Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

2. září 2021 *

[znění opravené usnesením ze dne 29. září 2021]

„Kasační opravný prostředek – Institucionální právo – Sociální politika – Články 154 a 155 SFEU – Dialog mezi sociálními partnery na úrovni Evropské unie – Informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy členských států a konzultace s nimi – Dohoda uzavřená mezi sociálními partnery – Společná žádost smluvních stran o provedení této dohody na úrovni Unie – Odmítnutí Evropské komise předložit Radě Evropské unie návrh rozhodnutí – Rozsah soudního přezkumu – Povinnost odůvodnit odmítavé rozhodnutí“

Ve věci C-928/19 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 19. prosince 2019,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), se sídlem v Bruselu (Belgie), zastoupená R. Arthurem, solicitor, a K. Apps, barrister,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Jan Willem Goudriaan, s bydlištěm v Bruselu (Belgie), zastoupený R. Arthurem, solicitor, a K. Apps, barrister,

žalobce v řízení v prvním stupni,

Evropská komise, zastoupená I. Martínez del Peral, M. Kellerbauerem a B.-R. Killmannem, jako zmocněnci,

žalovaná v řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, N. Piçarra a A. Kumin, předsedové senátů, E. Juhász, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb a N. Jääskinen (zpravodaj), soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

* Jednací jazyk: angličtina.

vedoucí soudní kanceláře: M. Longar, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. října 2020,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. ledna 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Svým kasačním opravným prostředkem se European Federation of Public Service Unions (Evropská federace odborových svazů veřejných služeb) (EPSU) domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 24. října 2019, EPSU a Goudriaan v. Komise (T-310/18, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2019:757), kterým Tribunál zamítl žalobu na zrušení rozhodnutí Evropské komise ze dne 5. března 2018 (dále jen „sporné rozhodnutí“), jímž Komise odmítla předložit Radě Evropské unie návrh rozhodnutí, kterým se provádí na úrovni Unie dohoda nazvaná „Obecný rámec pro informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy [členských států] a konzultace s nimi“, uzavřená mezi Trade Unions' National and European Administration Delegation (Odborová delegace vnitrostátní a evropské správy) (TUNED) a European Public Administration Employers (Zaměstnavatelé evropské veřejné správy) (EUPAE) (dále jen „dotčená dohoda“).

Právní rámec

2 Článek 151 SFEU stanoví:

„[Evropská] [u]nie a členské státy, vědomy si základních sociálních práv, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě podepsané v Turínu dne 18. října 1961 a v Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989, mají za cíl podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením.

Za tím účelem uskutečňují Unie a členské státy opatření, jež berou v úvahu rozmanitost vnitrostátních zvyklostí, zejména v oblasti smluvních vztahů, a potřebu udržovat konkurenceschopnost hospodářství Unie.

Soudí, že takový vývoj bude výsledkem nejen fungování vnitřního trhu, který napomůže harmonizaci sociálních systémů, ale také výsledkem postupů stanovených Smlouvami a sbližování právních a správních předpisů.“

3 Podle čl. 152 prvního pododstavce SFEU:

„S přihlédnutím k různorodosti vnitrostátních systémů Unie uznává a podporuje úlohu sociálních partnerů na své úrovni. Usnadňuje mezi nimi dialog, přičemž uznává jejich samostatnost.“

4 Článek 153 odst. 1 písm. e) SFEU stanoví:

„1. Za účelem dosažení cílů stanovených v článku 151 Unie podporuje a doplňuje činnost členských států v těchto oblastech:

[…]

e) informování pracovníků a konzultace s nimi,

[…]“

5 Článek 154 SFEU stanoví:

„1. Úkolem Komise je podporovat konzultace mezi sociálními partnery na úrovni Unie a přijímat všechna účelná opatření pro usnadnění jejich dialogu, přičemž zajišťuje vyváženou podporu jednajících stran.

2. Za tím účelem Komise před předložením návrhů z oblasti sociální politiky konzultuje se sociálními partnery otázku možného zaměření akce Unie.

3. Považuje-li Komise po takové konzultaci akci Unie za účelnou, konzultuje se sociálními partnery obsah zamýšleného návrhu. Sociální partneři předají Komisi své stanovisko, případně doporučení.

4. Při konzultaci podle odstavců 2 a 3 mohou sociální partneři informovat Komisi o svém úmyslu zahájit postup podle článku 155. Doba trvání tohoto postupu nesmí překročit devět měsíců, nerozhodnou-li se společně sociální partneři a Komise tuto dobu prodloužit.“

6 Článek 155 SFEU stanoví:

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

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

Rada rozhoduje jednomyslně, pokud dotyčná dohoda obsahuje jedno nebo více ustanovení vztahujících se k některé z oblastí, v nichž je na základě čl. 153 odst. 2 vyžadována jednomyslnost.“

Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

7 Skutečnosti předcházející sporu jsou popsány v bodech 1 až 6 napadeného rozsudku a pro účely tohoto řízení je lze shrnout následujícím způsobem.

