



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

25. října 2017*

„Kasační opravný prostředek – Vlastní zdroje Evropské unie – Rozhodnutí 2007/436/ES – Finanční odpovědnost členských států – Ztráta na některých dovozních clech – Povinnost uhradit Evropské komisi částku odpovídající ztrátě – Žaloba na neplatnost – Přípustnost – Dopis Evropské komise – Pojem ‚napadnutelný akt‘ “

Ve věci C-599/15 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 16. listopadu 2015,

Rumunsko, zastoupené R.-H. Radu, jakož i M. Chicu a A. Wellman, jako zmocněnci,

účastník řízení podávající kasační opravný prostředek,

podporované

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

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

Slovenskou republikou, zastoupenou B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

vedlejšími účastnicemi v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž další účastníci řízení je:

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

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

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

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

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

* Jednací jazyk: rumunština.

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

Rozsudek

- 1 Svým kasačním opravným prostředkem se Rumunsko domáhá zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 14. září 2015, Rumunsko v. Komise (T-784/14, nezveřejněné, dále jen „napadené usnesení“, EU:T:2015:659), jímž Tribunál odmítl jako nepřípustnou jeho žalobu na zrušení rozhodnutí Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet, které bylo údajně obsaženo v dopise BUDG/B/03MV D(2014) 3079038 ze dne 19. září 2014 (dále jen „sporný dopis“).

Právní rámec

Právní úprava týkající se vlastních zdrojů

- 2 Rozhodnutí Rady 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 163, s. 17; Zvl. vyd. 01/03, s. 200), ruší s účinností od 1. ledna 2007 rozhodnutí Rady 2000/597/ES, Euratom ze dne 29. září 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. 2000, L 253, s. 42).
- 3 Podle čl. 2 odst. 1 písm. b) rozhodnutí 2000/597 a čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí 2007/436 tvoří vlastní zdroje zahrnuté do rozpočtu Evropské unie zejména příjmy „z cel stanovených ve společném celním sazebníku a dalších cel, současných i budoucích, zavedených [unijními] orgány v obchodě se třetími zeměmi“ (dále jen „vlastní zdroje“).
- 4 Na základě čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436 (Úř. věst. 2000, L 130, s. 1), ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 105/2009 ze dne 26. ledna 2009 (Úř. věst. 2009, L 36, s. 1, dále jen „nařízení č. 1150/2000“), se nárok Unie na vlastní zdroje stanoví, jakmile jsou splněny podmínky stanovené celními předpisy, které se týkají zaúčtování částky nároku a vyrozumění dlužníka.
- 5 Článek 9 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 1150/2000 stanoví:
„Postupem podle článku 10 použije každý členský stát vlastní zdroje na účet vedený na jméno Komise u ministerstva financí nebo jiného subjektu, který každý členský stát určí.“
- 6 Podle čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení připsání nastane nejpozději první pracovní den po devatenáctém dni druhého měsíce následujícího po tom měsíci, za který bylo clo vyměřeno v souladu s článkem 2 uvedeného nařízení.
- 7 Podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 1150/2000 v případě jakéhokoli zpoždění v připsování částek na účet uvedený v čl. 9 odst. 1 tohoto nařízení zaplatí dotýčný členský stát úroky.

Jednací řád Tribunálu

- 8 V souladu s článkem 130 jednacího řádu Tribunálu:
„1. Požaduje-li žalovaný, aby Tribunál vydal rozhodnutí o nepřípustnosti, nedostatku pravomoci nebo nepříslušnosti, aniž by se zabýval věcí samou, předloží svůj návrh ve lhůtě uvedené v článku 81 samostatným podáním.“

[...]

7. Tribunál o návrhu co možná nejdříve rozhodne, nebo si vyhradí, že návrh přezkoumá spolu s věcí samou, odůvodňují-li to zvláštní okolnosti. [...]

