoví, že za účelem plné efektivity nepřímo použitelných částí směrnice 2011/85 a nařízení 473/2013, pokud jde o činnost sledování dodržování rozpočtových pravidel, ověřuje Corte dei conti (Účetní dvůr) soulad rozpočtových údajů vládních institucí s účetními pravidly.

4. Codice della giustizia contabile¹⁰

15. Článek 11 odst. 6 písm. b) ve znění nařízení s mocí zákona č. 137/2020, které bylo přeměněno na zákon č. 176/2020¹¹, stanoví:

„Spojené senáty [Účetního dvora] ve zvláštním složení, při výkonu své výlučné pravomoci ve věcech veřejného účetnictví, rozhodují v jediném stupni v případech [...] týkajících se uznání vládních institucí, které učinil ISTAT, *pouze pro účely uplatňování vnitrostátní právní úpravy o omezení veřejných výdajů*“¹².

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

16. Dne 30. září 2020 zařadil ISTAT subjekty Ferrovienord SpA (dále jen „Ferrovienord“) a Federazione Italiana Triathlon (dále jen „FITRI“) na seznam vládních institucí (dále jen „seznam ISTAT 2020“) zahrnutých do konsolidovaného výkazu zisku a ztráty italského státu¹³.

⁸ – Legge n. 243, del 24 dicembre 2012, disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (zákon č. 23 ze dne 24. prosince 2012, ustanovení o provádění zásady vyrovnaného rozpočtu podle čl. 81 odst. 6 Ústavy) (GURI č. 12 ze dne 15. ledna 2013).

⁹ – Legge n. 161 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis, del 30 ottobre 2014 (zákon č. 161 – Ustanovení o provádění závazků vyplývajících z členství Itálie v Evropské unii – Evropský akt 2013 a ze dne 30. října 2014) (GURI č. 261 ze dne 10. listopadu 2014 – Běžný dodatek č. 83).

¹⁰ – Decreto legislativo n. 174, del 26 agosto 2016, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (zákoník o jurisdikci v oblasti účetnictví, přijatý podle článku 20 zákona ze 7. srpna 2015, dále jen „CGC“) (GURI č. 209 ze dne 7. září 2016 – Běžný dodatek č. 41).

¹¹ – Decreto legge n° 137 del 28 ottobre 2020, Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla Legge n. 18 dicembre 2020, n. 176, del 18 dicembre 2020 (nařízení s mocí zákona č. 137 ze dne 28. října 2020, další naléhavá opatření v oblasti ochrany zdraví, podpory pracovníků a podniků, spravedlnosti a bezpečnosti, související s epidemiologickou situací covidu-19) (GURI č. 269 ze dne 28. října 2020), přeměněné se změnami na zákon č. 176 ze dne 18. prosince 2020) (GURI č. 319 ze dne 24. prosince 2020 – Běžný dodatek č. 43) (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 137/2020“).

¹² – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

¹³ – Tento seznam každoročně sestavuje ISTAT v souladu s čl. 1 odst. 3 zákona č. 196/2009 při uplatňování nařízení č. 549/2013.

17. Ferrovienord a FITRI podaly proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Corte dei conti (Účetní dvůr) a domáhaly se jeho zrušení. Podle jejich názoru nebyly splněny požadavky pro zařazení na seznam ISTAT 2020.

18. ISTAT vyjádřil nesouhlas s žalobou a uvedl, že zařazení na seznam bylo správné. Procura generale della Corte dei conti (generální prokuratura Účetního dvora) požádala o předložení otázky týkající se ústavnosti článku 23c nařízení s mocí zákona č. 137/2020¹⁴.

19. Corte dei conti (Účetní dvůr) nařídil kontradiktorní fázi s Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí, Itálie), přičemž rovněž zdůraznil, že vyvstávají otázky ohledně slučitelnosti nového pravidla s unijním právem. Požádal strany, aby se k tomuto bodu konkrétně vyjádřily.

20. Podle Corte dei conti (Účetní dvůr):

- článek 11 odst. 6 písm. b) CGC mu svěřil pravomoc rozhodovat o rozhodnutích ISTAT týkajících se uznání vládních institucí;
- toto ustanovení však bylo změněno článkem 23c odst. 2 nařízení s mocí zákona č. 137/2020, který omezil kontrolu Účetního dvora ohledně seznamu ISTAT „*pouze pro účely uplatňování vnitrostátní právní úpravy o omezení veřejných výdajů*“¹⁵;
- soulad mezi vnitrostátním rozpočtovým právem a omezeními vyplývajícími z unijního práva je zásadou italského ústavního práva, stejně jako zásady transparentnosti a rozpočtové rovnováhy (články 81 a 97 Ústavy);
- tento soulad je ve vnitrostátním právu zajištěn prostřednictvím zůstatku, tzv. „rozpočtové rovnováhy“, který omezuje zadlužení jinými správními orgány než státem (čl. 4 odst. 4, články 9 a 10 zákona č. 243/2012). Stanovení zůstatků a případné následné opravy vycházejí z údajů předaných vládními institucemi, které tvoří součást konsolidovaného účtu;
- z toho vyplývá, že správné sestavení seznamu ISTAT (pokud jde o vládní instituce povinné plnit vyrovnaný rozpočet), je podmínkou pro splnění cílů koordinace hospodářských politik podle článku 121 SFEU;
- zařazení subjektu na seznam ISTAT je v italském právním řádu (čl. 24 odst. 1 a čl. 113 odst. 1 Ústavy) napadnutelné u soudů. Do roku 2012 byl „přirozeným soudcem“ pro tato rozhodnutí správní soud, od té doby je příslušný Corte dei conti (Účetní dvůr). Účetní dvůr vykonává soudní dohled nad dodržováním vnitrostátního a unijního rozpočtového práva a zajišťuje ze subjektivního hlediska ověření spolehlivosti výsledovky pod hrozbou sankcí podle článku 8 nařízení (EU) č. 1173/2011¹⁶. Zajišťuje tak účinné dosažení cílů veřejných financí;
- v důsledku reformy provedené článkem 23c nařízení s mocí zákona č. 137/2020 již tato kontrola nemůže určit (nebo popřít) dva nezbytné implicitní účinky, které byly dříve soustředěny

¹⁴ – Tomuto návrhu nebylo vyhověno.

¹⁵ – Předkládající soud uvádí, že stejná změna byla zavedena článkem 5 odst. 2 jiného nařízení s mocí zákona (č. 154 ze dne 23. listopadu 2020). Tento článek byl zrušen zákonem č. 176/2020, kterým se nařízení s mocí zákona č. 137/20 přeměňuje na zákon, který však jeho obsah převzal do článku 23c nařízení s mocí zákona č. 137/2020.

