



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

9. července 2020*

„Kasační opravný prostředek – Vlastní zdroje Evropské unie – Finanční odpovědnost členských států – Žádost o zproštění povinnosti poskytnout vlastní zdroje – Žaloba na neplatnost – Přípustnost – Dopis Evropské komise – Pojem „napadnutelný akt“ – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Účinná soudní ochrana – Žaloba založená na bezdůvodném obohacení Unie“

Ve věci C-575/18 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 13. září 2018,

Česká republika, zastoupená O. Serdulou, J. Vláčilem a M. Smolkem, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

podporovaná

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. K. Bulterman, C. S. Schillemans, M. L. Noort, M. H. S. Gijzen a J. Langerem, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž další účastníci řízení je:

Evropská komise, zastoupená původně M. Owsiany-Hornung a Z. Malůškovou, poté Z. Malůškovou a J.-P. Keppennem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Arabadžev, A. Prechal, M. Vilaras, P. G. Xuereb, L. S. Rossi a I. Jarukaitis, předsedové senátů, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, K. Jürimäe (zpravodajka), N. Piçarra a A. Kumin, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. listopadu 2019,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 12. března 2020,

* Jednací jazyk: čeština.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Kasačním opravným prostředkem se Česká republika domáhá zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 28. června 2018, Česká republika v. Komise (T-147/15, nezveřejněné, dále jen „napadené usnesení“, EU:T:2018:395), kterým byla odmítnuta její žaloba znějící na zrušení rozhodnutí ředitele ředitelství pro vlastní zdroje a finanční plánování Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet, které je údajně obsaženo v dopise č. j. Ares (2015)217973 ze dne 20. ledna 2015 (dále jen „sporný dopis“).

Právní rámec

Rozhodnutí 2000/597/ES, Euratom a rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom

- 2 V době rozhodné z hlediska skutkových okolností sporu se postupně uplatnila dvě rozhodnutí o systému vlastních zdrojů Evropské unie, a to rozhodnutí Rady 2000/597/ES, Euratom ze dne 29. září 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. 2000, L 253, s. 42; Zvl. vyd. 01/03, s. 200) a poté od 1. ledna 2007 rozhodnutí Rady 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. 2007, L 163, s. 17).
- 3 Podle čl. 2 odst. 1 písm. b) rozhodnutí 2000/597, jehož obsah byl v podstatě převzat do čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí 2007/436, tvoří vlastní zdroje zahrnuté do souhrnného rozpočtu Evropské unie mimo jiné tyto příjmy: „cla stanovená ve společném celním sazebníku a další cla, současná i budoucí, zavedená [unijními orgány] v obchodě se třetími zeměmi“.
- 4 Článek 8 odst. 1 první a třetí pododstavec rozhodnutí 2000/597 a čl. 8 odst. 1 první a třetí pododstavec rozhodnutí 2007/436 mimo jiné stanoví, že tyto vlastní zdroje Unie vybírají členské státy v souladu se svými právními předpisy a správními opatřeními, které případně upraví tak, aby splňovaly požadavky unijní právní úpravy, a že členské státy tyto zdroje poskytují Komisi.

Nářízení č. 1150/2000

- 5 Nářízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436 (Úř. věst. 2000, L 130, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 169), je výsledkem dvou změn provedených v době rozhodné z hlediska skutkových okolností sporu, a to první změny provedené s účinností od 28. listopadu 2004 nařízením Rady (ES, Euratom) č. 2028/2004 ze dne 16. listopadu 2004 (Úř. věst. 2004, L 352, s. 1) a druhé změny provedené s účinností od 1. ledna 2007 nařízením Rady (ES, Euratom) č. 105/2009 ze dne 26. ledna 2009 (Úř. věst. 2009, L 36, s. 1) (dále jen „nařízení č. 1150/2000“).
- 6 Podle čl. 2 odst. 1 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.
- 7 Článek 6 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a b) tohoto nařízení stanoví:

„1. Účty vlastních zdrojů vede ministerstvo financí každého členského státu nebo jiný subjekt pověřený každým členským státem a jsou členěny podle jednotlivých druhů vlastních zdrojů.

[...]

3. a) Nároky stanovené podle článku 2 se, aniž je dotčeno písmeno b), účtují nejpozději v první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byl nárok stanoven;
- b) Stanovené nároky nezaúčtované podle písmene a), protože dosud nejsou uhrazeny a nebylo na ně poskytnuto žádné zajištění, se uvádějí na zvláštních účtech ve lhůtě stanovené v písmenu a). Členské státy mohou takto postupovat také v případě, že proti stanoveným nárokům, na něž bylo poskytnuto zajištění, jsou vzneseny námitky a jejich výše by se mohla po vyřešení vzniklých sporů změnit.“

8 Článek 9 odst. 1 první pododstavec tohoto nařízení 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.“

9 Článek 10 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Po odečtení nákladů spojených s vybíráním vlastních zdrojů podle čl. 2 odst. 3 a čl. 10 odst. 3 rozhodnutí [2007/436] se vlastní zdroje uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. a) zmíněného rozhodnutí připisují na příslušné účty nejpozději v první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byl nárok stanoven podle článku 2 tohoto nařízení.