8. Zamítne-li Tribunál návrh nebo vyhradí-li si rozhodnout o něm spolu s věcí samou, určí předseda nové lhůty pro pokračování v řízení.“

Skutečnosti předcházející sporu:

- 9 Sporným dopisem ředitel ředitelství „Vlastní zdroje a finanční plánování“ Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet (dále jen „ředitel“) připomněl, že v měsíci dubnu 2010 požádaly německé orgány Komisi o rozhodnutí na základě článku 239 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307) o tom, zda bylo odůvodněné prominutí cla v případě německé společnosti, která jako hlavní povinná osoba podala jménem svých zákazníků několik prohlášení týkajících se přepravy zboží v letech 2006 a 2007 v režimu vnějšího tranzitu Unie s určením v jiném členském státě, v němž se při šetření ukázalo, že zboží nebylo předloženo celnímu úřadu určení.
- 10 Ředitel připomněl, že rozhodnutím C (2011) 9750 final ze dne 5. ledna 2012 (spis REM 03/2010) konstatovala Komise opodstatněnost požadovaného prominutí dovozního cla. Komise v tomto ohledu zdůraznila, že nesprávné ukončení tranzitních operací patřilo k podvodným jednáním, která nebylo možné rozumně vysvětlit jinak než aktivním napomáháním zaměstnance celního úřadu určení dotyčného členského státu nebo nedostatečnou organizací tohoto úřadu, která třetí osobě umožnila přístup do nového informatizovaného tranzitního systému (NSTI).
- 11 Ředitel rovněž v podstatě uvedl, že německé orgány ze stejných důvodů přiznaly prominutí cla v jiné věci.
- 12 Ve sporném dopise ředitel vysvětlil, že podle názoru útvárů Komise bylo Rumunsko považováno za finančně odpovědné vzhledem k tomu, že potvrzení o vyřízení režimu uvedené na tranzitních dokumentech, které byly vráceny německému celnímu úřadu odesláním, zabránilo německým orgánům vybrat nebo získat zpět clo, které je tradičním vlastním zdrojem. Upřesnil, že Rumunsko sice nebylo příslušné k výběru cla z dovozu v rámci Unie, avšak členský stát zůstal nadále finančně odpovědný za ztráty na vlastních zdrojích, pokud se jeho orgány nebo zástupci dopustili chyb nebo jednali podvodně.
- 13 Ředitel dále zdůraznil, že rumunské orgány nemohly zaručit, že unijní celní předpisy byly uplatněny správně. Výsledkem tohoto nesprávného uplatnění unijního práva měla být ztráta na tradičních vlastních zdrojích vzhledem k tomu, že německé orgány nemohly vybrat clo a poskytnout jej Komisi. Ředitel z toho dovodil, že Rumunsko muselo takto způsobenou ztrátu nahradit unijnímu rozpočtu. V tomto ohledu obdobně odkázal na bod 44 rozsudku ze dne 8. července 2010, Komise v. Itálie (C-334/08, EU:C:2010:414).
- 14 Ředitel v podstatě vysvětlil, že případné odmítnutí ze strany Rumunska poskytnout tyto tradiční vlastní zdroje podle něj bylo v rozporu se zásadou loajální spolupráce mezi členskými státy a v rámci Unie a překážkou pro řádné fungování systému vlastních zdrojů.
- 15 V důsledku toho vyzval rumunské orgány, aby Komisi poskytly hrubou částku vlastních zdrojů ve výši 14 883,79 eura, z níž je třeba odečíst 25 % za náklady za výběr, a to nejpozději první pracovní den po devatenáctém dni druhého měsíce následujícího po zaslání sporného dopisu. Doplnil, že jakékoli zpoždění založí povinnost platit úroky podle článku 11 nařízení č. 1150/2000.

Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

- 16 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 28. listopadu 2014 podalo Rumunsko žalobu směřující ke zrušení rozhodnutí, které bylo údajně obsaženo ve sporném dopise.
- 17 Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 13. března 2015 vznesla Komise námitku nepřipustnosti podle čl. 114 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu ze dne 2. května 1991. Tato námitka vycházela z neexistence aktu, který lze napadnout žalobou na neplatnost.
- 18 Rumunsko podalo k této námitce nepřipustnosti své vyjádření.
- 19 Podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 23. března a 10. dubna 2015 podaly Slovenská republika a Spolková republika Německo v uvedeném pořadí návrhy na vstup do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rumunska.
- 20 Napadeným usnesením Tribunál rozhodl o námitce nepřipustnosti Komise podle článku 130 svého jednacího řádu.
- 21 Za účelem posouzení napadnutelnosti sporného dopisu Tribunál v bodech 23 až 33 a 35 napadeného usnesení přezkoumal rozdělení pravomocí mezi Komisí a členskými státy ve věci stanovování vlastních zdrojů na základě ustanovení rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000. V bodě 37 tohoto usnesení dospěl k závěru, že vzhledem k neexistenci právního předpisu zmocňujícího Komisi k přijetí aktu nařizujícího, aby členský stát poskytl vlastní zdroje, musel být sporný dopis považován za pouhou výzvu s informativní hodnotou adresovanou Rumunsku.
- 22 V tomto ohledu Tribunál v bodech 38 až 40 napadeného usnesení upřesnil, že takové stanovisko vydané Komisí, jako je stanovisko obsažené ve sporném dopise, vnitrostátní orgány nezavazuje a v bodech 41 až 43 tohoto usnesení uvedl, že stejně jako odůvodněné stanovisko vydané v rámci postupu před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti nemůže představovat napadnutelný akt.
- 23 Konečně Tribunál zamítl argumenty vznesené Rumunskem. Především v bodech 50 a 51 napadeného usnesení odmítl jako irelevantní argumenty vycházející z toho, že sporný dopis údajně postrádal právní základ, z důvodu, že se tyto argumenty týkaly důvodnosti obsahu tohoto dopisu. V bodech 52 až 56 tohoto usnesení Tribunál kromě toho odpověděl na argumenty, které byly založeny na právní nejistotě, v níž se tento členský stát údajně nacházel ohledně povinností, které mu přísluší a ohledně finančního rizika, na účinné soudní ochraně a na riziku, že bude muset platit značné úroky z prodlení.
- 24 S přihlédnutím k těmto skutečnostem Tribunál vyhověl námitce nepřipustnosti vznesené Komisí a odmítl žalobu Rumunska jako nepřipustnou vzhledem k tomu, že nesměřovala proti aktu, který lze napadnout žalobou, aniž rozhodl o návrzích Spolkové republiky Německo a Slovenské republiky na vstup do řízení jako vedlejší účastnice.

Návrhová žádání účastníků v řízení o kasačním opravném prostředku

- 25 Svým kasačním opravným prostředkem Rumunsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- prohlásil kasační opravný prostředek za přípustný, zrušil napadené usnesení v plném rozsahu a rozhodl tak, že se žaloba na neplatnost prohlašuje za přípustnou a sporný dopis se zrušuje;
 - podpůrně, prohlásil kasační opravný prostředek za přípustný, zrušil napadené usnesení v plném rozsahu a vrátil věci Tribunálu, aby prohlásil žalobu za přípustnou a zrušil sporný dopis, a

