



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc T-1126/23

Asociația Inițiativa pentru Justiție

v.

Evropská komise

Usnesení Tribunálu (třetího senátu) ze dne 3. února 2025

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí 2006/928/ES – Mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci – Rozhodnutí (EU) 2023/1786, kterým se zrušuje rozhodnutí 2006/928 – Neexistence přímého dotčení – Nepřípustnost“

1. *Žaloba na neplatnost – Fyzické nebo právnické osoby – Akty, které se jich bezprostředně a osobně dotýkají – Žaloba podaná sdružením – Přípustnost – Kritéria (Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU)*

(viz bod 24)

2. *Žaloba na neplatnost – Fyzické nebo právnické osoby – Akty, které se jich bezprostředně a osobně dotýkají – Žaloba profesního sdružení na ochranu a zastupování svých členů – Bezprostřední dotčení – Kritéria – Sdružení jednající vlastním jménem – Rozhodnutí Komise, kterým se zrušuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska, který byl pro Rumunsko zaveden po jeho přistoupení k Evropské unii – Neexistence bezprostředního dotčení – Nepřípustnost (Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU; rozhodnutí Komise 2006/928 a 2023/1786)*

(viz body 24, 27–31)

3. *Žaloba na neplatnost – Fyzické nebo právnické osoby – Akty, které se jich bezprostředně a osobně dotýkají – Žaloba profesního sdružení na ochranu a zastupování svých členů – Bezprostřední dotčení – Kritéria – Sdružení jednající jménem svých členů – Rozhodnutí Komise, kterým se zrušuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska, který byl pro Rumunsko zaveden po jeho přistoupení k Evropské unii – Neexistence bezprostředního dotčení – Nepřípustnost – Zásada přímého účinku – Rozsah (Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU; rozhodnutí Komise 2006/928 a 2023/1786)*

(viz body 41–48, 52–67, 70–73)

4. *Žaloba na neplatnost – Fyzické nebo právnické osoby – Akty, které se jich bezprostředně a osobně dotýkají – Bezprostřední dotčení – Kritéria – Možnost zmírnit podmínky přípustnosti dovoláním se práva na účinnou soudní ochranu – Neexistence*
(Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47)

(viz body 75–77, 80)

Shrnutí

Tribunál svým usnesením odmítl jako nepřipustnou žalobu na neplatnost podanou profesním sdružením rumunských státních zástupců proti rozhodnutí 2023/1786¹, kterým se zrušuje rozhodnutí 2006/928², jež bylo přijato v souvislosti s přistoupením Rumunska k Evropské unii a kterým byl zaveden MSO. Tribunál se vyjádřil zejména k dosud neřešené otázce vztahu mezi zásadou přímého účinku a podmínkou přípustnosti v souvislosti s bezprostředním dotčením fyzické nebo právnické osoby.

Tato věc spadá do kontextu rozsáhlé reformy v oblasti soudnictví a boje proti korupci v Rumunsku, která byla na úrovni Evropské unie sledována od roku 2007 v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování (dále jen „MSO“). Rozhodnutí 2006/928 stanovilo čtyři referenční cíle, kterých má Rumunsko dosáhnout na základě MSO, zejména v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (dále jen „referenční cíle“).

Dne 15. září 2023 přijala Evropská komise napadené rozhodnutí s ohledem na pokrok Rumunska při dosahování těchto referenčních cílů.

Asociația Inițiativa pentru Justiție, profesní sdružení státních zástupců, jehož cílem je zajistit dodržování hodnoty právního státu v Rumunsku zejména tím, že zaručuje dodržování práv státních zástupců, jakož i jejich nezávislosti, podalo k Tribunálu žalobu na neplatnost tohoto rozhodnutí.

Komise vznáší námitku nepřipustnosti žaloby z důvodu neexistence bezprostředního dotčení žalobkyně nebo některého z jejích členů napadeným rozhodnutím. Žalobkyně tvrdí, že má aktivní legitimaci jako sdružení zastupující zájmy svých členů, státních zástupců. Posledně uvedení jsou totiž napadeným rozhodnutím podle ní bezprostředně dotčeni, neboť zrušení MSO by je mohlo vystavit ve větším rozsahu disciplinárním řízením.

Závěry Tribunálu

Úvodem Tribunál připomněl tři situace, ve kterých může být žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU prohlášena za přípustnou. Vzhledem k tomu, že žalobkyně není adresátem napadeného rozhodnutí, zkoumá Tribunál, zda žalobkyně nebo některý z jejích členů jsou tímto rozhodnutím bezprostředně dotčeni.

¹ – Rozhodnutí Komise (EU) 2023/1786 ze dne 15. září 2023, kterým se zrušuje rozhodnutí 2006/928/ES, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. 2023, L 229, s. 94, dále jen „napadené rozhodnutí“).

² – Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56, dále jen „MSO“).

V tomto ohledu uvádí, že žaloby na neplatnost podané sdruženími jsou přípustné ve třech situacích: zaprvé, když jim právní předpis výslovně přiznává řadu oprávnění procesního charakteru, zadruhé, když sdružení zastupuje zájmy svých členů, kteří jsou sami aktivně legitimováni, a zatřetí, když je sdružení individualizováno z důvodu dotčení jeho vlastních zájmů jakožto sdružení zejména proto, že aktem, jehož zrušení je navrhováno, bylo dotčeno jeho postavení vyjednávače.

V tomto rámci Tribunál nejprve provedl analýzu přípustnosti žaloby žalobkyně jednajíc vlastním jménem.

V tomto ohledu konstatoval, že nespĺňuje výše uvedené podmínky týkající se prvního a třetího typu situace přípustnosti žaloby na neplatnost. Žádné právní ustanovení jí totiž nepřiznává procesní výsady k zajištění účinné soudní ochrany státních zástupců v kontextu MSO. Mimoto okolnost, že byla partnerem Komise v rámci MSO, nestačí k tomu, aby jí bylo přiznáno postavení vyjednávače v kontextu přijetí napadeného rozhodnutí.

Tribunál se dále vyjádřil k přípustnosti žaloby podané žalobkyní jménem jejích členů, jejichž zájmy hájí. Tribunál, který nejprve připomněl dvě kumulativní podmínky, jež musí být splněny, aby byla fyzická nebo právnická osoba považována za bezprostředně dotčenou rozhodnutím, které je předmětem žaloby na neplatnost³, následně zkoumal, zda napadené rozhodnutí může mít bezprostřední právní účinky na postavení státních zástupců, kteří jsou členy žalobkyně.

V tomto ohledu Tribunál úvodem konstatuje, jelikož bylo napadeným rozhodnutím zrušeno rozhodnutí 2006/928, je třeba jej zkoumat ve světle předmětu, obsahu a právního a skutkového kontextu, v němž bylo posledně uvedené rozhodnutí přijato. Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí může vyvolávat bezprostřední právní účinky na postavení rumunských státních zástupců, kteří jsou členy žalobkyně, pouze pokud takové účinky mohlo vyvolávat samo rozhodnutí 2006/928.

Pokud jde zaprvé o předmět rozhodnutí 2006/928 a kontext, v němž bylo přijato, Tribunál zdůrazňuje, že jeho cílem bylo zavést MSO a stanovit referenční cíle k završení přistoupení Rumunska k Unii za účelem nápravy nedostatků zjištěných Komisí před tímto přistoupením, zejména v oblasti spravedlnosti a boje proti korupci. Pokud jde o předmět a kontext napadeného rozhodnutí, jeho cílem je zrušit rozhodnutí 2006/928, neboť Komise měla za to, že Rumunsko uvedených cílů uspokojivě dosáhlo.

Zadruhé, pokud jde o obsah rozhodnutí 2006/928, toto rozhodnutí ukládalo Rumunsku povinnost dosáhnout referenčních cílů uvedených v příloze tohoto rozhodnutí a podat Komisi zprávu o pokroku dosaženém za tímto účelem. Rovněž ukládalo Komisi povinnost vypracovávat zprávy určené k analýze a hodnocení pokroku dosaženého Rumunskem s ohledem na tyto cíle. Pokud jde o obsah napadeného rozhodnutí, toto rozhodnutí je založeno na závěru, že Rumunsko uspokojivě dosáhlo uvedených cílů.

³ – Dvě kumulativní podmínky týkající se bezprostředního dotčení fyzické nebo právnické osoby opatřením, které je předmětem žaloby na neplatnost, vyžadují zaprvé, aby dotčené opatření vyvolávalo bezprostřední účinky na právní postavení dotčené osoby, a zadruhé, aby adresátům pověřeným jeho provedením neponechávalo žádnou posuzovací pravomoc.

Zatřetí Tribunál připomněl, že Soudní dvůr upřesnil právní účinky⁴ jak referenčních cílů stanovených v rozhodnutí 2006/928, přičemž uvedl, že jsou pro Rumunsko závazné a mají přímý účinek, tak i zpráv vypracovávaných Komisí na základě tohoto rozhodnutí, přičemž zdůraznil, že Rumunsko musí řádně zohlednit požadavky a doporučení formulované Komisí v těchto zprávách.

Podle Tribunálu z analýzy předmětu, obsahu a kontextu rozhodnutí 2006/928 jednoznačně vyplývá, že se toto rozhodnutí omezilo na to, že uložilo Rumunsku povinnosti přijmout nezbytná opatření, zejména s ohledem na doporučení uvedená Komisí v jejích zprávách, za účelem dosažení referenčních cílů. Toto rozhodnutí tedy nepřiznávalo žádné právo jejím členům, takže nelze mít za to, že vyvolává bezprostřední účinky na jejich právní postavení.