Nicméně nároky uváděné na zvláštních účtech podle čl. 6 odst. 3 písm. b) tohoto nařízení musí být zaúčtovány nejpozději v první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byly nárokovány částky uhrazeny.“

10 Článek 11 odst. 1 nařízení č. 1150/2000 stanoví, že v případě jakéhokoli zpoždění v připisování částek na účet uvedený v čl. 9 odst. 1 tohoto nařízení zaplatí dotýčný členský stát úroky.

11 Článek 17 odst. 1 až 4 tohoto nařízení stanoví:

„1. Členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření, aby zajistily, že částky odpovídající nárokům stanoveným podle článku 2 budou poskytnuty Komisi tak, jak je stanoveno v tomto nařízení.

2. Členské státy nejsou povinny poskytnout Komisi částky odpovídající stanoveným nárokům, které nemohou být vybrány

a) z důvodu vyšší moci nebo

b) z jiných důvodů, které jim nemohou být přičítány.

Částky stanovených nároků prohlásí za částky, které nelze vybrat, rozhodnutím příslušný správní orgán, který tuto skutečnost zjistí.

Částky stanovených nároků se považují za částky, které nelze vybrat, nejpozději po uplynutí pěti let ode dne, kdy byla částka stanovena podle článku 2, nebo v případě správního nebo soudního odvolání ode dne vydání, oznámení nebo vyhlášení konečného rozhodnutí.

V případě částečné úhrady nebo částečných úhrad se maximální pětileté období počítá ode dne provedení poslední platby, pokud jí není dluh uhrazen.

Částky, jejichž vybrání bylo prohlášeno nebo je považováno za nemožné, se s konečnou platností odepíší ze zvláštního účtu uvedeného v čl. 6 odst. 3 písm. b). Vykáží se v příloze čtvrtletního výkazu uvedeného v čl. 6 odst. 4 písm. b) a případně ve čtvrtletním výkazu uvedeném v čl. 6 odst. 5.

3. Do tří měsíců od správního rozhodnutí uvedeného v odstavci 2 nebo ve lhůtách uvedených v tomtéž odstavci předají členské státy Komisi informace o případech použití odstavce 2, pokud je částka dotyčných stanovených nároků vyšší než 50 000 EUR.

[...]

4. Komise může do šesti měsíců od obdržení zprávy uvedené v odstavci 3 sdělit danému členskému státu své připomínky.

[...]“

Skutečnosti předcházející sporu a sporný dopis

- 12 Skutečnosti předcházející sporu jsou popsány v bodech 1 až 9 napadeného usnesení. Pro potřeby tohoto řízení je lze shrnout následovně.
- 13 Dne 30. května 2008 přijal Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) závěrečnou zprávu ve věci šetření, které se týkalo prověřování dovozu kamínkových zapalovačů z Laosu v období let 2004 až 2007.
- 14 V této zprávě bylo uvedeno, že „důkazy o čínském původu zjištěné během inspekční cesty jsou dostačující, aby členské státy zahájily správní řízení o doměření cla“. Podle této zprávy bylo důležité, „aby členské státy uskutečnily následné audity a případně vyšetřování příslušných dovozců a naléhavě zahájily vymáhací řízení, pokud se tak již nestalo“.
- 15 Zjištění obsažená v této zprávě se v České republice týkala 28 případů dovozu zboží. Příslušné české celní úřady začaly v těchto případech podnikat kroky k doměření a vymáhání dlužného cla.
- 16 Doměřit clo do tří měsíců ode dne doručení českého překladu zprávy OLAF ovšem nebylo možné ve všech těchto případech.
- 17 V době od listopadu 2013 do listopadu 2014 vložila Česká republika v souladu s příslušnou právní úpravou do informačního systému WOMIS (Write-Off Management and Information System) záznamy o nemožnosti vybrat částky vlastních zdrojů Unie.
- 18 V červenci a prosinci 2014 sdělila Česká republika Komisi na její vyžádání doplňující informace.
- 19 Sporným dopisem informoval ředitel ředitelství pro vlastní zdroje a finanční plánování Generálního ředitelství Komise pro rozpočet české orgány, že podmínky stanovené v čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1150/2000 pro zproštění povinnosti poskytnout vlastní zdroje Unie nejsou splněny, a to v žádném z uvedených případů. České orgány vyzval, aby přijaly všechna opatření nezbytná k poukázání částky 53 976 340 korun českých (Kč) (přibližně 2 112 708 eur) (dále jen „předmětná částka“) na účet Komise nejpozději v první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byl tento dopis odeslán. Ředitel dále uvedl, že v případě prodlení s úhradou vznikne povinnost zaplatit úrok podle článku 11 nařízení č. 1150/2000.

Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

- 20 Návrhem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 30. března 2015 podala Česká republika žalobu znějící na zrušení rozhodnutí, které bylo údajně obsaženo ve sporném dopise.

- 21 Samostatným podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 11. června 2015 vznesla Komise námitku nepřipustnosti této žaloby s odůvodněním, že sporný dopis není rozhodnutím napadnutelným žalobou na neplatnost. Česká republika se k této námitce vyjádřila.
- 22 Podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 20. července 2015 podala Slovenská republika návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání České republiky.
- 23 Poté, co si Tribunál obstaral vyjádření České republiky a Komise, přerušil rozhodnutím ze dne 22. prosince 2015 před ním probíhající řízení až do skončení řízení ve věcech, v nichž byly následně vydány rozsudky ze dne 25. října 2017, Slovensko v. Komise (C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800), a Rumunsko v. Komise (C-599/15 P, EU:C:2017:801). Po vyhlášení těchto rozsudků bylo v řízení pokračováno. Česká republika a Komise byly vyzvány, aby se vyjádřily k důsledkům, které je z nich třeba vyvodit.
- 24 Napadeným usnesením Tribunál vyhověl námitce nepřipustnosti Komise, a žalobu České republiky tedy odmítl jako nepřipustnou, jelikož směřovala proti aktu, který nelze napadnout žalobou na neplatnost; o návrhu na vstup Slovenské republiky do řízení v postavení vedlejší účastnice rozhodnuto nebylo.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení o kasačním opravném prostředku

- 25 Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- napadené usnesení zrušil,
 - zamítl námitku nepřipustnosti vznesenou Komisí,
 - vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl o opodstatněnosti žaloby, a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 26 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- kasační opravný prostředek zamítl a
 - uložil České republice náhradu nákladů řízení.
- 27 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 8. ledna 2019 bylo Nizozemskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání České republiky.
- 28 Nizozemské království ve svém spisu vedlejšího účastníka navrhuje, aby Soudní dvůr:
- kasačnímu opravnému prostředku vyhověl a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 29 Na podporu kasačního opravného prostředku předkládá Česká republika jediný důvod, vycházející z porušení článku 263 SFEU ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 30 V rámci tohoto důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika v podstatě uvádí, že na rozdíl od toho, co Tribunál naznačuje v bodě 81 a následujících napadeného usnesení, nemá k dispozici žádný účinný prostředek nápravy, jímž by se mohla domoci toho, aby byl ve sporu mezi Českou republikou a Komisí postoj Komise k existenci povinnosti tohoto členského státu poskytnout jí předmětnou částku podroben soudnímu přezkumu. Za těchto podmínek měl Tribunál podle České republiky prohlásit žalobu v prvním stupni řízení za přípustnou, aby jí byla zaručena účinná soudní ochrana.
- 31 Česká republika v tomto ohledu zdůrazňuje, že pokud Komise vyzve členský stát takovým dopisem, jako je sporný dopis, aby jí poskytl částku vlastních zdrojů Unie, je tento členský stát fakticky nucen odvést ve stanovené lhůtě požadovanou částku i přes své výhrady vůči právnímu názoru Komise. Kdyby totiž tento členský stát odmítl danou částku Komisi poskytnout, hrozilo by mu, že pokud by Soudní dvůr po podání žaloby Komise pro nesplnění povinnosti konstatoval nesplnění povinnosti poskytnout vlastní zdroje Unie, musel by zaplatit vedle jistiny také úroky z prodlení. Česká republika uvádí, že výše těchto úroků je v praxi odvislá od toho, kdy Komise takovou žalobu podá, a od délky trvání řízení o nesplnění povinnosti. Tato částka by tedy mohla být velice vysoká a představovala by pro dotýcný členský stát nadměrné soudní poplatky.
- 32 Zaprvé přitom podle České republiky nemá členský stát žádnou jistotu, že bude jeho spor s Komisí Soudním dvorem meritorně projednán, a to s ohledem na diskreční pravomoc Komise, pokud jde o podání žaloby pro nesplnění povinnosti, a s ohledem na to, že v dané souvislosti není stanovena žádná časová podmínka. Vzhledem k tomu, že přístup k soudu tak závisí na „libovůli“ Komise, právo na účinnou soudní ochranu zajištěno není.
- 33 Česká republika se domnívá, že by tomu bylo jinak jen tehdy, pokud by v situaci, kdy dotýcný členský stát poskytl Komisi částku vlastních zdrojů Unie a tuto platbu spojil s výhradami vůči opodstatněnosti platební povinnosti, byla Komise povinna podat proti tomuto členskému státu žalobu pro nesplnění povinnosti.
- 34 Za současného stavu však podle České republiky z judikatury unijních soudů tato povinnost podat v takové situaci žalobu pro nesplnění povinnosti nevyplývá. Česká republika uvádí, že tato judikatura ostatně nespecifikuje podmínky a důsledky takového poskytnutí vlastních zdrojů Unie s výhradami, což vytváří stav právní nejistoty a podrývá právo na účinnou soudní ochranu.
- 35 Podle České republiky navíc dosavadní praxe Komise ukazuje, že se v případě poskytnutí částky vlastních zdrojů Unie s výhradami necítí být povinna podávat žalobu pro nesplnění povinnosti.
- 36 Komise má podle České republiky naopak za to, že v takovém případě již není dáno nesplnění povinnosti ve smyslu článku 258 SFEU.
- 37 Z toho podle České republiky vyplývá, že členský stát má přístup k unijnímu soudu v rámci řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti pouze tak, že požadovanou částku odmítne Komisi poskytnout a vystaví se tím riziku, že bude-li konstatováno nesplnění povinnosti, bude muset zaplatit velmi vysoké úroky z prodlení.