- uložil Komisi náhradu nákladů řízení;
- 26 Ve své kasační odpovědi Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zamítl kasační opravný prostředek a
 - uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.
- 27 Ve vyjádřeních vedlejších účastnic Česká republika, Spolková republika Německo a Slovenská republika v podstatě navrhují, aby Soudní dvůr kasačnímu opravnému prostředku vyhověl.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 28 Na podporu svého kasačního opravného prostředku vznáší Rumunsko dva důvody.
- 29 Svým prvním důvodem kasačního opravného prostředku Rumunsko vytýká Tribunálu, že porušil ustanovení čl. 130 odst. 7 a 8 svého jednacího řádu tím, že rozhodl o námitce nepřijatelnosti, aniž se zabýval věcí samou.
- 30 Na straně jedné Rumunsko uvádí, že ve svém vyjádření k námitce nepřijatelnosti navrhovalo spojit její posouzení spolu s věcí samou. Tribunál, jenž přitom byl podle jejího názoru na základě uvedených ustanovení povinen zkoumat, zda zvláštní okolnosti odůvodňují takové posouzení spolu s věcí samou a pokud ano, tak je provést, opomněl v projednávané věci odůvodnit své rozhodnutí neposuzovat námitku nepřijatelnosti spolu s věcí samou.
- 31 Dále má Rumunsko za to, že ačkoli Tribunál odmítl posoudit námitku nepřijatelnosti spolu s věcí samou, ve skutečnosti v bodech 29 až 51 napadeného usnesení provedl posouzení týkající se věci samé. Vyjádřil se totiž k povaze a základu peněžní povinnosti uvedené ve sporném dopise, přičemž vycházel z nesprávného předpokladu, podle něhož se měla uplatnit právní úprava týkající se tradičních vlastních zdrojů. Rumunsko přitom před Tribunálem tvrdilo, že právě z důvodu, že unijní právo na členské státy neklade finanční odpovědnost za ztrátu na tradičních vlastních zdrojích utrpěnou v jiném členském státě, měl mít sporný dopis právní účinky. Tribunál podle jeho názoru nesprávně odmítl zohlednit tyto argumenty tím, že je v bodě 51 napadeného usnesení zamítl jako irelevantní s tím, že se týkaly důvodnosti obsahu tohoto dopisu.
- 32 Rumunsko doplňuje, že tato procesní vada poškodila jeho zájmy tím, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, jelikož nedošlo ke kontradiktorní diskusi a že posouzení Tribunálu bylo založeno na několika nesprávných právních posouzeních, kterým by bylo možno zabránit provedením přezkumu věci samé.
- 33 Svým druhým důvodem kasačního opravného prostředku Rumunsko v podstatě tvrdí, že analýza povahy požadované částky a povinností, které jsou předmětem sporného dopisu, je dotčena nesprávným právním posouzením z toho důvodu, že Tribunál nesprávně kvalifikoval tuto částku jako „tradiční vlastní zdroje“ a aplikoval s tím související právní úpravu a judikaturu. Tato právní úprava se totiž podle Rumunska týká výlučně přímé finanční odpovědnosti celních orgánů členského státu. Naproti tomu se netýká případu dotčeného v projednávané věci, v němž se jednalo o případnou finanční odpovědnost jiného členského státu, jenž nikdy neměl odpovědnost vyměřit a vybrat dotčené clo. Uvedený dopis tedy měl Rumunsku uložit novou povinnost, která nevyplývá z unijního práva. Tribunál se podle názoru Rumunska tím, že odkázal výlučně na právní úpravu týkající se tradičních

vlastních zdrojů a s tím související judikaturu, dopustil nesprávného právního posouzení, nevzal v potaz zvláštní okolnosti projednávané věci a opomněl odpovědět na argumenty vycházející z novosti uvedené povinnosti.