¹⁶ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Úř. věst. 2011, L 306, s. 1).

u téhož soudu, tedy: zjištění (kladné nebo záporné) povinnosti sdělovat údaje a informace týkající se veřejných financí při výkonu a provádění zákona č. 243/2012 a zákona č. 196/2009 (povinnost provádějící nařízení č. 549/2013 a směrnici 2011/85) a následné uplatňování (nebo neuplatňování) ustanovení o vyrovnaných rozpočtech a udržitelnosti dluhu vládních institucí podle článků 3 a 4 zákona č. 243/2012 (rovněž provádějící nařízení č. 549/2013 a směrnice 2011/85).

21. Legislativní změna z roku 2020 způsobila podle předkládajícího soudu absolutní nedostatek pravomoci, a tedy nedostatek ochrany, ohledně přesného vymezení subjektů spadajících do sektoru S.13 (vládní instituce, které nemají územní povahu), a v důsledku toho i rozsahu veřejných financí, což brání ESA 2010 a směrnici 2011/85 v dosažení jejich účinků. Prostřednictvím seznamu ISTAT italský stát určuje oblast působnosti ESA 2010 i pro účely článku 126 SFEU a protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku.

22. Podle názoru předkládajícího soudu došlo k porušení zásady loajální spolupráce (článek 4 SEU) a subjektům, které ISTAT klasifikoval jako vládní instituce, byla v rozporu s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) odepřena možnost tuto klasifikaci napadnout.

23. Dodává, že i kdyby se mělo za to, jak tvrdí ISTAT a ministerstvo hospodářství a financí, že nové pravidlo vede k opětovnému rozšíření obecné příslušnosti správních soudů, přetrvávají pochybnosti, zda tato právní úprava:

- je v rozporu se zásadou účinné právní ochrany a zásadou užitečného účinku a jistoty unijního práva¹⁷;
- porušuje zásadu rovnocennosti prostředků nápravy a zásadu právního státu (články 2 SEU a 19 SEU), a to i s ohledem na vzájemnou souvislost mezi zásadou právního státu a ochranou finančních zájmů Unie zakotvenou v nařízení č. 2020/2092¹⁸.

24. Za těchto okolností Corte dei conti (Účetní dvůr) předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání pravidlo přímé použitelnosti [Evropského systému účtů (ESA)] 2010 a zásada užitečného účinku [nařízení č. 549/2013] a směrnice [2011/85] takové vnitrostátní právní úpravě, která omezuje pravomoc příslušného vnitrostátního soudu ohledně správného uplatnění ESA 2010 pouze pro účely vnitrostátní právní úpravy o omezení veřejných výdajů, což vylučuje hlavní užitečný účinek [unijní] právní úpravy, tedy ověření transparentnosti a spolehlivosti rozpočtových zůstatků, jejichž prostřednictvím lze ověřit konvergenci Itálie ke [střednědobému rozpočtovému cíli]?
- 2) Brání pravidlo přímé použitelnosti ESA 2010 a zásada užitečného účinku [nařízení č. 549/2013] a směrnice [2011/85], pokud jde o organizační oddělení rozpočtového orgánu a kontrolních orgánů, takové vnitrostátní právní úpravě, která omezuje účinky rozhodnutí příslušného vnitrostátního soudu ohledně správného uplatnění [ESA] 2010 pouze pro účely

¹⁷ – Podle jeho názoru, ačkoli oba soudy (Účetní dvůr a správní soud) musí zjišťovat správné uplatnění ESA 2010 ve vztahu ke stejnému subjektu, existuje riziko protichůdných rozhodnutí o stejné žalobě a o správném vymezení subjektů, které spadají do sektoru S.13, což oslabuje efektivitu unijního práva.

¹⁸ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (Úř. věst. 2020, L 433I, s. 1).

vnitrostátní právní úpravy o omezení veřejných výdajů, což vylučuje jakýkoli nezávislý přezkum subjektivního vymezení účtů italské veřejné správy (jak je vymezena pro účely [unijního práva]), jehož prostřednictvím lze ověřit konvergenci Itálie ke střednědobému rozpočtovému cíli?

- 3) Brání zásada právního státu vyjádřená v zásadě účinné soudní ochrany a zásadě rovnocennosti prostředků nápravy takové vnitrostátní právní úpravě, která:
- a) brání jakémukoli soudnímu přezkumu ohledně přesného uplatňování ESA 2010 ze strany ISTAT pro účely vymezení sektoru S.13, a tedy ohledně správnosti, transparentnosti a spolehlivosti rozpočtových zůstatků, jejichž prostřednictvím je třeba ověřit konvergenci Itálie ke střednědobému rozpočtovému cíli (porušení zásady účinnosti ochrany)?
 - b) vystavuje žalobkyni, pokud by byl výklad pravidla navržený žalovanými správními orgány shledán správným, a to i za použití autentického výkladu zákona, dvojímu břemenu soudní žaloby a následnému riziku rozporných rozhodnutí o existenci statusu [unijního] práva, což v praxi znemožňuje účinnou ochranu jejího práva v době potřebné pro splnění z toho vyplývajících povinností (tedy v rozpočtovém roce) a maří právní jistotu ohledně existence statusu vládní instituce?
 - c) stanoví, opět pokud by byl výklad pravidla navržený žalovanými správními orgány shledán správným, a to i za použití autentického výkladu zákona, že o správnosti rozpočtového vymezení rozhoduje jiný soud než ten, kterému italská Ústava vyhrazuje pravomoc rozhodovat o rozpočtovém právu?“

III. Řízení před Soudním dvorem

25. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byly zapsány do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 9. června 2021. Žádost o projednání věci ve zrychleném řízení byla zamítnuta.

26. Písemná vyjádření předložily Ferrovienord, FITRI, prokuratura Corte dei conti (Účetní dvůr), italská vláda a Evropská komise. Všechny uvedené strany se zúčastnily ústního jednání, které se konalo dne 19. října 2022.

IV. Posouzení

A. Předběžná poznámka

27. Jak bylo uvedeno výše, předběžné otázky se týkají slučitelnosti jediného ustanovení (dále jen „sporné ustanovení“) italského práva s unijním právem, konkrétně čl. 23c odst. 2 nařízení s mocí zákona č. 137/2020.

28. Podle tohoto ustanovení kontroluje Corte dei conti (Účetní dvůr) rozhodnutí ISTAT o klasifikaci „institucionálních jednotek“ jako vládních institucí „*pouze pro účely uplatňování vnitrostátní právní úpravy o omezení veřejných výdajů*“. Kurzivou psaná vložená věta byla do CGC doplněna nařízením s mocí zákona č. 137/2020.

29. Italská vláda se domnívá, že předkládající soud nesprávně vyložil sporné ustanovení, když má za to, že toto ustanovení vylučuje soudní přezkum rozhodnutí ISTAT o zařazení subjektů na seznam vládních institucí.

30. Naopak italská vláda tvrdí, že toto ustanovení pouze vrací kontrolu správním soudům a ponechává Corte dei conti (Účetní dvůr) soudní přezkum právních důsledků zařazení těchto institucionálních jednotek na seznam ISTAT.