8 Na základě konzultačního dokumentu C(2015) 2303 final ze dne 10. dubna 2015, nazvaného „První fáze konzultace se sociálními partnery podle článku [154 SFEU] ohledně konsolidace směrnic Unie o informování zaměstnanců a projednávání s nimi“, vyzvala Komise sociální

partnery na základě čl. 154 odst. 2 SFEU, aby se vyjádřili k otázce možného zaměření akce Unie týkající se konsolidace směrnice Rady 98/59/ES ze dne 20. července 1998 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění (Úř. věst. 1998, L 225, s. 16; Zvl. vyd. 05/03, s. 327), směrnice Rady 2001/23/ES ze dne 12. března 2001 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodů podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů (Úř. věst. 2001, L 82, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 98) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství – Společné prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise o zastupování zaměstnanců (Úř. věst. 2002, L 80, s. 29; Zvl. vyd. 05/04, s. 219) (dále společně jen „směrnice o informování zaměstnanců a projednávání s nimi“). Tato konzultace se týkala zejména případného rozšíření působnosti směrnic o informování zaměstnanců a projednávání s nimi na úředníky a zaměstnance ústředních orgánů státní správy členských států.

9 Dne 2. června 2015 sociální partneři zasedající ve Výboru pro sociální dialog v rámci ústředních orgánů státní správy (SDC CGA), a sice na jedné straně TUNED a na straně druhé EUPAE, informovali podle čl. 154 odst. 4 SFEU Komisi o svém úmyslu sjednat a uzavřít dohodu na základě čl. 155 odst. 1 SFEU.

10 Dne 21. prosince 2015 podepsaly TUNED a EUPAE dotčenou dohodu.

11 Dopisem ze dne 1. února 2016 TUNED a EUPAE požádaly společně Komisi, aby předložila Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dotčená dohoda na úrovni Unie, na základě čl. 155 odst. 2 SFEU.

12 Dne 5. března 2018 přijala Komise sporné rozhodnutí, kterým odmítla předložit Radě tento návrh rozhodnutí.

13 Ve sporném rozhodnutí Komise v podstatě zaprvé uvedla, že ústřední orgány státní správy členských států podléhají vládám těchto států, vykonávají veřejnou moc a jejich struktura, organizace a fungování spadají plně do pravomoci členských států. Zadruhé poukázala na to, že ustanovení zajišťující určitou míru informování úředníků a zaměstnanců uvedených orgánů a konzultací s nimi již existují v mnoha členských státech. Zatřetí Komise konstatovala, že význam těchto orgánů závisí na stupni centralizace nebo decentralizace členských států, takže v případě provedení dotčené dohody rozhodnutím Rady by se úroveň ochrany dotčených úředníků a zaměstnanců v jednotlivých členských státech značně lišila.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

14 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 15. května 2018 podali EPSU, federace, která sdružuje evropské odborové organizace zastupující zaměstnance veřejných služeb a která vytvořila TUNED spolu s Evropskou konfederací nezávislých odborových svazů (CESI), a Jan Willem Goudriaan, generální tajemník EPSU (dále společně jen „žalobci v prvním stupni“), žalobu na zrušení sporného rozhodnutí.

15 Na podporu své žaloby vznesli žalobci v prvním stupni dva žalobní důvody. V rámci prvního žalobního důvodu, vycházejícího z nesprávného právního posouzení rozsahu pravomocí Komise, v podstatě uvedli, že podle čl. 155 odst. 2 SFEU Komise nemůže odmítnout předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dotčená dohoda na úrovni Unie. Jejich druhý žalobní důvod vycházel z nedostatečného a zjevně nesprávného odůvodnění sporného rozhodnutí.

16 [Ve znění oprav provedených usnesením ze dne 29. září 2021] Napadeným rozsudkem Tribunál žalobu žalobců v prvním stupni zamítl v plném rozsahu a rozhodl, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení.