- 34 Toto nesprávné právní posouzení se promítlo do analýzy jak pravomoci Komise, tak povahy sporného dopisu, kterou Tribunál provedl ve vztahu k právní úpravě týkající se tradičních vlastních zdrojů. Kromě toho se Tribunál údajně neřídil ustálenou judikaturou v oblasti žaloby na neplatnost, neboť se opomněl vyjádřit k obsahu a kontextu přijetí sporného dopisu a vycházel výlučně z analýzy pravomoci Komise. Tím Porušil zásadu účinné soudní ochrany.
- 35 Podpůrně Rumunsko poukazuje na rozpory v odůvodnění napadeného usnesení v rozsahu, v němž Tribunál v bodě 29 tohoto usnesení přiznal členským státům prostor pro uvážení za účelem stanovení existence ztráty na tradičních vlastních zdrojích a povinnosti převést takové zdroje, přičemž zejména z bodů 24 a 25 uvedeného usnesení plyne, že členské státy jsou povinny stanovit tyto zdroje, jsou-li splněny podmínky stanovené rozhodnutím 2007/436 a nařízením č. 1150/2000.
- 36 Na straně druhé Rumunsko tvrdí, že mechanismus podmíněného poskytnutí není v projednávané věci použitelný. Byl totiž vypracován v oblasti tradičních vlastních zdrojů. V každém případě předpokládá existenci povinnosti, jíž mohou být orgány členského státu zproštěny, a týká se pouze situací, kdy existuje spor týkající se odůvodnění tvrzeného dluhu. V tomto kontextu trvá na tom, že existuje riziko pro členský stát, že v případě nezaplacení bude muset uhradit úroky z prodlení a zdůrazňuje, že podmíněná platba se stane konečnou v případě, že v rámci žaloby na neplatnost nebude rozhodnuto o základu sporu nebo v případě, že Komise nepodá žalobu pro nesplnění povinnosti.
- 37 Komise zpochybňuje opodstatněnost všech těchto argumentů.
- 38 V odpověď na první důvod kasačního opravného prostředku vznesený Rumunskem Komise tvrdí, že s přihlédnutím k obsahu uvedeného sporného dopisu, jímž bylo Rumunsko považováno za finančně odpovědné za ztrátu na tradičních vlastních zdrojích, Tribunál správně zkoumal pravomoci Komise vzhledem k pravidlům týkajícím se tradičních vlastních zdrojů. Zabýval se obsahem tohoto dopisu, jakož i kontextem legislativního rámce v této oblasti pouze vzhledem k přípustnosti žaloby, aniž posoudil věc samou. Přitom ani obsah uvedeného dopisu, jímž se Komise údajně omezila na zmínění určitých skutečností a vysvětlila svůj názor na jejich důsledky v oblasti tradičních vlastních zdrojů a současně vyzvala rumunské orgány, aby poskytly určitou částku, ani pravomoci přiznané Komisi neumožňují konstatovat, že tento dopis vyvolává závazné právní účinky. Konečně na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko, Tribunál „nekvalifikoval povahu povinností uložených Rumunsku [sporným] dopisem“, jelikož jasně rozhodl, že tento dopis představoval pouhou výzvu určenou tomuto členskému státu a jeho cílem nebylo vyvolat závazné právní účinky.
- 39 Jako odpověď na druhý důvod kasačního opravného prostředku Komise podotýká, že vzhledem k neexistenci pravomoci v její prospěch v oblasti tradičních vlastních zdrojů a po analýze obsahu i kontextu sporného dopisu Tribunál správně rozhodl, že tento dopis nepatří do kategorie napadnutelných aktů. Tribunál neměl ani určit částku dlužnou z titulu tradičních vlastních zdrojů a povinnosti, které by mohly být Rumunsku uloženy sporným dopisem, ani zkoumat otázku, zda byl tento členský stát povinen poskytnout dotčenou částku, a tudíž ani posoudit věc samou.
- 40 Chybějící pravomoc k přijetí závazných rozhodnutí v oblasti vlastních zdrojů je ostatně potvrzena tím, že Rada odmítla návrh změny článku 17 nařízení č. 1150/2000, který by Komisi přiznal pravomoc přezkoumat věc a přijmout řádně odůvodněné rozhodnutí, pokud by zjištěné clo přesáhlo částku 50 000 eur.
- 41 Kromě toho i v případě *quod non*, že by se sporný dopis netýkal poskytnutí vlastních zdrojů, nevyvolal by závazné právní účinky z důvodu chybějícího právního základu v tomto smyslu.

- 42 Pokud jde o bod 29 napadeného usnesení, Komise zastává názor, že tento bod musí být chápán ve světle ustálené judikatury, kterou Tribunál připomněl v bodech 24 až 28 tohoto usnesení, tak, že znamená, že na základě čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1150/2000 mají členské státy právo prohlásit, že určité částky zjištěného cla jsou nevymahatelné. Článek 17 tohoto nařízení podle jejího názoru stanovil mechanismus výměny informací mezi členskými státy a Komisí v případě nemožnosti vybrat vlastní zdroje. Ačkoli Komise může podat vyjádření členskému státu, není jí přiznána žádná pravomoc přijmout závazné akty, kterými by určila dlužné částky vlastních zdrojů, přičemž je třeba upřesnit, že v případě rozdílných názorů mezi ní a členským státem přísluší Soudnímu dvoru, aby o otázce rozhodl v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti.
- 43 Pokud jde o účinnou soudní ochranu, nebezpečí pro dotýčný stát týkající se povinnosti platit úroky z prodlení a podmíněné platby, má Komise v podstatě za to, že body 54 až 56 napadeného usnesení rozhodně netrpí nesprávným právním posouzením. Zejména podotýká, že možnost uskutečnit podmíněnou platbu členskému státu umožňuje, aby zabránil riziku povinnosti platit úroky z prodlení, že členské státy mají možnost získat zdroje poskytnuté jakožto podmíněnou platbu s ohledem na čl. 2 odst. 4 a článek 8 nařízení č. 1150/2000 a že podmíněná platba není určena k zaručení práva na účinnou soudní ochranu. Kromě toho je podle jejího názoru riziko vzniku úroků z prodlení vázáno na nesplnění povinnosti poskytnout vlastní zdroje, a nikoli na sporný dopis obsahující výzvu v tomto smyslu. Povinnost platit úroky z prodlení podle jejího názoru vyplývá přímo z článku 11 nařízení č. 1150/2000.
- 44 Česká republika, Spolková republika Německo a Slovenská republika jsou toho názoru, že druhému důvodu kasačního opravného prostředku je třeba vyhovět. Tyto členské státy nepředložily argumentaci týkající se prvního důvodu kasačního opravného prostředku vzneseného Rumunskem.