31. V rámci řízení o předběžné otázce nemá Soudní dvůr pravomoc vykládat normy vnitrostátního práva. Přesnou působnost vnitrostátních právních a správních předpisů přísluší určit pouze vnitrostátnímu soudu¹⁹.

32. Soudní dvůr však může vyložit pravidla unijního práva tak, že poskytne odpověď na základě toho či onoho výkladu vnitrostátního práva. To platí zejména v případě, kdy sám předkládající soud opakuje, jako je tomu v projednávané věci, argumenty „žalovaných správních orgánů“ (tedy italské vlády) jako hypotézu, která by mohla být úspěšná²⁰.

B. Přípustnost

1. Postavení soudu

33. Nejprve je třeba analyzovat, zda subjekt, který předkládá tyto dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, je „soudem členského státu“ ve smyslu článku 267 SFEU.

34. Soudní dvůr prohlásil za nepřijatelné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané regionálními kontrolními senáty italského Účetního dvora působícími jako správní orgány²¹ nebo Corte dei conti (Účetní dvůr) v rámci jednotlivých následných kontrol finančního řízení různých veřejných subjektů²².

35. Soudní dvůr sice odpověděl na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Corte dei conti (Účetní dvůr) ve věcech FIG a FISE²³, avšak nezpochybnil jeho postavení „soudu“ ve věcech podobných projednávané věci.

36. V projednávané věci je tento orgán vyzván, aby rozhodl spor při výkonu soudních funkcí, které mu svěřuje italské právo, a nikoli v rámci výkonu svých kontrolních a dohledových funkcí *a posteriori*. Předmět sporu se týká právě rozsahu jeho soudních funkcí v návaznosti na omezení, které mu ukládá článek 23c nařízení s mocí zákona č. 137/2020.

37. Na jednání bylo upřesněno, že legislativní změna neruší soudní pravomoc Corte dei conti (Účetní dvůr), ale pouze ji omezuje: ačkoli nyní nemůže zrušit seznamy ISTAT s účinkem *erga omnes*, může je v konkrétním sporu neuplatnit, což je účinné pouze pro žalující subjekt, pokud jde o vnitrostátní pravidla pro omezení veřejných výdajů.

¹⁹ – Rozsudky ze dne 28. dubna 2022, SeGEC a další (C-277/21, EU:C:2022:318), bod 21, a ze dne 4. března 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157), bod 19 a citovaná judikatura.

²⁰ – Třetí předběžná otázka, písmena b) a c).

²¹ – Usnesení ze 4. října 2021, Comune di Camerota (C-161/21, nezveřejněné, EU:C:2021:833).

²² – Usnesení ze dne 26. listopadu 1999, RAI (C-440/98, EU:C:1999:590), bod 14, a ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589), bod 23.

²³ – Původní spory se tehdy týkaly zahrnutí dvou subjektů (Federazione Italiana Golf a Federazione Italiana Sport Equestri) do seznamu vládních institucí zahrnutých do konsolidovaného výkazu zisků a ztrát orgánů veřejné správy za rok 2017, jak jej schválil ISTAT.

38. Stručně řečeno, Corte dei conti (Účetní dvůr) vykonává soudní pravomoc, v jejímž rámci se může obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, je-li povolán k řešení takových sporů, jako jsou spory, které vedly k této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

2. *Nepřípustnost vyplývající z možného nesprávného výkladu vnitrostátního práva?*

39. Italská vláda na základě výše uvedeného odůvodnění²⁴ namítá nepřipustnost první a druhé předběžné otázky a třetí předběžné otázky písm. a) z důvodu, že jsou založeny na „nesprávném předpokladu, že po změně článku 11 CGC nebude možné podat žalobu k žádnému vnitrostátnímu soudu za účelem zpochybnění správného sestavení seznamu ISTAT S13“.

40. Této námitce nemůže být vyhověno.

- zaprvé, pokud se položené otázky týkají, jako v tomto případě, výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout, neboť existuje domněnka relevance žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce²⁵;
- zadruhé jsem již vysvětlil, že odpověď Soudního dvora na pochybnosti předkládajícího soudu musí vycházet z výkladu vnitrostátní právní úpravy, který předkládající soud navrhuje, aniž je tím dotčeno poskytnutí vodítek pro jiný výklad této právní úpravy, a to tím spíše pokud sám předkládající soud připouští možnost případně přijmout tento alternativní výklad.

41. Stručně řečeno, Soudní dvůr může předkládajícímu soudu poskytnout užitečnou odpověď na základě dostupných informací o italském vnitrostátním právu v rámci výkladu nařízení č. 549/2013, směrnice 2011/85 a nařízení č. 473/2013.

C. *První předběžná otázka*

42. Předkládající soud se táže, zda je sporné vnitrostátní ustanovení slučitelné s přímou použitelností nařízení č. 549/2013 a s užitečným účinkem tohoto nařízení a směrnice 2011/85.

43. Za účelem zodpovězení této otázky považuji za nezbytné nejprve analyzovat: a) závaznost a možný přímý účinek povinností členských států předávat Komisi účetní údaje stanovených v nařízení č. 549/2013, a b) zda směrnice 2011/85 ukládá povinnosti pouze statistickým úřadům a vládám, nikoli však jiným vládním institucím, a zda stanoví práva a povinnosti pro jednotlivce a může mít přímý účinek.

44. Pokud jde o případnou absenci soudního přezkumu, které se Corte dei conti (Účetní dvůr) v těchto dvou předběžných otázkách rovněž dovolává, budu se jí zabývat v analýze třetí předběžné otázky.

²⁴ – Bod 30 a násl. tohoto stanoviska.

²⁵ – Rozsudky ze dne 17. března 2022, Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196), bod 44, a ze dne 25. listopadu 2021, job-medium (C-233/20, EU:C:2021:960), bod 17.

1. Možnost dovolávat se nařízení č. 549/2013

45. Uplatňování právní úpravy, která zakazuje nadměrné schodky veřejných financí²⁶, se provádí prostřednictvím postupu, na němž se podílí Komise a Rada. V rámci tohoto postupu se sleduje rozpočtová situace členských států a výše jejich veřejného dluhu.

46. K provádění tohoto dohledu potřebuje Unie spolehlivé statistiky²⁷ o hospodářské situaci členských států, zejména o jejich schodcích veřejných financí a veřejném dluhu.

47. Pravomoci Komise ověřovat statistické údaje byly posíleny nařízením (ES) č. 479/2009²⁸, které upřesnilo povinnost členských států oznamovat jí výši svého schodku a dluhu (článek 3 protokolu č. 12 o nadměrném schodku) a svěřilo Eurostatu²⁹ určité kontrolní pravomoci, pokud jde o statistické údaje poskytované členskými státy.