- 38 Zadruhé je Česká republika toho názoru, že nedostatky v její soudní ochraně jsou součástí „skutkového a právního kontextu“, v němž byl sporný dopis vydán, přičemž tento kontext je relevantním kritériem pro posouzení napadnutelnosti tohoto dopisu. S ohledem na tento kontext je přitom podle České republiky třeba pojmy „závazné právní účinky“ a „napadnutelný akt“ vykládat jinak, než to učinil Tribunál v napadeném usnesení, aby bylo zajištěno právo na účinnou soudní ochranu.
- 39 To podle České republiky platí tím spíše, pokud navzdory jejím krokům trvá Komise na tom, že žalobu pro nesplnění povinnosti nepodá. Česká republika v tomto ohledu zdůrazňuje, že již dne 17. března 2015 poskytla Komisi předmětnou částku s výhradami k opodstatněnosti právního názoru Komise. Dále dopisem ze dne 30. srpna 2018, který zůstal bez odpovědi, zopakovala Komisi své výhrady k povinnosti tuto částku poskytnout a vyzvala ji, aby částku vrátila, nebo podala žalobu pro nesplnění povinnosti.
- 40 Na jednání Česká republika zaprvé dodala, že sporný dopis je s to vyvolat právní účinky, neboť stanoví lhůtu k poskytnutí předmětné částky pod hrozbou úroků z prodlení. Počátek této lhůty se přitom podle ní liší od okamžiku stanoveného v článku 10 nařízení č. 1150/2000.
- 41 Zadruhé Česká republika dodala, že ani žaloba na vydání bezdůvodného obohacení Unie by jí nezaručila účinnou soudní ochranu vzhledem k striktním podmínkám, které jsou s tímto prostředkem nápravy spojeny.
- 42 Nizozemské království je toho názoru, že Tribunál nesprávně považoval sporný dopis za „pouhé právní stanovisko“ či „pouhou výzvu k poskytnutí“ předmětné částky. Tento dopis byl totiž podle Nizozemského království určen k tomu, aby vyvolal právní účinky, neboť jím byly České republice uloženy nové povinnosti vzhledem k tomu, že v něm byl autonomně stanoven den, od něhož plynou úroky z prodlení.
- 43 Podle Nizozemského království navíc žaloba znějící na zrušení takového aktu a žaloba pro nesplnění povinnosti mohou existovat vedle sebe. Neexistence prostředku nápravy na základě článku 263 SFEU proti takovým aktům, jako je sporný dopis, podle něj představuje „mezeru“ v soudní ochraně členských států.
- 44 Nizozemské království na jednání dodalo, že existují dvě řešení, jimiž by bylo možné tuto mezeru zaplnit. V rámci prvního řešení by se mělo za to, že v případě, kdy členský stát poskytne Komisi částku vlastních zdrojů Unie s výhradami ke své povinnosti tak učinit, má Komise povinnost podat proti tomuto členskému státu žalobu pro nesplnění povinnosti. Taková povinnost by mohla být založena na zásadách účinné soudní ochrany a loajální spolupráce. Druhé řešení by spočívalo v tom, že by se členskému státu umožnilo podat k Tribunálu žalobu založenou na bezdůvodném obohacení Unie. Nizozemské království uvedlo, že se přiklání k prvnímu řešení, a o vhodnosti druhého řešení vyjádřilo pochybnosti.
- 45 Komise zpochybňuje opodstatněnost jediného důvodu předloženého Českou republikou v rámci jejího kasačního opravného prostředku.

Závěry Soudního dvora

- 46 Na úvod je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se za „napadnutelné akty“ ve smyslu článku 263 SFEU považují všechna ustanovení přijatá orgány v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky (rozsudek ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 31 a citovaná judikatura).