Závěry Soudního dvora

- 45 Svými dvěma důvody kasačního opravného prostředku Rumunsko Tribunálu v podstatě vytýká, že posuzoval napadnutelnost sporného dopisu ve světle kritéria pravomocí Komise na základě rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000, třebaže toto rozhodnutí a toto nařízení nebyly použitelné a nespojil posouzení námitky nepřipustnosti vznesené Komisí s posouzením věci samé.
- 46 Zaprvé je třeba připomenout, že podle judikatury je věcí Tribunálu, aby posoudil, zda řádný výkon spravedlnosti odůvodňuje, aby bylo o námitce nepřipustnosti rozhodnuto okamžitě nebo zda její posouzení spojí s věcí samou (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 27. února 1991, Bocos Viciano v. Komise, C-126/90 P, EU:C:1991:83, bod 6). Spojení posouzení námitky nepřipustnosti s věcí samou se nevyžaduje, když posouzení námitky nezávisí na posouzení meritorních důvodů kasačního opravného prostředku uplatňovaných navrhovatelem (rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 95).
- 47 Z druhého z ustálené judikatury vyplývá, že se za napadnutelné akty ve smyslu článku 263 SFEU považují všechna opatření přijímaná unijními orgány v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky (rozsudek ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 54 a citovaná judikatura).
- 48 Za účelem určení, zda napadený akt vyvolává takové účinky, je namísto vycházet z jeho podstaty (rozsudek ze dne 22. června 2000, Nizozemsko v. Komise, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27 a citovaná judikatura). Tyto účinky aktu se musí posuzovat podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem jeho přijetí, jakož i k pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem (rozsudek ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 55 a citovaná judikatura).

- 49 V napadeném usnesení rozhodl Tribunál na základě námitky nepřipustnosti vznesené Komisí, aniž došlo k projednání věci samé. Jak bylo vysvětleno v bodech 21 a 22 tohoto rozsudku, na základě zkoumání rozdělení pravomocí mezi Komisí a členskými státy v oblasti stanovování vlastních zdrojů na základě ustanovení rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000 dospěl Tribunál v bodě 37 uvedeného usnesení k závěru, že vzhledem k neexistenci právního předpisu zmocňujícího Komisi k přijetí aktu nařizujícího, aby členský stát poskytl vlastní zdroje, musel být sporný dopis považován za pouhou výzvu s informativní hodnotou adresovanou Rumunsku.
- 50 V tomto ohledu Tribunál upřesnil, že takové stanovisko vydané Komisí, jako je stanovisko obsažené v tomto dopise, vnitrostátní orgány nezavazuje a že stejně jako odůvodněné stanovisko vydané v rámci postupu před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti nemůže představovat napadnutelný akt.
- 51 Je především zřejmé, že Tribunál své posouzení napadnutelnosti sporného dopisu založil v zásadě na zkoumání pravomocí Komise na základě ustanovení rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000. Tímto nicméně neposuzoval povahu požadovaných zdrojů ani nekvalifikoval tyto zdroje jako „vlastní zdroje“, ačkoli Rumunsko tvrdí opak.
- 52 Tribunál se totiž v napadeném usnesení omezil na to, že v abstraktní rovině vyjasnil povinnosti a pravomoci příslušející členským státům a Komisi v oblasti unijních vlastních zdrojů. Jak přitom plyne z bodů 1 až 7 napadeného usnesení, jelikož Komise vydala sporný dopis v této oblasti, Tribunál mohl – aniž se dopustil nesprávného právního posouzení – posoudit uvedené povinnosti a pravomoci s přihlédnutím k právní úpravě týkající se vlastních zdrojů pouze pro účely posouzení napadnutelnosti tohoto dopisu, a nebyla tím dotčena meritorní otázka jeho použitelnosti na okolnosti projednávané věci a na stanovení dotčené částky.
- 53 Dále je třeba mít za to, že Tribunál, aniž spojil posuzování námitky nepřipustnosti s věcí samou, za těchto podmínek v bodě 51 napadeného usnesení rovněž správně odmítl jako irelevantní argumenty vznesené Rumunskem a vztahující se k důvodnosti obsahu sporného dopisu.
- 54 S přihlédnutím k úvahám, které jsou obsaženy v bodech 60 až 67 tohoto rozsudku, a zejména ke kontextu, v němž byl vydán sporný dopis, musí být uvedené argumenty Rumunska, jejichž cílem bylo prokázat, že sporný dopis tomuto členskému státu měl uložit novou povinnost, která nebyla stanovena právní úpravou týkající se vlastních zdrojů, odmítnuty jako irelevantní.
- 55 Konečně je naproti tomu třeba uvést, že jak správně tvrdí Rumunsko, Tribunál se spokojil se zkoumáním pravomocí autora aktu, aniž provedl analýzu samotného obsahu sporného dopisu v rozporu s požadavky judikatury připomenuté v bodě 48 tohoto rozsudku,
- 56 V důsledku toho se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení.
- 57 Je však třeba připomenout, že pokud důvody rozhodnutí Tribunálu porušují unijní právo, přestože se výrok tohoto rozhodnutí jeví jako opodstatněný z jiných právních důvodů, nemůže takové porušení způsobit zrušení tohoto rozhodnutí a je třeba důvody nahradit (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 150, jakož i ze dne 5. března 2015, Komise a další v. Versalis a další, C-93/13 P a C-123/13 P, EU:C:2015:150, bod 102 a citovaná judikatura).
- 58 Tak je tomu v projednávané věci.
- 59 Vzhledem k judikatuře připomenuté v bodech 47 a 48 tohoto rozsudku totiž z analýzy obsahu sporného dopisu s přihlédnutím ke kontextu jeho vydání, jakož i k pravomocím Komise vyplývá, že tento dopis nelze považovat za „napadnutelný akt“.