48. Provádění oznamovací povinnosti vyžaduje, jako prvek nezbytné homogenity, používání jednotné a jediné nomenklatury pro celou Unii. V současné době je touto nomenklaturou ESA 2010, kterému bylo přizpůsobeno nařízení č. 479/2009.

49. ESA 2010 se v zásadě vztahuje na všechny unijní akty, v nichž se odkazuje na ESA nebo jeho definice. Žádný členský stát však není zavázán k používání ESA 2010 při sestavování účtů pro jeho vlastní potřeby (čl. 1 odst. 3 a 4 nařízení č. 549/2013).

50. Podle nařízení č. 549/2013 předávají členské státy Komisi (Eurostatu) účty a tabulky uvedené v příloze B ve lhůtách v ní stanovených pro každou tabulku (čl. 3 odst. 1) a Eurostat posuzuje kvalitu předaných údajů (čl. 4 odst. 4).

51. Jak uvedl Soudní dvůr, „ESA 2010 stanoví referenční rámec pro sestavování účtů členských států pro potřeby občanů Unie i samotné Unie. Toto sestavování musí probíhat na základě jednotného souboru zásad, které není možné vykládat různě, aby bylo možné získat porovnatelné výsledky“³⁰.

52. Členské státy by měly zejména identifikovat sektor S.13 (vládní instituce) v souladu s bodem 2.111 přílohy A ESA 2010³¹ tak, že jej rozdělí do čtyř subsektorů, do nichž budou patřit příslušné institucionální jednotky. Od těchto subjektů musí shromáždit účetní údaje a zpracovat je v souladu s metodikou ESA 2010 k předání Komisi.

²⁶ – V zásadě platí, že členské státy nesmějí mít schodek veřejných financí vyšší než 3 % svého HDP nebo mít veřejný dluh přesahující 60 % HDP (článek 126 SFEU a Protokol č. 12 o nadměrném schodku).

²⁷ – Obecným unijním předpisem v oblasti statistiky je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 ze dne 11. března 2009 o evropské statistice a zrušení nařízení (ES, Euratom) č. 1101/2008 o předávání údajů, na které se vztahuje statistická důvěrnost, Statistickému úřadu Evropských společenství, nařízení Rady (ES) č. 322/97 o statistice Společenství a rozhodnutí Rady 89/382/EHS, Euratom, kterým se zřizuje Výbor pro statistické programy Evropských společenství (Úř. věst. 2009, L 87, s. 164). Toto nařízení stanoví, že evropský statistický systém je partnerství tvořené statistickým úřadem Společenství, kterým je Komise (Eurostat), a národními statistickými úřady a jinými vnitrostátními orgány, jež v jednotlivých členských státech odpovídají za vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky.

²⁸ – Nařízení Rady ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (Úř. věst. 2009, L 145, s. 1).

²⁹ – Eurostat vykonává jménem Komise úlohu statistického úřadu v souladu s rozhodnutím Komise 97/281/ES ze dne 21. dubna 1997 o úloze Eurostatu při tvorbě statistiky Společenství (Úř. věst. 1997, L 112, s. 56). Eurostat je odpovědný, rovněž jménem Komise, za hodnocení kvality údajů a poskytování údajů, které jsou používány v rámci postupu při nadměrném schodku.

³⁰ – Rozsudky FIG a FISE, bod 32; ze dne 3. října 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (C-632/18, EU:C:2019:833), bod 32; a ze dne 28. dubna 2022, SeGEC a další (C-277/21, EU:C:2022:318), bod 23.

³¹ – Viz jeho přepis v bodě 4 tohoto stanoviska.

53. Aby bylo zajištěno správné uplatňování ESA 2010 v sektoru S.13, stanoví unijní pravidla různé kontrolní mechanismy ve vztazích mezi Eurostatem a členskými státy (zejména jejich národními statistickými úřady):

- Poradní postup mezi Komisí (Eurostatem) a členskými státy (čl. 2 odst. 3 nařízení č. 549/2013 a článek 10 nařízení č. 479/2009).
- Mechanismus stálého dialogu mezi Eurostatem a národními statistickými úřady (články 11, 11a a 11b nařízení č. 479/2009).
- Zveřejňování vnitrostátních statistických údajů s výhradami (článek 15 nařízení č. 479/2009). Eurostat může případně změnit údaje oznámené členským státem a poskytnout změněné údaje, pokud údaje oznámené členským státem nejsou v souladu s uvedeným nařízením.
- Sankční postup v případě zkreslování statistik (článek 8 nařízení 1173/2011).

54. Komise tvrdí³², že správné zařazení institucionálních jednotek do sektoru S.13 je zajištěno těmito kontrolními mechanismy. Pomocí nich Eurostat zajišťuje, aby členské státy plnily svou povinnost shromažďovat a předávat účetní údaje v souladu s ESA 2010 a v dostatečné kvalitě.

55. Komise dodává, že tudíž

- pokud vnitrostátní orgány nesprávně zařadí institucionální jednotku do sektoru vládních institucí, může Eurostat tuto chybu opravit a zveřejnit správné údaje;
- nařízení č. 549/2013 ukládá povinnost oznamovat statistické údaje pouze vnitrostátním orgánům, zejména národním statistickým úřadům, nikoli však jednotlivcům.

56. Komise z těchto předpokladů vyvozuje, že se nařízení č. 549/2013 nemohou jednotlivci přímo dovolávat. Institucionální jednotky (např. Ferrovienord a FITRI), které se domnívají, že je ISTAT nesprávně zařadil do sektoru S.13, tedy nemohou napadnout rozhodnutí ISTAT z důvodu jeho neslučitelnosti s nařízením č. 549/2013. Mohou pouze namítat porušení italských vnitrostátních pravidel.

57. Stanovisko Komise mě nepřesvědčuje.

58. Zaprvé nařízení č. 549/2013 je v každém případě použitelné v takovýchto sporech, a to buď přímo, nebo prostřednictvím nepodmíněného odkazu na italské vnitrostátní právo. Soudní dvůr má pravomoc jej vykládat, a to i v čistě vnitrostátních situacích, pokud se „[...] ustanovení unijního práva stala použitelnými v důsledku vnitrostátních právních předpisů, jež upravují řešení situací, jejichž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu, v souladu s řešeními upravenými unijním právem“³³.

59. Předkládající soud dostatečně vysvětluje použití unijních právních předpisů v oblasti statistiky na vztahy mezi italskými orgány a vnitrostátními subjekty v důsledku odkazu, který učinilo italské právo.

³² – Písemné vyjádření Komise, bod 29.

³³ – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360), body 36, 37 a 41; ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), bod 53, a ze dne 27. června 2018, SGI a Valérie (C-459/17 a C-460/17, EU:C:2018:501), bod 28.

60. Ve sporech, které vedly k těmto dvěma žádostem o rozhodnutí o předběžné otázce, ISTAT klasifikuje Ferrovienord a FITRI jako vládní instituce a zařazuje je na seznam ISTAT 2020. Uplatňuje přitom některá ustanovení nařízení č. 549/2013 a toto zařazení má pro tyto subjekty právní důsledky.