Na podporu tohoto závěru Tribunál v první řadě uvedl, že okolnost, že Soudní dvůr uznal přímý účinek referenčních cílů sledovaných rozhodnutím 2006/928, nemůže sama o sobě znamenat, že tyto cíle nutně zahrnují odpovídající práva státních zástupců, kterých by se mohli přímo dovolávat před vnitrostátními soudy, zejména za účelem zpochybnění neoprávněných kárných žalob. Soudní dvůr totiž uznal přímý účinek referenčních cílů nikoli ve smyslu vyplývajícím z judikatury vycházející z rozsudku van Gend & Loos (26/62)⁵, ale z hlediska, že zásada přímého účinku zahrnuje rovněž povinnost vnitrostátních soudů upustit od použití jakékoli vnitrostátní právní úpravy nebo judikatury odporující unijnímu právu.

Tribunál mimo jiné upřesnil, že přímý účinek referenčních cílů každopádně nemůže znamenat, že jednotlivci mohou napadnout zrušení těchto cílů, aniž prokázali, že toto zrušení samo o sobě přímo a osobně zasahuje do jejich právního postavení, což v projednávané věci nebylo prokázáno.

Tribunál, který nejprve připomněl, že otázka, zda je jednotlivec bezprostředně dotčen unijním aktem, který mu nebyl určen, musí být posuzována s ohledem na předmět a právní rámec dotčeného aktu, následně konstatoval, že z ustanovení rozhodnutí 2006/928 vyplývá, že jeho účinky jsou omezeny na vztahy mezi Uníí a Rumunskem, aniž se toto rozhodnutí přímo, či nepřímo týká jednotlivců, včetně státních zástupců.

Tribunál nakonec upřesnil, že i když v určitých situacích prostor pro uvážení, který mají členské státy při provádění ustanovení unijního aktu, nemůže sám o sobě postačovat k tomu, aby bylo možné mít za to, že uvedené ustanovení nemá přímý účinek, existence takového prostoru brání tomu, aby byla splněna podmínka bezprostředního dotčení. V projednávané věci přitom rozhodnutí 2006/928 přiznalo Rumunsku prostor pro uvážení, pokud jde o opatření, která mají být přijata, týkající se zejména aspektů organizace jeho soudního systému.

S ohledem na výše uvedené dospěl Tribunál k závěru, že rozhodnutí 2006/928 nevyvolává bezprostřední účinky na právní postavení členů žalobkyně, a v důsledku toho ani napadené rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že státní zástupci, jejichž zájmy žalobkyně hájí, nejsou sami o sobě aktivně legitimováni k podání žaloby, nespĺňuje tak žalobkyně ani podmínku pro to, aby byla její žaloba přípustná.

Tribunál nicméně připomíná, že bez ohledu na zrušení rozhodnutí 2006/928 o zavedení MSO se státní zástupci, proti nimž jsou vedena disciplinární řízení, mohou vždy dovolávat soudní ochrany, kterou jim přiznává unijní právo podle článku 19 SEU.

⁴ – Rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393).

⁵ – Rozsudek ze dne 5. února 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1).

Ve třetí řadě Tribunál zamítl návrh žalobkyně na zmírnění podmínek přípustnosti žaloby na neplatnost, stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU. I když tyto podmínky musí být vykládány ve světle práva na účinnou soudní ochranu, cílem této ochrany není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami a nesmí vyloučit podmínku bezprostředního dotčení výslovně stanovenou v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU. Pokud jde konkrétně o přístup Evropského soudu pro lidská práva, pokud jde o právo na spravedlivý proces⁶ v rozsudku Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další v. Švýcarsko⁷, Tribunál připomněl, že i když jsou základní práva uznaná v EÚLP součástí unijního práva jakožto obecné zásady, EÚLP nepředstavuje právní nástroj formálně začleněný do unijního právního řádu, dokud k ní Unie nepřistoupí. Ustanovení Listiny⁸, které uvádí, že práva obsažená v této Listině, jež odpovídají právům zaručeným EÚLP, mají stejný smysl a stejný rozsah jako ta, která jim přikládá uvedená úmluva, má zajistit nezbytný soulad mezi těmito právy, aniž je narušena autonomie práva Unie a Soudního dvora Evropské unie.

⁶ – Článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

⁷ – Rozsudek ESLP ze dne 9. dubna 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další v. Švýcarsko (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020). Uvedený soud ve zmíněném rozsudku uznal aktivní legitimaci sdružení založeného za účelem podpory a provádění účinných opatření na ochranu klimatu.

⁸ – Článek 52 odst. 3 Listiny.