- 60 Zprvé, pokud jde o obsah uvedeného dopisu, je třeba uvést, že po připomenutí skutkových okolností, v něm ředitel ředitelství „Vlastní zdroje a finanční plánování“ Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet vyjádřil názor tohoto ředitelství, podle něhož bylo Rumunsko považováno za odpovědné za ztráty na vlastních zdrojích způsobené v Německu. Měl za to, že Rumunsko mělo nahradit tyto ztráty a v případě odmítnutí poskytnout dotčenou částku by porušilo zásadu loajální spolupráce a ohrozilo by řádné fungování systému vlastních zdrojů. S přihlédnutím k těmto skutečnostem ho vyzval, aby poskytlo částku odpovídající dotčeným ztrátám, a upřesnil, že neuskutečnění platby ve lhůtě stanovené tímto dopisem založí povinnost platit úroky z prodlení podle článku 11 nařízení č. 1150/2000.
- 61 Z tohoto připomenutí plyne, že sporným dopisem Komise v zásadě vyjasnila Rumunsku svůj názor, pokud jde o právní důsledky ztrát na vlastních zdrojů způsobené v Německu a o povinnosti, které z toho podle jejího názoru pro Rumunsko plynuly. Vzhledem k tomuto stanovisku tento členský stát vyzvala, aby poskytla dotčenou částku.
- 62 Je přitom třeba mít za to, že ani uvedení pouhého právního stanoviska, ani pouhá výzva k poskytnutí dotčené částky nemohou vyvolávat právní účinky.
- 63 Pouhá skutečnost, že sporný dopis stanoví lhůtu k poskytnutí uvedené částky s tím, že zpoždění může vést k úrokům z prodlení, neumožňuje s přihlédnutím k celkovému obsahu tohoto dopisu vést k závěru, že Komise namísto vyjádření svého názoru zamýšlela přijmout akt vyvolávající závazné právní účinky, tudíž neumožňuje ani přiznat uvedenému dopisu povahu napadnutelného aktu.
- 64 Zadruhé je třeba upřesnit, že pokud jde o kontext, Komise na jednání uvedla, aniž jí v této otázce Rumunsko či další členské státy vystupující jako vedlejší účastníci protirečily, že zaslání takových dopisů, jako je sporný dopis, představuje běžnou praxi tohoto orgánu sloužící k zahájení neformální diskuse o dodržování unijního práva členskými státy, která by mohla být následována zahájením postupu před zahájením soudního řízení pro nesplnění povinnosti. Tento kontext se odráží ve sporném dopise, jenž jasně vysvětluje důvody, na jejichž základě má Komise za to, že Rumunsko by se mohlo nacházet v situaci porušení unijního práva. Kromě toho z návrhu předloženého Rumunskem Tribunálu jednoznačně plyne, že tento kontext mu byl znám a záměr Komise navázat neformální kontakt byl dobře pochopen.
- 65 Z judikatury přitom plyne, že vzhledem k diskreční pravomoci Komise zahájit řízení pro nesplnění povinnosti není odůvodněné stanovisko s to vyvolat závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo, C-191/95, EU:C:1998:441, bod 46 a citovaná judikatura). To platí tím spíše u dopisů, které mohou být stejně jako sporný dopis analyzovány jako pouhé navázání neformálního kontaktu před zahájením postupu před zahájením soudního řízení pro nesplnění povinnosti.
- 66 Zatřetí, pokud jde o pravomoci Komise, mezi účastníky řízení je nesporné, že tento orgán každopádně nemá pravomoc přijímat takové závazné akty vyzývající členský stát k poskytnutí částky, jako je akt dotčený v projednávané věci. I za předpokladu, že by tuto částku nebylo možno kvalifikovat jako „vlastní zdroje“, jak uvádí Rumunsko, Komise před Soudním dvorem uvedla, že nebylo možno určit žádný právní základ pro přijetí závazného aktu. Dále i kdyby uvedenou částku bylo nutno kvalifikovat jako „vlastní zdroje“, je třeba podotknout, že argumentace Komise, podle níž tato nemá žádnou rozhodovací pravomoc ani na základě rozhodnutí 2007/436, ani nařízení č. 1150/2000, nebyla Rumunskem napadena.
- 67 S přihlédnutím ke všem předcházejícím úvahám je třeba dospět k závěru, že sporný dopis nepředstavuje „napadnutelný akt“ ve smyslu článku 263 SFEU, aniž je třeba rozhodnout o meritorní otázce týkající se použitelnosti rozhodnutí 2007/436 a nařízení č. 1150/2000 a o právní kvalifikaci požadované částky.