61. Zadruhé je třeba rozlišit dvě hypotézy, které však vedou ke stejnému řešení.

- Pokud by Ferrovienord a FITRI byly soukromoprávními subjekty (jednotlivci pro účely dovolávání se nařízení č. 549/2013), což přísluší posoudit předkládajícímu soudu, mohou se dovolávat přímého účinku tohoto nařízení vůči ISTAT, který je zjevně italským státním orgánem. Jednalo by se o vertikální vztah, v němž se jednotlivec dovolává unijní právní úpravy vůči veřejnoprávnímu subjektu.
- Pokud by předkládající soud dospěl k závěru, že Ferrovienord a FITRI jsou veřejnoprávními subjekty, mohla by se institucionální jednotka veřejného sektoru oprávněná napadnout rozhodnutí ISTAT dovolávat nařízení č. 549/2013 v soudním sporu proti ISTAT, vzhledem k tomu, že toto nařízení je pro italský stát závazné v celém rozsahu a všechny jeho veřejnoprávní subjekty se jím musí řídit.

62. Když ISTAT jako italský statistický úřad určuje, které subjekty mají být zahrnuty do sektoru S.13, používá nomenklaturu ESA 2010, a tedy nařízení č. 549/2013.

63. Subjekty, kterým jsou tato rozhodnutí ISTAT určena a na které se vztahuje nařízení č. 549/2013, mohou, pokud jsou k tomu oprávněny podle vnitrostátního práva, podat žalobu u vnitrostátních soudů, pokud se domnívají, že je ISTAT přijal nesprávně.

64. Jinými slovy, institucionální jednotky, které jsou aktivně legitimovány k podání žaloby u svých vnitrostátních soudů, se mohou odvolávat na pravidla nařízení č. 549/2013 k odůvodnění toho, že ISTAT uplatnil ESA 2010 nesprávně.

65. V konečném důsledku bude při podávání příslušných žalob proti rozhodnutím ISTAT možné dovolávat se nařízení č. 549/2013 bez ohledu na to, zda předkládající soud kvalifikuje Ferrovienord a FITRI jako soukromoprávní subjekty nebo veřejnoprávní subjekty.

66. Soudní dvůr implicitně uznal použitelnost a přímý účinek nařízení č. 549/2013 ve sporech, v nichž se jednalo o vhodnost zařazení, tím či oním způsobem, různých subjektů do příslušných kapitol přílohy A tohoto nařízení:

- Věc, která byla předmětem rozsudku FIG a FISE³⁴, se týkala toho, zda existuje veřejná kontrola italského olympijského výboru nad italskými golfovými a jezdeckými sportovními federacemi. Nikdo nezpochybnil přímou dovolatelnost nebo závaznost ustanovení nařízení č. 549/2013 a obě sportovní federace mohly v původním řízení zpochybnit svou kvalifikaci, jako vládní instituce, v rámci seznamu ISTAT.
- Ve věci, která byla předmětem rozsudku Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale³⁵, tento fond napadl své zařazení do sektoru vládních institucí

³⁴ – Klasifikační metodika vyplývá zejména z bodů 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 a 20.17 přílohy A nařízení č. 549/2013 v jejich vzájemném spojení. Obecný pojem „kontrola“ je podobně definován v bodech 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 a 20.309 přílohy A tohoto nařízení.

³⁵ – Rozsudek ze dne 3. října 2019 (C-632/18, EU:C:2019:833).

podle ESA 2010 belgickým účetním orgánem. Závaznost a přímý účinek nařízení č. 549/2013 byly pro účely řešení sporu implicitně a nesporně přijaty.

- Stejně tomu bylo i ve věci, který byla předmětem nedávného rozsudku SeGEC a další³⁶, ve které sdružení poskytující vzdělávání v Belgii napadla své zařazení mezi vládní instituce.

67. Uplatňování pravidel ESA 2010 ze strany statistických úřadů se netýká pouze statistických úřadů, ale i subjektů (institucionálních jednotek) členského státu³⁷. Jak předkládající soud, tak italská vláda³⁸ uznávají, že zápis na seznam ISTAT 2020 znamená, že dotčená právnická osoba bude muset dodržovat vnitrostátní pravidla zaměřená na omezení veřejných výdajů.

68. ESA 2010 samozřejmě upravuje statistiky vládních institucí, ale zohledňuje také hospodářskou činnost jednotlivců, jejichž právní situace může být ovlivněna příslušnými klasifikacemi ISTAT.

69. Každá soukromá institucionální jednotka se tedy může přímo odvolat na příslušné body nomenklatury ESA 2010, aby vnitrostátní soud rozhodl, zda je vnitrostátní orgány při její klasifikaci tím či oním způsobem použily správně. Stejně tak se může veřejnoprávní subjekt dovolávat závaznosti ustanovení nařízení č. 549/2013 ve sporu proti ISTAT, pokud mu vnitrostátní právo umožňuje vést soudní spor proti ISTAT³⁹.

70. Tím není dotčena skutečnost, že v souladu s čl. 1 odst. 4 nařízení č. 549/2013 mohou členské státy „při sestavování účtů pro [své] vlastní potřeby“ používat jinou statistickou nomenklaturu než ESA 2010. Pokud tuto možnost využijí, budou muset jejich statistické úřady přeformulovat shromážděné údaje, aby je předložily Komisi v souladu s ESA 2010.

71. ISTAT musí sestavit seznam sektoru S.13 s použitím nomenklatury nařízení č. 549/2013. Pokud je subjekt kvalifikován jako institucionální jednotka tohoto sektoru, musí poskytnout ISTAT své ekonomické údaje v souladu s nomenklaturou stanovenou státem. Jak bylo uvedeno výše, Itálie rozšířila používání nomenklatury ESA 2010 na institucionální jednotky své veřejné správy⁴⁰. Toto rozšíření znamená, že ISTAT by měl přímo použít nařízení č. 549/2013 pro zařazení subjektů, jako je Ferrovienord nebo FITRI, do kategorie „vládní instituce“⁴¹.

2. Možnost dovolávat se směrnice 2011/85

72. Pro účely projednávané věci směrnice 2011/85:

- „stanoví podrobná pravidla týkající se charakteristických rysů rozpočtových rámců členských států. Tato pravidla jsou nutná pro zajištění plnění závazků členských států vyplývajících ze

³⁶ – Rozsudek ze dne 28. dubna 2022 (C-277/21, EU:C:2022:318).

³⁷ – Rozsudek FIG a FISE, bod 32: „jak vyplývá z bodů 1 a 3 odůvodnění, jakož i z přílohy A bodů 1.01 a 1.19 nařízení č. 549/2013, ESA 2010 stanoví referenční rámec pro sestavování účtů členských států *pro potřeby občanů Unie* i samotné Unie“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

³⁸ – Písemné vyjádření italské vlády, body 13 a 14. Zdůrazňuje, že subjekt zapsaný na seznamu ISTAT 2020 nesmí například poskytovat svým zaměstnancům určité sociální výhody nebo podléhá omezením nákupu a prodeje určitého zboží.