17 Pokud jde konkrétně o přezkum opodstatněnosti uvedené žaloby, Tribunál zamítl první žalobní důvod, když zejména v bodech 49 až 90 napadeného rozsudku provedl doslovný, kontextuální a teleologický výklad čl. 155 odst. 2 SFEU a dospěl k závěru, že unijní orgány nejsou povinny vyhovět společné žádosti stran, které uzavřely dohodu, o její provedení na úrovni Unie. Poté v bodech 91 až 102 uvedeného rozsudku přezkoumal pravidla, zásady a cíle Unie, kterých se žalobci v prvním stupni dovolávali na podporu svého výkladu tohoto ustanovení. V bodě 104 uvedeného rozsudku dospěl Tribunál k závěru, že Komise se nedopustila nesprávného právního posouzení ohledně rozsahu svých pravomocí, když odmítla předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se dotčená dohoda provádí na úrovni Unie.

18 Pokud jde o druhý žalobní důvod, Tribunál posoudil v bodech 106 až 140 napadeného rozsudku dodržení povinnosti uvést odůvodnění stanovené v článku 296 SFEU ze strany Komise ve sporném rozhodnutí a opodstatněnost odůvodnění obsaženého v tomto rozhodnutí. Poté, co Tribunál konstatoval, že sporné rozhodnutí musí být předmětem omezeného přezkumu, rozhodl, že toto rozhodnutí splňuje povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU a tři napadené důvody tohoto rozhodnutí jsou opodstatněné.

Návrhová žádání účastníků řízení před Soudním dvorem

19 Svým kasačním opravným prostředkem EPSU Soudnímu dvoru navrhuje, aby:

– zrušil napadený rozsudek,

– zrušil sporné rozhodnutí a

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení vynaložených v řízení v prvním stupni a v řízení o kasačním opravném prostředku.

20 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl kasační opravný prostředek a

– uložil EPSU náhradu nákladů řízení.

21 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 2. března 2020 informoval J. W. Goudriaan Soudní dvůr, že si nepřeje být účastníkem řízení o kasačním opravném prostředku.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

22 Na podporu svého kasačního opravného prostředku uplatňuje EPSU čtyři důvody.

23 Je třeba postupně přezkoumat druhý, první, třetí a čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku.

Ke druhému důvodu, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení při výkladu článků 154 a 155 SFEU

Argumentace účastníků řízení

24 V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku EPSU uvádí, že doslovný, kontextuální a teleologický výklad článků 154 a 155 SFEU provedený Tribunálem je z právního hlediska nesprávný, pokud jde zejména o pravomoci svěřené Komisí v rámci postupu týkajícího se provádění dohod uzavřených mezi sociálními partnery na úrovni Unie na základě čl. 155 odst. 2 SFEU. EPSU v tomto ohledu v podstatě tvrdí, že na základě posledně uvedeného ustanovení je Komise povinna, vyjma případů, kdy konstatuje nedostatečnou reprezentativnost stran, které uzavřely dohodu, nebo protiprávnost ustanovení této dohody, vyhovět společné žádosti těchto stran o provedení uvedené dohody na úrovni Unie a předložit za tímto účelem návrh rozhodnutí Radě.

25 Pokud jde v prvé řadě o doslovný výklad čl. 155 odst. 2 SFEU, EPSU tvrdí, že se Tribunál v bodech 49 až 63 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení. V tomto ohledu uvádí, že výraz „shall be implemented“ použitý v anglickém znění tohoto ustanovení vyjadřuje povinnost Komise předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se na úrovni Unie provádí dohoda uzavřená mezi dotčenými sociálními partnery. EPSU rovněž tvrdí, že skutečnost, že obě metody provádění dohody mezi sociálními partnery podle čl. 155 odst. 2 SFEU byly spojeny do téže věty, nezmírňuje závaznou povahu povinností orgánů v rámci druhého postupu, jelikož volba metody, která bude použita, přísluší sociálním partnerům, a nikoli orgánům.

26 Pokud jde v druhé řadě o kontextuální a teleologický výklad čl. 155 odst. 2 SFEU, EPSU uvádí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodech 34, 62, 63, 69 až 82, 87, 89, 93 až 100 a 109 napadeného rozsudku.

27 Zaprvé EPSU v podstatě tvrdí, že Tribunál neprávem rozšířil roli Komise v rámci postupu stanoveného v článcích 154 a 155 SFEU na úkor role sociálních partnerů a Rady.

28 Zadruhé EPSU zpochybňuje výklad průběhu postupu stanoveného v článcích 154 a 155 SFEU, který provedl Tribunál v bodech 74 až 77, 87 a 96 napadeného rozsudku.

29 Zatřetí EPSU tvrdí, že Tribunál v bodech 74 až 76 napadeného rozsudku nesprávně vyložil bod 84 rozsudku ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), z něhož vyplývá, že pravomoci Komise v rámci postupu stanoveného v článcích 154 a 155 SFEU jsou omezeny na posouzení reprezentativnosti sociálních partnerů, kteří uzavřeli předmětnou dohodu, a na posouzení legality ustanovení této dohody, přičemž v uvedeném rozsudku se naproti tomu nijak nezmiňuje posouzení vhodnosti předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí uvedená dohoda na úrovni Unie.