- 68 Tento závěr není zpochybněn argumenty, které Rumunsko vyvozuje z práva na účinnou soudní ochranu, situace právní nejistoty a finančního rizika, které nese tento členský stát. Ačkoli musí být podmínka týkající se závazných právních účinků vykládána ve světle práva na účinnou soudní ochranu, jak je zaručena čl. 47 prvním pododstavcem Listiny základních práv Evropské unie, stačí připomenout, že cílem tohoto práva není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti přímých žalob k unijnímu soudu, jak vyplývá i z vysvětlení k tomuto článku 47, které je podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 této Listiny třeba zohlednit pro účely jejího výkladu (rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 97, jakož i citovaná judikatura). Výklad pojmu „napadnutelný akt“ tudíž ve světle uvedeného článku 47 nemůže vést k vyloučení této podmínky, aniž jsou překročeny pravomoci unijních soudů, které jim přiznává Smlouva [obdobně viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 81, jakož i usnesení ze dne 14. května 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) v. Komise, C-477/11 P, nezveřejněný, EU:C:2012:292, bod 54].
- 69 Tudíž výrok napadeného usnesení je v rozsahu, v němž odmítá žalobu podanou Rumunskem jako nepřípustnou, opodstatněný, takže je první a druhý důvod kasačního opravného prostředku třeba zamítnout, aniž je třeba posoudit argumenty týkající se údajného rozporu mezi důvody obsaženými v bodech 24 a 25 a v bodě 29 napadeného usnesení a použitelnosti mechanismu podmíněného poskytnutí. Kasační opravný prostředek je tedy třeba v plném rozsahu zamítnout.

K nákladům řízení

- 70 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, který se na kasační opravné prostředky použije na základě článku 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 71 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rumunsko nemělo ve věci úspěch, je třeba mu uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.
- 72 Článek 140 odst. 1 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku rovněž použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, uvádí, že členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.
- 73 Česká republika, Spolková republika Německo a Slovenská republika proto ponесou vlastní náklady řízení.

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

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

Podpisy.