³⁹ – V některých členských státech musí být spory mezi orgány veřejné správy nebo institucemi řešeny jinak než soudní cestou.

⁴⁰ – Komise uvádí, že některé členské státy zavedly pravidla podobná italským pravidlům a při poskytování údajů svým statistickým úřadům používají nomenklaturu ESA 2010, zatímco jiné používají nomenklaturu jinou.

⁴¹ – Viz body 39 až 41 tohoto stanoviska.

Smlouvy o fungování EU, pokud jde o vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí“ (článek 1);

- přijímá definice vládní instituce a jejích různých subsektorů podle ESA 2010, které mají být použity v kontextu rozpočtových rámců členských států (článek 2)⁴²;
- upřesňuje, že „[...] v členských státech fungují systémy veřejných účtů, které komplexně a konzistentně pokrývají všechny subsektory sektoru vládních institucí a obsahují informace potřebné k vypracování akruálních údajů pro sestavení údajů založených na standardu [ESA 2010]. Uvedené systémy veřejných účtů podléhají vnitřní kontrole a nezávislému auditu“ (článek 3).

73. Střednědobé rozpočtové rámce, jakož i prognózy a numerická rozpočtová pravidla upravená směrnicí 2011/85 sestavují vnitrostátní orgány členských států za účelem jejich oznámení Komisi a týkají se především statistických úřadů a ministerstev financí. V této směrnici nenacházím pravidla, která by byla určena jiným veřejnoprávním subjektům nebo která by mohla mít přímý dopad na právní postavení jednotlivců.

74. Směrnice 2011/85 tedy neobsahuje ustanovení, která by mohla mít přímý účinek a která by zakládala práva a povinnosti jednotlivcům, ani jiným veřejnoprávním subjektům než statistickým úřadům nebo ministerstvům financí.

75. Tomuto konstatování nebrání skutečnost, že italská právní úprava přijatá za účelem provedení povinností uložených směrnicí 2011/85 do vnitrostátního práva obsahuje další opatření nad rámec ustanovení směrnice. Je na vnitrostátních soudech, aby případně vykládaly a uplatňovaly tato dodatečná pravidla obsažená ve vnitrostátních předpisech, kterými se provádí směrnice 2011/85.

3. *Předběžný závěr*

76. Celkově mám za to, že:

- institucionální jednotka (veřejnoprávní nebo soukromoprávní subjekt) se může v souvislosti s jejím zařazením ze strany ISTAT do sektoru ESA 2010 S.13 (vládní instituce) dovolávat nařízení č. 549/2013;
- směrnice 2011/85, jelikož upravuje pouze vztahy vnitrostátních orgánů pro statistiku a hospodářské plánování s unijními orgány, aniž obsahuje ustanovení použitelná na jiné typy veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů, se tyto subjekty nemohou dovolávat.

⁴² – Rozpočtové rámce zahrnují zejména: systémy rozpočtového účetnictví a statistického výkaznictví; pravidla a postupy pro přípravu prognóz při plánování rozpočtu; numerická fiskální pravidla specifická pro danou zemi; rozpočtové postupy; střednědobé rozpočtové rámce; opatření pro nezávislé monitorování a nezávislou analýzu s cílem posílit transparentnost prvků rozpočtového procesu; a mechanismy a pravidla, kterými se upravují fiskální vztahy mezi veřejnými orgány napříč subsektory sektoru vládních institucí.

D. Druhá předběžná otázka

77. Corte dei conti (Účetní dvůr) se táže, zda je omezení jeho soudní kontroly nad seznamem ISTAT 2020 v souladu se směrnicí 2011/85 a nařízením č. 473/2013. Podle jeho názoru sporné vnitrostátní ustanovení ruší nezávislý dohled nad rozpočtovými orgány stanovený těmito unijními pravidly a brání mu v kontrole uplatňování rozpočtových pravidel.

78. Směrnice 2011/85 vyžaduje, aby členské státy:

- přijaly rozpočtové rámce zahrnující mimo jiné „opatření pro nezávislé monitorování a nezávislou analýzu s cílem posílit transparentnost prvků rozpočtového procesu“ [čl. 2 písm. f)].
- zavedly „systémy veřejných účtů podléhají[cí] vnitřní kontrole a nezávislému auditu“ (čl. 3 odst. 1 *in fine*).
- stanovily „numerická fiskální pravidla specifická pro danou zemi obsahují[cí] vymezení [...] účinné[ho] a včasné[ho] monitorování souladu s pravidly na základě spolehlivé a nezávislé analýzy provedené nezávislými subjekty nebo subjekty, které jsou ve vztahu k fiskálním orgánům členských států funkčně samostatné“ [čl. 6 odst. 1 písm. b)].

79. Pokud jde o nařízení č. 473/2013, čl. 2 odst. 1 písm. a) a článek 5 stanoví povinnost členských států mít subjekty nezávislé na rozpočtovém orgánu, které zajistí účinné sledování dodržování unijních fiskálních pravidel. Tyto nezávislé vnitrostátní orgány musí být rovněž zapojeny do sestavování rozpočtových prognóz [čl. 2 odst. 1 písm. b)].

80. Směrnice 2011/85 a nařízení č. 473/2013 ponechávají členským státům možnost určit, které nezávislé subjekty budou sledovat účinné dodržování unijních fiskálních pravidel.

81. Bod 3 odůvodnění směrnice 2011/85 odkazuje na možnost, aby nezávislé audity prováděly veřejné instituce, jako jsou Účetní dvory⁴³. Nic však nebrání členskému státu, aby se rozhodl pro jiné typy subjektů nebo aby tento úkol rozdělil mezi svůj Účetní dvůr a jiné orgány. To vyplývá i z bodu 17 odůvodnění nařízení č. 473/2013⁴⁴.

82. S výhradou výkladu vnitrostátních předpisů, který provedou italské soudy, se zdá, že v Itálii vykonávají tyto funkce Účetní dvůr a Ufficio Parlamentare di Bilancio (Parlamentní rozpočtová kancelář)⁴⁵.

83. Zřízení nezávislých kontrolních orgánů vyžaduje směrnice 2011/85 a nařízení č. 473/2013 pouze v souvislosti s kontrolou dodržování unijních fiskálních pravidel.