- 47 Za účelem určení, zda má napadený akt takové účinky, je třeba vycházet z podstaty tohoto aktu a posoudit uvedené účinky podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem (rozsudek ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 32 a citovaná judikatura).
- 48 V projednávané věci Tribunál tuto judikaturu připomněl v bodech 31 a 35 napadeného usnesení. Na základě této judikatury pak v bodě 64 napadeného usnesení dospěl k závěru, že sporný dopis nemůže vyvolat právní účinky. Tento závěr učinil jednak na základě analýzy v bodech 36 až 56 napadeného usnesení, která byla zaměřena na souvislosti, za nichž byl tento dopis vydán, a na pravomoci, jimiž je Komise nadána v oblasti vlastních zdrojů Unie, zejména s ohledem na ustanovení čl. 8 odst. 1 rozhodnutí 2007/436 ve spojení s čl. 2 odst. 1, čl. 9 odst. 1 a čl. 17 odst. 1 až 4 nařízení č. 1150/2000, a jednak na základě posouzení obsahu tohoto dopisu provedeného v bodech 57 až 63 napadeného usnesení.
- 49 V rámci jediného důvodu předloženého na podporu svého kasačního opravného prostředku Česká republika nezpochybňuje ani Tribunálem podaný výklad ustanovení rozhodnutí 2007/436 ve spojení s ustanoveními nařízení č. 1150/2000, ani analýzu obsahu sporného dopisu a souvislostí, za nichž byl vydán.
- 50 Česká republika se nicméně domnívá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když odmítl její žalobu na neplatnost jako nepřipustnou, přestože – na rozdíl od toho, co podle ní Tribunál naznačuje v bodě 81 a následujících napadeného usnesení – Česká republika nemá k dispozici žádný jiný prostředek nápravy, jímž by se mohla domoci toho, aby byl postoj Komise v jejich sporu o poskytnutí předmětné částky Komisi podroben soudnímu přezkumu. Podle České republiky jsou nedostatky v její soudní ochraně kontextuálním aspektem, který měl být v rámci posouzení napadnutelnosti sporného dopisu zohledněn.
- 51 V uvedených bodech napadeného usnesení Tribunál odmítl argumentaci, kterou před ním uplatnila Česká republika a která vychází z jejího práva na účinnou soudní ochranu. Zaprvé v bodě 81 napadeného usnesení v podstatě připomněl, že výklad podmínky závazných právních účinků napadeného aktu ve světle článku 47 Listiny nemůže vést k vyloučení této podmínky. Zadruhé Tribunál v bodech 82 až 86 napadeného usnesení uvedl, že Česká republika nemusela spornému dopisu vyhovět a mohla vyčkat, než Komise případně podá žalobu pro nesplnění povinnosti, stejně jako předmětnou částku mohla poskytnout s výhradami k opodstatněnosti právního názoru Komise.
- 52 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že Tribunál v bodě 81 napadeného usnesení správně připomněl, že podle vysvětlení k Listině (Úř. věst. 2007, C 303, s. 2) a podle ustálené judikatury Soudního dvora sice musí být podmínka závazných právních účinků vykládána ve světle práva na účinnou soudní ochranu, jak je zaručeno článkem 47 prvním pododstavcem Listiny, avšak cílem tohoto práva není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti přímých žalob podávaných k unijním soudům. Výklad pojmu „napadnutelný akt“ ve světle tohoto článku 47 tudíž nemůže vést k vyloučení této podmínky, aniž jsou překročeny pravomoci unijních soudů, které jim přiznává Smlouva o FEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2017, *Slovensko v. Komise*, C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 66 a citovaná judikatura).
- 53 Právě to by nastalo, kdyby bylo členskému státu umožněno podat žalobu na neplatnost proti dopisu, který není napadnutelným aktem ve smyslu judikatury citované v bodech 46 a 47 tohoto rozsudku, protože s ohledem na svůj obsah, souvislosti, za nichž byl vydán, a pravomoci orgánu, který je jeho autorem, nemůže vyvolávat závazné právní účinky, jak Tribunál uvedl v bodech 36 až 64 napadeného usnesení, přičemž Česká republika ve svém kasačním opravném prostředku tyto aspekty analýzy nezpochybňuje.