30 Začtvrté EPSU tvrdí, že v bodech 82 a 94 až 98 napadeného rozsudku se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při vymezení úlohy Parlamentu v rámci postupu stanoveného v článcích 154 a 155 SFEU ve vztahu k úloze vyhrazené sociálním partnerům. EPSU, která se opírá zejména o bod 89 rozsudku ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), v tomto ohledu tvrdí, že pravomoci Parlamentu a sociálních partnerů jsou odlišné a komplementární.

31 Komise odmítá tvrzení EPSU a ztotožňuje se s výkladem článků 154 a 155 SFEU, jakož i rozsudku ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), který podal Tribunál.

Závěry Soudního dvora

32 V prvé řadě, pokud jde o tvrzení EPSU vycházející z nesprávného doslovného výkladu čl. 155 odst. 2 SFEU ze strany Tribunálu, je třeba uvést, že ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že dohody uzavřené mezi sociálními partnery na úrovni Unie se provádějí buď podle stávajících postupů a zvyklostí těchto partnerů a členských států, nebo v záležitostech týkajících se článku 153 SFEU rozhodnutím Rady na návrh Komise na základě společné žádosti smluvních stran těchto dohod.

33 Jak Tribunál právem uvedl v bodě 59 napadeného rozsudku, účelem použití imperativní formulace „intervient“ ve francouzském znění čl. 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU nebo „shall be implemented“ v anglickém znění tohoto ustanovení může být upřesnění, že dohoda uzavřená na úrovni Unie mezi sociálními partnery musí být povinně provedena jedním ze dvou alternativních postupů, a to buď podle stávajících postupů a zvyklostí sociálních partnerů a členských států, nebo v záležitostech týkajících se článku 153 SFEU podle specifického postupu vedoucího k přijetí unijního aktu.

34 Pokud jde konkrétně o provádění takové dohody na úrovni Unie, je třeba uvést, že čl. 155 odst. 2 první pododstavec SFEU pouze stanoví, že toto provedení může mít formu rozhodnutí Rady přijatého na základě společné žádosti stran dotyčné dohody a na návrh Komise, neuvádí však, zda je Komise povinna takový návrh Radě předložit.

35 Z toho vyplývá, že Tribunálu nelze vytýkat, že v bodě 60 napadeného rozsudku rozhodl, že imperativní formulace „intervient“ ve francouzském znění čl. 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU a „shall be implemented“ v anglickém znění tohoto ustanovení samy o sobě neumožňují dospět k závěru, že Komise je povinna předložit Radě návrh rozhodnutí, pokud jí smluvní strany předložily společnou žádost v tomto smyslu.

36 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentací EPSU, navíc nepodloženou, podle které skutečnost, že v čl. 155 odst. 2 SFEU jsou v téže větě zmíněny oba postupy stanovené za účelem provádění dohody mezi sociálními partnery, nemůže zmírnit závaznou povahu povinností unijních orgánů v rámci druhého z postupů. V tomto ohledu je třeba zejména uvést, že EPSU neuvádí, proč by ze skutečnosti, že počáteční volba mezi alternativními postupy uvedenými v této větě přísluší sociálním partnerům, vyplývalo, že se dotčené imperativní formulace týkají specificky druhého postupu, takže Komise by byla povinna takový návrh Radě předložit.

37 Tribunál měl kromě toho v bodě 62 napadeného rozsudku právem za to, že doslovný výklad čl. 155 odst. 2 SFEU zastávaný žalobci v prvním stupni by znamenal, vedle povinnosti Komise předložit za všech okolností Radě návrh rozhodnutí provádějícího na úrovni Unie dohodu uzavřenou mezi sociálními partnery, povinnost Rady tuto dohodu provést a přijmout předmětné rozhodnutí.

38 Je přitom třeba uvést, že EPSU uznává, že Komise je oprávněna takový návrh Radě za určitých okolností nepředložit, a to v případě nereprezentativnosti sociálních partnerů, kteří uzavřeli dotyčnou dohodu, nebo protiprávnosti ustanovení této dohody. Pokud jde konkrétně o Radu, připuštění doslovného výkladu zastávaného žalobci v prvním stupni by zbavilo užitečného účinku druhý pododstavec čl. 155 odst. 2 SFEU, který stanoví, že Rada rozhoduje jednomyslně o návrhu Komise, pokud dotyčná dohoda obsahuje ustanovení vztahujících se k určitým oblastem, což by nemělo žádný smysl, kdyby Rada byla povinna rozhodnutí navržené Komisí přijmout.