⁴³ – „Předpokladem tvorby vysoce kvalitních statistik, které je možno porovnávat mezi všemi členskými státy, jsou kompletní a spolehlivé postupy veřejného účetnictví pro všechny subsektory sektoru vládních institucí. Vnitřní kontroly by měly zajistit, aby bylo plnění stávajících pravidel vymáháno ve všech subsektorech sektoru vládních institucí. Nezávislé audity prováděné veřejnými institucemi, jako například Účetním dvorem, nebo soukromými auditními subjekty, by měly podporovat osvědčené mezinárodní postupy.“

⁴⁴ – „[...] [v]zhledem k rozmanitosti možných a stávajících úprav by mělo být umožněno využívat i více než jeden nezávislý subjekt pověřený sledováním dodržování těchto pravidel, přestože se nejedná o preferovanou možnost, za podmínky, že bude existovat jasné rozdělení pravomocí a nebude docházet k překrývání kompetencí u konkrétních aspektů sledování.“

⁴⁵ – Kapitola VII zákona 243/2012 upravuje funkce tohoto nezávislého orgánu pověřeného analýzou a sledováním vývoje veřejných financí a posuzováním dodržování fiskálních pravidel.

84. Tato unijní pravidla ani nařízení č. 549/2013 však členským státům neukládají povinnost mít nezávislé subjekty pro přípravu statistických údajů, které mají být oznámeny Komisi (Eurostatu). Tento úkol plní, jak jsem již vysvětlil, národní statistické úřady, jejichž nezávislost není vyžadována žádnými unijními předpisy.

85. Souhrnně lze říci, že směrnice 2011/85 a nařízení č. 473/2013 ponechávají členským státům možnost omezit zapojení svých účetních dvorů v rámci uplatňování ESA 2010 na vládní instituce a svěřit tento úkol zcela nebo zčásti jinému nezávislému subjektu.

E. Třetí předběžná otázka

86. Corte dei conti (Účetní dvůr) se táže, zda „zásada právního státu vyjádřená v zásadě účinné soudní ochrany a zásadě rovnocennosti prostředků nápravy“ brání spornému vnitrostátnímu ustanovení.

87. Z informací obsažených ve spisu, vyjádření zúčastněných stran a odpovědí na otázky položené na jednání vyplývá, že správní soudy přezkoumávaly rozhodnutí ISTAT týkající se určení vládních institucí podle ESA 95 (předchůdce ESA 2010), dokud zákon č. 228/2012⁴⁶ nesvěřil tuto pravomoc Corte dei conti (Účetní dvůr).

88. Zákon č. 228/2012 doplnil do článku 11 CGC odstavec 6, který zní takto: „Spojené senáty [Účetního dvora] ve zvláštním složení, při výkonu své výlučné pravomoci ve věcech veřejného účetnictví, rozhodují v jediném stupni v případech [...] týkajících se uznání vládních institucí, které učinil ISTAT“.

89. Nový předpis (nařízení s mocí zákona č. 137/2020, potvrzené zákonem č. 176 z roku 2020) vložil na konec výše uvedeného ustanovení větu „pouze pro účely uplatňování vnitrostátní právní úpravy o omezení veřejných výdajů“.

90. Sporné ustanovení podle předkládajícího soudu:

- „Brání jakémukoli soudnímu přezkumu ohledně přesného uplatňování ESA 2010 ze strany ISTAT pro účely vymezení sektoru S.13.“
- Vystavuje žalobce dvojímu břemenu soudní žaloby, což v praxi znemožňuje účinnou ochranu jeho práva ve stanovené době a maří právní jistotu ohledně existence statusu vládní instituce.
- Má za následek (za předpokladu, že teze, kterou hájí ISTAT a ministerstvo hospodářství a financí, je správná), že „jiný soud než ten, kterému italská Ústava vyhrazuje pravomoc rozhodovat o rozpočtovém právu“, rozhoduje „o správnosti rozpočtového vymezení“.

91. Italská vláda naopak tvrdí, že omezení pravomoci Corte dei conti (Účetní dvůr) přezkoumávat rozhodnutí ISTAT o určení vládních institucí znamená pouze její přenesení na správní soudy. Jedná se tedy o návrat k situaci před rokem 2012 a účinná právní ochrana práv přiznaných unijními pravidly není nijak narušena.

⁴⁶ – Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013), [zákon č. 228 ze dne 24. prosince 2012 o ustanoveních pro sestavení ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon na rok 2013)] (GURI č. 302, 29. prosince 2012, běžný dodatek č. 212).

92. Soudní dvůr nemůže zasahovat do diskuse o rozsahu legislativní změny z roku 2020, která je v kompetenci příslušných italských soudů. Tím méně se může zabývat tím, zda porušuje italskou Ústavu či nikoli. Může však určit, zda je jeden nebo druhý výklad v rozporu s unijním právem.

93. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá členským státům povinnost stanovit prostředky nápravy nezbytné k zajištění toho, aby v oblastech, na které se vztahuje právo Unie, bylo dodržováno právo na účinnou právní ochranu⁴⁷ chráněné článkem 47 Listiny.

94. Tento článek Listiny lze logicky aktivovat pouze za podmínek stanovených v čl. 51 odst. 1 Listiny. V projednávané věci je použitelným unijním právem nařízení č. 549/2013, jak jsem již uvedl. Vzhledem k tomu, že se jedná o právní situaci, která se z hmotněprávního hlediska řídí unijním právem, které jsou italské orgány povinny uplatňovat, použijí se ustanovení Listiny.

95. Toto nařízení ani žádný jiný unijní právní předpis však nestanoví, které vnitrostátní soudy mají konkrétně poskytovat účinnou právní ochranu. (Svobodná) volba každého členského státu v tomto ohledu však musí respektovat zásady rovnocennosti a efektivity⁴⁸.

96. V této souvislosti je třeba přezkoumat dvě hypotézy, které sám předkládající soud zvažuje.

97. Pokud by vnitrostátní právní předpisy svěřily pouze jednomu ze svých soudů, který by nahradil jiný, pravomoc poskytovat účinnou právní ochranu práv přiznaných unijním právem, neporušily by článek 47 Listiny ani čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU.

98. Pokud se totiž členský stát rozhodne svěřit soudní přezkum rozhodnutí provádějících ESA 2010 buď svému účetnímu dvoru, nebo správním soudům, uplatňuje tím svou procesní autonomii v oblasti, kde unijní právo neukládá ani nezakazuje jedno či druhé řešení. Pokud taková volba respektuje zásady rovnocennosti a efektivity, neporušuje právo na účinnou právní ochranu.

99. Naopak, pokud by legislativní změna z roku 2020 znamenala absolutní *zánik* soudního přezkumu rozhodnutí ISTAT týkajících se zařazení institucionálních jednotek do sektoru S.13 ESA 2010, vznikla by mezera v účinné právní ochraně ohledně uplatňování nařízení č. 549/2013. Tyto institucionální jednotky by se v takovém případě nemohly obrátit na žádný soud, který by kontroloval činnost ISTAT při uplatňování tohoto nařízení.

100. Většina účastníků řízení a zúčastněných v řízení na jednání tvrdila, že legislativní změna pouze změnila formu právní ochrany, kterou mají subjekty zařazené na seznamu ISTAT 2020 k dispozici. Od roku 2020 mají správní soudy pravomoc přímo rozhodovat o platnosti rozhodnutí ISTAT, která zahrnují institucionální jednotky do sektoru S.13⁴⁹.