- 54 Česká republika nanejvýš na jednání uvedla – podobně jako Nizozemské království ve svém spise vedlejšího účastníka – že sporným dopisem bylo možné vyvolat právní účinky, protože v něm byla stanovena lhůta k poskytnutí předmětné částky pod hrozbou úroků z prodlení. Oznámení takové lhůty Komisi však již z povahy věci nemůže vyvolávat právní účinky. Soudní dvůr totiž rozhodl, že povinnost dotyčného členského státu zaplatit v případě jakéhokoli prodlení s poukázáním částek na účet uvedený v čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1150/2000 úroky za celou dobu prodlení vyplývá z článku 11 tohoto nařízení, a to nezávisle na důvodu prodlení a na lhůtě stanové Komisi k poskytnutí vlastních zdrojů Unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. července 2010, Komise v. Německo, C-442/08, EU:C:2010:390, body 93 a 95, a ze dne 17. března 2011, Komise v. Portugalsko, C-23/10, nezveřejněný, EU:C:2011:160, bod 62).
- 55 Argumentace České republiky, podle níž je třeba uznat přípustnost její žaloby na neplatnost, navíc naráží na charakteristické rysy systému vlastních zdrojů Unie.
- 56 V této souvislosti je nutno připomenout, že z čl. 8 odst. 1 rozhodnutí 2000/597 a čl. 8 odst. 1 rozhodnutí 2007/436 vyplývá, že vlastní zdroje Unie uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) rozhodnutí 2000/597 a v čl. 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí 2007/436 vybírají členské státy a tyto mají povinnost je poskytnout Komisi (rozsudek ze dne 8. července 2010, Komise v. Itálie, C-334/08, EU:C:2010:414, bod 34).
- 57 Za tím účelem mají členské státy podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1150/2000 povinnost stanovit nárok Unie na vlastní zdroje, jakmile jsou splněny podmínky stanovené celními předpisy, „které se týkají zaúčtování částky nároku a vyrozumění dlužníka“. Členské státy jsou v důsledku toho povinny zapsat nároky stanovené v souladu s článkem 2 tohoto nařízení na účty vlastních zdrojů Unie v souladu s podmínkami stanovenými v článku 6 uvedeného nařízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2010, Komise v. Německo, C-442/08, EU:C:2010:390, bod 76 a citovaná judikatura). V tomto ohledu je nutno upřesnit, že podle článku 6 odst. 3 písm. b) tohoto nařízení se stanovený nárok, který dosud nebyl uhrazen a nebylo na něj poskytnuto žádné zajištění, uvede na zvláštních účtech [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. července 2019, Komise v. Itálie (Vlastní zdroje – Úhrada celního dluhu), C-304/18, nezveřejněný, EU:C:2019:601, bod 52].
- 58 Členské státy následně musí vlastní zdroje Unie poskytnout Komisi za podmínek stanovených v člancích 9 až 11 nařízení č. 1150/2000 tím, že je při dodržení stanovených lhůt poukáží na účet vedený na jméno Komise. V souladu s čl. 11 odst. 1 tohoto nařízení platí, že v případě jakéhokoli zpoždění v připisování částek na tento účet zaplatí dotyčný členský stát úroky.
- 59 Povinnosti stanovit vlastní zdroje Unie, tyto zdroje připsat na účet Komise v předepsaných lhůtách a zaplatit úroky z prodlení jsou tedy vzájemně neoddělitelné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 1986, Komise v. Německo, 303/84, EU:C:1986:140, bod 11); tyto úroky jsou splatné bez ohledu na důvod prodlení, ve kterém byly tyto zdroje připsány na účet Komise (rozsudek ze dne 1. července 2010, Komise v. Německo, C-442/08, EU:C:2010:390, bod 93).
- 60 Mimoto podle čl. 17 odst. 1 a 2 nařízení č. 1150/2000 přijmou členské státy veškerá nezbytná opatření, aby zajistily, že částky odpovídající nárokům stanoveným podle článku 2 tohoto nařízení budou poskytnuty Komisi. Členské státy nejsou povinny tak učinit pouze tehdy, pokud tyto částky nemohly být vybrány z důvodu vyšší moci nebo se ukáže, že je definitivně nelze vybrat z důvodů, které jim nemohou být přičítány. Částky, jejichž vybrání bylo prohlášeno nebo je považováno za nemožné, se s konečnou platností odepíší ze zvláštního účtu uvedeného v čl. 6 odst. 3 písm. b) tohoto nařízení.
- 61 Z článku 17 odst. 3 a 4 nařízení č. 1150/2000 v této souvislosti vyplývá, že jsou členské státy povinny předat Komisi informace o případech použití odstavce 2 tohoto článku, pokud je částka dotýčných stanovených nároků vyšší než 50 000 eur. Komise pak může do šesti měsíců od obdržení této zprávy

sdělit danému členskému státu své připomínky. Jak Tribunál správně rozhodl v bodech 46 až 50 napadeného usnesení a aniž to bylo v kasačním opravném prostředku zpochybněno, jsou takové připomínky naprosto nezávazné a musí být považovány za pouhé stanovisko Komise.