39 Konečně je třeba uvést, že v bodě 63 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že výklad zastávaný žalobci v prvním stupni by znamenal, že pokud sociální partneři nepodají společnou žádost o provádění dohody na úrovni Unie, byli by sociální partneři a členské státy povinni provést tuto dohodu na své úrovni podle vlastních postupů a zvyklostí, což by bylo v rozporu se záměrem jedenácti členských států, které jsou stranami dohody o sociální politice uzavřené mezi členskými státy Evropského společenství s výjimkou Spojené království Velké Británie a Severního Irska (Úř. věst. 1992, C 191, s. 91). Ačkoli EPSU ve svém kasačním opravném prostředku tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil to, co EUPAE skutečně dohodl, je třeba konstatovat, že tento argument není ničím podložen a nezpochybňuje ani konstatování Tribunálu v tomto bodě napadeného rozsudku týkající se prohlášení č. 2, které je přílohou této dohody.

40 Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení v rámci úvah, jež uvedl ohledně doslovného výkladu čl. 155 odst. 2 SFEU, který ukazuje, že imperativní formulace použité ve francouzské a anglické verzi mají pouze vyjadřovat výlučnost obou alternativních postupů uvedených v tomto ustanovení, což kromě toho potvrzuje několik dalších jazykových verzí tohoto ustanovení, jak uvedl generální advokát v bodě 49 svého stanoviska.

41 V druhé řadě, pokud jde o tvrzení EPSU týkající se nesprávného kontextuálního a teleologického výkladu čl. 155 odst. 2 SFEU ze strany Tribunálu, EPSU zaprvé uvádí, že se Tribunál v bodech 34, 63 až 81 a 93 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 17 odst. 1 a 2 SEU, jelikož toto obecné ustanovení nemůže rozšířit pravomoci Komise nad rámec mezí stanovených v článcích 154 a 155 SFEU, neboť tyto články představují *lex specialis*.

42 Je přitom třeba uvést, že EPSU nevysvětluje, proč mají být články 154 a 155 SFEU považovány za *lex specialis* ve vztahu k čl. 17 odst. 1 a 2 SEU. Omezuje se na tvrzení, že článek 17 SEU nemůže mít přednost před články 154 a 155 SFEU.

43 Kromě toho z těchto bodů napadeného rozsudku ani nevyplývá, že se Tribunál odchýlil od článků 154 a 155 SFEU a použil namísto těchto ustanovení článek 17 SEU. Tribunál naopak v bodě 93 napadeného rozsudku právem konstatoval, že „při posuzování vhodnosti provedení, na úrovni Unie, dohody uzavřené sociálními partnery, se Komise omezuje na výkon pravomocí, které jsou jí svěřeny čl. 155 odst. 2 prvním pododstavcem SFEU, ve spojení s čl. 17 odst. 1 až 3 SEU“.

44 Ostatně je třeba uvést, že pravomoc navrhnout provádění, na úrovni Unie, dohody uzavřené mezi sociálními partnery, ve smyslu čl. 155 odst. 2 prvního pododstavce SFEU, spadá do rámce pravomocí svěřených Komisi Smlouvami, zejména v článku 17 SEU.

45 V tomto ohledu spočívají pravomoci svěřené Komisi Smlouvami podle čl. 17 odst. 1 SEU mimo jiné v podpoře obecného zájmu Unie a případně v přijímání vhodných iniciativ za tímto účelem.

46 Ve specifické oblasti sociální politiky je cílem části třetí hlavy X Smlouvy o FEU, jak připomněl generální advokát v bodě 73 svého stanoviska, mimo jiné podpora úlohy sociálních partnerů a usnadnění dialogu mezi nimi, přičemž se uznává jejich samostatnost, a čl. 154 odst. 1 SFEU stanoví, že úkolem Komise je mimo jiné podporovat konzultace mezi sociálními partnery na úrovni Unie. Ve specifickém kontextu provádění dohod uzavřených mezi sociálními partnery na úrovni Unie ostatně přiznal čl. 155 odst. 2 SFEU sociálním partnerům právo srovnatelné s právem požádat Komisi, aby předložila vhodné návrhy k provedení Smluv, které mají obecněji Parlament na základě článku 225 SFEU a Rada na základě článku 241 SFEU.