⁴⁷ – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234), bod 32 a citovaná judikatura.

⁴⁸ – „S výhradou existence unijních pravidel v dané oblasti je na základě zásady procesní autonomie na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky prostředků [...], avšak za podmínky, že tyto podmínky nejsou v situacích, na které se uplatní unijní právo, méně příznivé než v podobných situacích podléhajících vnitrostátnímu právu (zásada rovnocennosti) a v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity)“. Rozsudky ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), bod 58, a ze dne 10. března 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186), bod 43.

⁴⁹ – Jak bylo uvedeno na jednání, správní soudy *znovu získaly* obecnou pravomoc, která jim byla svěřena, s výhradou uplatnění zvláštních pravidel, podle článku 7 Codice del processo amministrativo, legislativní nařízení č. 104 ze dne 2. července 2010 (GURI ze dne 7. července 2010, s. 1) (soudní řád správní). Jak jsem již uvedl, v letech 2012 až 2020 měl tuto zrušovací pravomoc Corte dei conti (Účetní dvůr).

101. Předkládající soud si v každém případě ponechává pravomoc rozhodovat o určení subjektů klasifikovaných ze strany ISTAT, i když pro účely uplatňování vnitrostátních pravidel o omezení veřejných výdajů. Italská vláda tvrdí, že v rámci této pravomoci Corte dei conti (Účetní dvůr) může incidenčně přezkoumat platnost rozhodnutí ISTAT a učinit je v konkrétním případě nepoužitelnými⁵⁰.

102. Respektuje tato dvojí možnost napadení zásady rovnocennosti a efektivity?

103. Zásada rovnocennosti by mohla být dotčena, pokud by v podobných případech vnitrostátní procesní právo počítalo pouze s přímými opravnými prostředky. Italská vláda však na jednání informovala o existenci podobných incidenčních opravných prostředků, které stanoví její právní předpisy (např. v daňových záležitostech)⁵¹. Nezdá se tedy, že by byla zásada rovnocennosti dotčena.

104. Pokud jde o zásadu efektivity, připomínám, že Soudní dvůr uvedl, že

- „unijní právo v zásadě nenutí členské státy k tomu, aby zavedly před svými vnitrostátními soudy za účelem zajištění ochrany práv, jež jednotlivcům vyplývají z unijního práva, jiné právní prostředky než ty, které zakládá vnitrostátní právo [...]“⁵²;
- avšak „je tomu jinak tehdy, pokud ze struktury dotčeného vnitrostátního právního řádu vyplývá, že neexistuje žádný soudní procesní prostředek umožňující, *ani incidenčně*, zajistit dodržování práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, či musejí-li jednotlivci za účelem přístupu k soudu porušit právo“⁵³.

105. Předkládající soud zpochybňuje sporné ustanovení z toho důvodu, že znamená dvojí břemeno soudního přezkumu [před správními soudy a před Corte dei conti (Účetní dvůr)]. Duplicita by mohla vést k protichůdným rozsudkům, což by narušilo zásadu právní jistoty.

106. Jak uvedla italská vláda na jednání, subjekty zařazené na seznam ISTAT 2020, které chtějí zpochybnit svou kvalifikaci jako vládní instituce, nejsou povinny podat dvě žaloby. V závislosti na svých zájmech mají k dispozici procesní cestu podle svého výběru:

- u správního soudu se mohou domáhat a dosáhnout zrušení rozhodnutí ISTAT *erga omnes*;
- u Corte dei conti (Účetní dvůr) mohou napadnout důsledky (pokud jde o opatření na omezení veřejných výdajů) svého zařazení na seznam ISTAT jako vládní instituce a v případě potřeby dosáhnout, byť *incidenčně*, neuplatnění této klasifikace.

107. Pokud takto popsaná situace odpovídá skutečnosti (což bude muset rozhodnout předkládající soud), nedomnívám se, že zbavuje systém žalob zavedený po přijetí sporného ustanovení jeho efektivity. Dotčené institucionální jednotky mohou získat účinnou právní

⁵⁰ – Jednalo by se o procesní návrh podobný námitce protiprávnosti podle článku 277 SFEU.

⁵¹ – Viz článek 7 odst. 5 Decreto Legislativo n. 546, di 31 dicembre 1992, Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (legislativní nařízení č. 546 ze dne 31. prosince 1992 o ustanoveních týkajících se daňového řízení, kterými se provádí zmocnění udělené vládě v souladu s článkem 30 zákona č. 413 ze dne 30. prosince 1991) (GU č. 9 ze dne 13. ledna 1993 – Běžný dodatek č. 8).

⁵² – Rozsudky ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367) bod 143; ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), bod 62, a ze dne 7. července 2022, Hoffmann-La Roche a další (C-261/21, EU:C:2022:534), bod 47.

⁵³ – Tamtéž (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

ochranu v italském právním řádu, přinejmenším incidenčním způsobem, který se zdá být slučitelný se standardem požadovaným unijním právem, neboť pro uspokojení svých nároků nemusí v žádném případě vyčerpat dvojí žalobu.

108. Je pravda, že takto nastavený systém sám o sobě nezaručuje neexistenci protichůdných soudních rozhodnutí, jejichž koexistence by narušovala právní jistotu. Je však na italském procesním řádu, aby zajistil vhodné mechanismy pro řešení těchto možných konfliktů mezi vnitrostátními soudy, pokud je již nemá. Pouhá možnost, že takové konflikty mohou nastat, se mi však nezdá být dostatečným důvodem k tomu, aby takový systém byl v rozporu s článkem 47 Listiny.

V. Závěry

109. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie) následovně:

„1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (ESA 2010) je závazné a má přímý účinek, a proto se jej může institucionální jednotka (veřejnoprávní nebo soukromoprávní subjekt) dovolávat pokud jde o její zařazení národním statistickým úřadem do sektoru S.13 (vládní instituce) ESA 2010.

Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států upravuje pouze vztahy národních statistických úřadů a orgánů rozpočtového plánování s unijními orgány a neobsahuje ustanovení vztahující se na jiné typy veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů, a proto ve vztahu k těmto subjektům nemá přímý účinek.

2) Směrnice 2011/85 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně ponechávají členským státům možnost určit, které nezávislé subjekty mají sledovat účinné dodržování unijních fiskálních pravidel.

3) Vnitrostátní právní úprava, která omezuje soudní přezkum seznamu sestaveného národním statistickým úřadem, který zahrnuje institucionální jednotky klasifikované jako vládní instituce podle ESA 2010, ze strany vnitrostátního Účetního dvora na incidenční přezkum a svěřuje přímý soudní přezkum tohoto rozhodnutí správním soudům, neporušuje právo na účinnou právní ochranu chráněné článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie.“