- 62 Z výše uvedeného vyplývá, že za současného stavu unijního práva je správa systému vlastních zdrojů Unie svěřena členským státům a spadá pouze do jejich pravomoci. Povinnosti vybrat, stanovit a připsat tyto vlastní zdroje na účet tedy platí pro členské státy přímo na základě rozhodnutí 2000/597 a 2007/436 a na základě nařízení č. 1150/2000, aniž je Komise nadána rozhodovací pravomocí, která by jí umožňovala ukládat členským státům povinnost stanovit částku vlastních zdrojů Unie a tuto částku Komisi poskytnout (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2017, Slovensko v. Komise, C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 64).
- 63 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že se unijní normotvůrce rozhodl nevyhovět návrhu Komise obsaženému v bodě 13.3 jejího návrhu nařízení Rady o změně nařízení č. 1150/2000, který byl předložen dne 1. července 2003 [COM(2003) 366 final] a podle něhož měla být Komise nadána pravomocí přijmout odůvodněné rozhodnutí, dospěje-li k závěru, že podmínky stanovené v čl. 17 odst. 2 prvním pododstavci nařízení č. 1150/2000 nejsou splněny.
- 64 Za těchto podmínek by přiznání možnosti podat žalobu na neplatnost – jak navrhuje Česká republika – proti takovému dopisu, jako je sporný dopis, za účelem přezkumu opodstatněnosti povinnosti tohoto členského státu poskytnout Komisi předmětnou částku znamenalo nerespektování systému vlastních zdrojů Unie upraveného normami unijního práva. Soudnímu dvoru přitom nepřísluší měnit rozhodnutí, které v tomto ohledu učinil unijní normotvůrce.
- 65 Pokud jde zadruhé o úvahy Tribunálu obsažené v bodech 82 až 86 napadeného usnesení, je třeba poukázat na to, že v souladu s rolí Komise jakožto strážkyně Smluv, kterou jí svěřuje čl. 17 odst. 1 SEU, přísluší tomuto orgánu dbát na řádné plnění povinností členských států v oblasti vlastních zdrojů Unie.
- 66 V rámci plnění tohoto poslání má Komise diskreční pravomoc při rozhodování o vhodnosti zahájení řízení podle článku 258 SFEU, má-li za to, že členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají z unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. října 1995, Richardson, C-137/94, EU:C:1995:342, bod 35, a ze dne 6. prosince 2007, Komise v. Německo, C-456/05, EU:C:2007:755, bod 25).
- 67 Soudní dvůr v tomto ohledu mimo jiné rozhodl, že členský stát, který nestanoví nárok Unie na vlastní zdroje a neposkytne odpovídající částku Komisi, aniž by byla splněna některá z podmínek stanovených v čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1150/2000, nesplnil své povinnosti vyplývající z unijního práva, a zejména z článků 2 a 8 rozhodnutí 2000/597 a 2007/436 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Dánsko, C-392/02, EU:C:2005:683, bod 68; ze dne 18. října 2007, Komise v. Dánsko, C-19/05, EU:C:2007:606, bod 32, a ze dne 3. dubna 2014, Komise v. Spojené království, C-60/13, nezveřejněný, EU:C:2014:219, bod 50).
- 68 Z toho plyne, že možnost Komise předložit Soudnímu dvoru k posouzení – v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti – spor mezi ní a členským státem ohledně povinnosti tohoto členského státu poskytnout jí určitou částku vlastních zdrojů Unie je neodmyslitelně spjata se systémem vlastních zdrojů, tak jak je v současnosti koncipován v unijním právu.
- 69 Je pravda – jak uvedla Česká republika – že členský stát, který se neztotožňuje s postojem Komise k jeho povinnosti poskytnout jí částku vlastních zdrojů Unie a tuto částku jí neposkytne, se v případě, že Soudní dvůr konstatuje nesplnění jeho povinností vyplývajících z právní úpravy vlastních zdrojů Unie, vystavuje úrokům z prodlení.