47 Nicméně prostřednictvím výrazu „na návrh Komise“ přiznává čl. 155 odst. 2 SFEU tomuto orgánu zvláštní pravomoc, která, i když může být uplatněna pouze na základě společné žádosti sociálních partnerů, se po podání takové žádosti podobá obecné pravomoci iniciativy stanovené v čl. 17 odst. 2 SEU pro přijímání legislativních aktů, jelikož existence návrhu Komise je předpokladem pro přijetí rozhodnutí Rady na základě tohoto ustanovení. Tato pravomoc spadá do rámce úlohy svěřené Komisi v čl. 17 odst. 1 SEU, která v tomto kontextu spočívá v posouzení, zda s ohledem na obecný zájem Unie je vhodné předložit Radě návrh na základě dohody uzavřené mezi sociálními partnery za účelem jejího provedení na úrovni Unie.

48 V této souvislosti je třeba rovněž připomenout, že podle čl. 13 odst. 2 SEU jedná každý unijní orgán v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Toto ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních (rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovaná judikatura). Pravomoc iniciativy Komise uvedená v čl. 17 odst. 2 SEU přitom představuje jeden z projevů této zásady (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 60). Ve specifickém kontextu provádění dohod uzavřených mezi sociálními partnery na úrovni Unie platí totéž o zvláštní pravomoci svěřené Komisi článkem 155 odst. 2 SFEU.

49 Výklad čl. 155 odst. 2 SFEU zastávaný EPSU by zpochybnil uvedenou rovnováhu a mohl by bránit Komisi v plnění jejího poslání, připomenutého v bodě 45 tohoto rozsudku, které spočívá v podpoře obecného zájmu Unie v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU. Výsledkem tohoto výkladu by totiž bylo upřednostnění pouze zájmů sociálních partnerů, kteří uzavřeli dohodu, před úlohou podporovat obecný zájem Unie, která je Komisi svěřena.

50 Nakonec je třeba připomenout, že podle čl. 17 odst. 3 třetího pododstavce SEU „Komise vykonává své funkce zcela nezávisle“, přičemž „členové Komise nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu“. Jak přitom Tribunál právem uvedl v bodě 78 napadeného rozsudku, výklad čl. 155 odst. 2 SEU, podle kterého by Komise byla při výkonu své pravomoci iniciativy povinna předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí na úrovni Unie dohoda uzavřená mezi sociálními partnery, by byl v rozporu se zásadou nezávislosti Komise při výkonu jejích funkcí, jak je zakotvena v čl. 17 odst. 3 třetím pododstavci SEU.

51 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentací EPSU, podle které by nezávislost Komise byla zachována, jelikož tento orgán by v každém případě mohl předložit Radě svůj postoj prostřednictvím „důvodové zprávy“. Důvodová zpráva, která doprovází návrh Komise, má totiž uvádět pouze důvody, které tento návrh odůvodňují.

52 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba uvést, že se Tribunál v bodech 34, 63 až 81 a 93 napadeného rozsudku nedopustil při výkladu čl. 17 odst. 1 až 3 SEU nesprávného právního posouzení. Tribunál totiž nerozšířil úlohu Komise v rámci postupu stanoveného v článcích 154 a 155 SFEU na úkor úlohy sociálních partnerů a Rady.

53 Zadruhé, pokud jde o argumentaci EPSU, podle níž se Tribunál v bodech 74 až 77 a 87 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že jakmile sociální partneři uzavřeli dohodu, Komise „přebírá nad [procesem] kontrolu“, aby posoudila vhodnost předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí taková dohoda na úrovni Unie, je třeba uvést, že EPSU se omezuje na to, že Tribunálu vytýká, že takový výklad provedl pouze s ohledem na znění čl. 155 odst. 2 SFEU, aniž zohlednil předmět a kontext článků 154 a 155 SFEU.

54 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že úvahy formulované Tribunálem v bodě 74 napadeného rozsudku vyplývají právě z analýzy, kterou provedl v bodech 71 až 73 rozsudku, pokud jde o příslušné úlohy orgánů a sociálních partnerů v rámci jednotlivých fází, uvedených v článcích 154 a 155 SFEU, konzultace, vyjednávání a provádění dohod uzavřených v oblasti sociální politiky na úrovni Unie.

55 Tribunál tak právem konstatoval, že během fáze konzultace zahájené Komisí a upravené v čl. 154 odst. 2 a 3 SFEU mohou sociální partneři informovat Komisi o svém úmyslu zahájit postup podle článku 155 SFEU. Poté, ve fázi vyjednávání, mohou sociální partneři, jak stanoví čl. 155 odst. 1 SFEU, založit smluvní vztahy včetně uzavření dohody. Nakonec nastává fáze provedení dohody podle jednoho ze dvou postupů uvedených v čl. 155 odst. 2 SFEU. Pokud jde konkrétně o postup umožňující provádění dohody na úrovni Unie, stanoví toto ustanovení výslovně, že rozhodnutí Rady se přijímá „na návrh Komise“, a v rámci nelegislativního postupu, který zavádí, konkretizuje pravomoc iniciativy Komise podle čl. 17 odst. 2 SEU.

56 Z toho vyplývá, že k učinění závěru uvedeného v bodě 74 napadeného rozsudku se Tribunál v bodech 71 až 73 rozsudku neopíral výlučně o znění čl. 155 odst. 2 SFEU, ale zohlednil rovněž kontext tvořený články 154 a 155 SFEU a čl. 17 odst. 2 SEU, chápanými jako celek, přičemž tento kontext potvrzuje, jak bylo konstatováno v bodech 45 až 49 tohoto rozsudku, že ačkoliv iniciativa ve fázi vyjednávání, jakož i uzavření dohody přísluší výlučně dotčeným sociálním partnerům, v rámci fáze provádění této dohody na základě čl. 155 odst. 2 SFEU je věcí Komise, aby posoudila, zda je namístě předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se uvedená dohoda provádí na úrovni Unie, čímž Komise přebírá nad procesem kontrolu.

57 Je tedy třeba odmítnout argumentaci EPSU, podle níž se Tribunál v napadeném rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že jakmile sociální partneři uzavřeli dohodu a požádali o její provádění úrovni Unie, Komise „přebírá nad [procesem] kontrolu“.

58 Zatřetí EPSU poukazuje na to, že se Tribunál dopustil v napadeném rozsudku nesprávného právního posouzení v rozsahu, v němž výklad, podle kterého Komise vykonává diskreční pravomoc „politické“ povahy ohledně vhodnosti předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí na úrovni Unie dohody uzavřené mezi sociálními partnery, by znamenal ohrožení samostatnosti těchto partnerů a změnu povahu procesu stanoveného v článku 155 SFEU, což je v rozporu se základními právy přiznanými sociálním partnerům. Komise by tak byla „třetí stranou u jednacího stolu“ a Rada by byla zbavena možnosti vykonávat svou pravomoc přijmout či nepřijmout text dohody uzavřené mezi sociálními partnery, s jejímž prováděním na úrovni Unie článek 155 odst. 2 SFEU počítá.

59 Taková argumentace rovněž nemůže obstát, jelikož EPSU vykládá posledně uvedené ustanovení nesprávně, pokud jde o vztah mezi fází vyjednávání a fází provádění dohod sjednaných a uzavřených sociálními partnery na úrovni Unie.

60 Je pravda, že čl. 151 první pododstavec SFEU stanoví, že „sociální dialog“ představuje jeden z cílů Unie. Kromě toho, jak bylo připomenuto v bodě 46 tohoto rozsudku, cílem ustanovení hlavy X třetí části Smlouvy o FEU, týkajících se „sociální politiky“, je podporovat úlohu sociálních partnerů a usnadňovat dialog mezi nimi při respektování jejich samostatnosti.

61 Tato samostatnost, zakotvená v čl. 152 prvním pododstavci SFEU, znamená, jak Tribunál právem uvedl v bodě 86 napadeného rozsudku, že během fáze sjednávání dohody, která je „výlučnou záležitostí“ sociálních partnerů, mohou vést posledně uvedení dialog a jednat svobodně, bez toho, aby od kohokoli, a to zejména členských států nebo unijních orgánů, přijímali příkazy nebo pokyny.

62 Tato samostatnost, kterou se vyznačuje fáze jednání o případné dohodě mezi sociálními partnery, přitom neznamená, že Komise musí Radě na základě společné žádosti těchto partnerů automaticky předložit návrh rozhodnutí, kterým se provádí taková dohoda na úrovni Unie, neboť to by znamenalo přiznat sociálním partnerům vlastní právo iniciativy, které jim nepřísluší.

63 Jak totiž vyplývá z konstatování v bodech 47 až 49 tohoto rozsudku, kdyby byl důsledek uvedené samostatnosti takový, změnila by se institucionální rovnováha vyplývající z článků 154 a 155 SFEU, jelikož sociálním partnerům by byla ve vztahu ke Komisi přiznána pravomoc, kterou Parlament ani Rada nemají.

64 Tribunál tedy v bodě 87 napadeného rozsudku právem konstatoval, že jakmile sociální partneři svobodně sjednají a uzavřou dohodu a smluvní strany této dohody společně požádají o její provedení na úrovni Unie, má Komise „opět právo zasáhnout do procesu a přebírá nad ním kontrolu“, na základě čl. 155 odst. 2 SFEU.

65 Připustit výklad EPSU by tak vedlo ke smíšení fáze sjednávání dotyčné dohody, v jejímž rámci mají sociální partneři úplnou samostatnost, která byla v projednávaném případě respektována, s fází provádění této dohody na úrovni Unie, v rámci níž již nejsou aktéry, neboť – jak připomněl Tribunál v bodě 74 napadeného rozsudku – na základě čl. 155 odst. 2 SFEU v této fázi „jedná Rada na návrh Komise“.