- 70 V tomto ohledu je však třeba zaprvé uvést – jak v podstatě vyplývá z bodů 58 a 59 tohoto rozsudku – že povinnost zaplatit úroky z prodlení na základě čl. 11 odst. 1 nařízení č. 1150/2000 je akcesorická k povinnosti poskytnout Komisi vlastní zdroje Unie při dodržení podmínek stanovených v člancích 9 až 11 tohoto nařízení, zejména lhůt stanovených tímto nařízením.
- 71 Česká republika tedy na jednání uvažovala nesprávně, když úroky z prodlení, k jejichž zaplacení může být členský stát povinen v rámci systému vlastních zdrojů Unie, postavila na roveň soudním poplatkům, které by podle ní mohly narušit přístup k soudu.
- 72 Zadruhé – jak správně připomněl Tribunál v bodě 84 napadeného usnesení – z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se členský stát může poškozujícím finančním důsledkům v podobě úroků z prodlení, jejichž výše může být značná, vyhnout tím, že Komisi poskytne požadovanou částku a přitom vyjádří výhrady vůči opodstatněnosti jejích právních názorů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. května 1991, Komise v. Nizozemsko, C-96/89, EU:C:1991:213, bod 17, a ze dne 12. září 2000, Komise v. Spojené království, C-359/97, EU:C:2000:426, bod 31).
- 73 V případě poskytnutí vlastních zdrojů spojeného s takovými výhradami je na Komisi, aby v souladu se zásadou loajální spolupráce ve smyslu čl. 4 odst. 3 SEU zahájila s dotyčným členským státem konstruktivní dialog za účelem vyjasnění jejich postojů a určení povinností tohoto členského státu.
- 74 V případě nezdaru tohoto dialogu mezi tímto členským státem a Komisí může Komise na rozdíl od toho, co sama tvrdí v rámci projednávané věci, podat proti témuž členskému státu žalobu pro nesplnění jeho povinností vybrat, stanovit a poskytnout vlastní zdroje Unie.
- 75 Jak uvedla generální advokátka v bodě 98 svého stanoviska, v případě, že je poskytnutí vlastních zdrojů Unie spojeno s výhradami, by totiž bylo odůvodněné konstatovat nesplnění povinnosti, pokud by se ukázalo, že dotyčný členský stát byl skutečně povinen tyto zdroje poskytnout.
- 76 Soudní dvůr se již ostatně zabýval žalobou pro nesplnění povinnosti podanou Komisí ve věci, v níž žalovaný členský stát poskytl vlastní zdroje Unie s výhradami (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2010, Komise v. Německo, C-442/08, EU:C:2010:390, bod 51).
- 77 Na rozdíl od postoje zastávaného Českou republikou, podporovanou Nizozemským královstvím, však v případě, že členský stát poskytne vlastní zdroje Unie s výhradami, nemůže mít Komise povinnost podat proti tomuto členskému státu žalobu pro nesplnění povinnosti.
- 78 Taková povinnost by totiž byla v rozporu se systematikou článku 258 SFEU, z něhož vyplývá, že Komise není povinna zahájit řízení o nesplnění povinnosti, nýbrž má v tomto ohledu diskreční pravomoc (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. února 1989, Star Fruit v. Komise, 247/87, EU:C:1989:58, bod 11).
- 79 Členský stát tudíž nemůže vyžadovat, aby se poskytnutí částky vlastních zdrojů Unie spojené s výhradami uskutečnilo za podmínky, že se Komise zaváže podat Soudnímu dvoru žalobu pro nesplnění povinnosti (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 21. června 2007, Finsko v. Komise, C-163/06 P, EU:C:2007:371, bod 44).
- 80 Z toho plyne, že vzhledem k diskreční pravomoci, již je Komise nadána, neposkytuje žaloba pro nesplnění povinnosti dotyčnému členskému státu žádnou záruku, že jeho spor s Komisí ohledně poskytnutí vlastních zdrojů Unie bude rozhodnut soudem.
- 81 Za těchto podmínek je nutné dodat, že poskytl-li členský stát Komisi částku vlastních zdrojů Unie s vyjádřením výhrad vůči opodstatněnosti postoje Komise a dialog uvedený v bodě 73 tohoto rozsudku neumožnil ukončit spor mezi tímto členským státem a Komisí, může tento členský stát požadovat vydání bezdůvodného obohacení Unie a případně podat za tím účelem k Tribunálu žalobu.

- 82 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že podle obecných zásad společných právním řádům členských států má osoba, která utrpěla ztrátu, kterou se zvětší majetek jiné osoby, aniž pro toto obohacení existoval jakýkoli právní důvod, v zásadě právo požadovat od osoby, která se takto obohatila, vydání obohacení do výše odpovídající této ztrátě. Smlouva o FEU sice výslovně neupravuje procesní prostředky pro podání tohoto typu žaloby, avšak výklad článku 268 SFEU a čl. 340 druhého pododstavce SFEU, který by tuto možnost vyloučil, by dospěl k výsledku odporujícímu zásadě účinné soudní ochrany. Žaloba založená na bezdůvodném obohacení Unie podaná na základě těchto článků vyžaduje, aby bylo prokázáno obohacení žalovaného bez platného právního důvodu a ochuzení žalobce, které s uvedeným obohacením souvisí [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar (UK) v. Komise, C-47/07 P, EU:C:2008:726, body 44 a 46 až 50].
- 83 V rámci zkoumání takové žaloby by bylo na Tribunálu, aby zejména posoudil, zda ochuzení žalujícího členského státu odpovídající částce vlastních zdrojů Unie poskytnuté Komisi, kterou tento členský stát zpochybnil, a s ním související obohacení tohoto orgánu mají opodstatnění v povinnostech tohoto členského státu podle unijního práva v oblasti vlastních zdrojů Unie, nebo zda jim naopak takové opodstatnění schází.
- 84 Česká republika, podporovaná Nizozemským královstvím, tudíž nesprávně tvrdí, že je členský stát v případě neshody s Komisí ohledně svých povinností v oblasti vlastních zdrojů Unie zcela zbaven účinné soudní ochrany.
- 85 S ohledem na shora uvedené úvahy musí být jediný důvod kasačního opravného prostředku České republiky, a tudíž i kasační opravný prostředek v plném rozsahu zamítnut.

K nákladům řízení

- 86 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 87 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Česká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné rozhodnout, že Česká republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.
- 88 Článek 140 odst. 1 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku rovněž použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, stanoví, že členské státy a unijní orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.
- 89 Nizozemské království tudíž ponese vlastní náklady řízení.

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

1) Kasační opravný prostředek se zamítá.

2) Česká republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

3) Nizozemské království ponese vlastní náklady řízení.

Lenaerts

Silva de Lapuerta

Arabadžev

Prechal

Vilaras

Xuereb

Rossi

Jarukaitis

Juhász

Ilešič

Malenovský

Bay Larsen

Jürimäe

Piçarra

Kumin

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 9. července 2020.

Vedoucí soudní kanceláře
A. Calot Escobar

Předseda
K. Lenaerts