66 Z toho vyplývá, že Tribunál měl v bodě 90 napadeného rozsudku právem za to, že cíl spočívající v podpoře role sociálních partnerů a dialogu při respektování jejich samostatnosti, který je stanoven ve Smlouvě o FEU, neznamená, že je Komise povinna vyhovět společné žádosti stran, které uzavřely dohodu, o její provedení na úrovni Unie podle čl. 155 odst. 2 SFEU.

67 Kromě toho je třeba připomenout prvořadý význam práva sjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy, které je zakotveno v článku 28 Listiny základních práv Evropské unie, v unijním právu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. července 2010, Komise v. Německo, C-271/08, EU:C:2010:426, bod 37). V projednávaném případě bylo toto základní právo v rámci fáze sjednávání dotčené dohody sociálními partnery respektováno. EPSU proto nemůže tvrdit, že výklad čl. 155 odst. 2 SFEU provedený Tribunálem, který uznává rozhodovací pravomoc Komise ve fázi provádění dotčené dohody, v situaci, kdy se sociální partneři rozhodnou obrátit se na tento orgán s žádostí o toto provádění na úrovní Unie, porušuje základní práva těchto partnerů.

68 To platí tím spíše, že podle čl. 155 odst. 2 SFEU k provádění dohod uzavřených na úrovni Unie může každopádně dojít podle stávajících postupů a zvyklostí sociálních partnerů a členských států.

69 V každém případě je třeba konstatovat, že argumentace, kterou EPSU vytýká Tribunálu, že se neprávem odchýlil od své vlastní judikatury vycházející z rozsudku ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), z důvodu, že z tohoto rozsudku vyplývá, že pravomoci Komise v rámci fáze provádění dohody uzavřené mezi sociálními partnery na úrovni Unie na základě čl. 155 odst. 2 SFEU se omezují na posouzení reprezentativnosti sociálních partnerů, kteří tuto dohodu uzavřeli, a na posouzení legality uvedené dohody, nevztahují se však na posouzení vhodnosti předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se tato dohoda provádí, vychází z nesprávného výkladu uvedeného rozsudku, a není tedy podložená.

70 V rozsudku ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), totiž Tribunál poté, co v bodě 84 uvedl, že Komise po společné žádosti sociálních partnerů o provádění dohody na úrovni Unie přebírá kontrolu nad procesem, v bodě 85 uvedeného rozsudku výslovně rozhodl, že Komise v okamžiku, kdy má znovu právo zasáhnout do průběhu procesu, musí „zejména“ posoudit reprezentativnost stran dohody, takže Tribunál nijak nevyloučil, že Komise má jiné pravomoci. Nadto vzhledem k tomu, že otázka, zda Komise má posuzovat vhodnost provádění dohody na úrovni Unie, ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, nevyvstala, Tribunál se tímto aspektem nezabýval.

71 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí EPSU, výraz „je-li namístě“ použitý v bodě 84 rozsudku ze dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), nelze vykládat tak, že omezuje pravomoci svěřené Komisi v rámci fáze provádění dohody na úrovni Unie pouze na kontrolu reprezentativnosti sociálních partnerů a legality ustanovení dohody.

72 Začtvrté, pokud jde o argumentaci EPSU, podle níž se Tribunál v bodech 82 a 94 až 98 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, pokud jde o vymezení úlohy Parlamentu v rámci postupu stanoveného v článcích 154 a 155 SFEU ve vztahu k úloze vyhrazené sociálním partnerům, je třeba uvést, že EPSU touto argumentací ve skutečnosti zpochybňuje úvahy Tribunálu uvedené v bodě 82 napadeného rozsudku, neuvádí však sebemenší výtku vůči úvahám uvedeným v jeho bodech 94 až 98, které se týkají zásady demokracie, zakotvené v čl. 10 odst. 1 a 2 SEU a údajné zásady „horizontální subsidiarity“.

73 Pokud jde o bod 82 napadeného rozsudku, Tribunál v rozsahu, v němž žalobci v prvním stupni tvrdili, že sociální partneři mají pravomoc donutit Komisi, aby Radě předložila návrh rozhodnutí, kterým se provádějí jejich dohody na úrovni Unie, právem uvedl, že pokud by byl takový výklad přijat, měli by sociální partneři na obsah právních aktů přijímaných v oblasti sociální politiky na základě článků 154 a 155 SFEU významnější vliv než jaký může vykonávat Parlament, který musí být podle čl. 155 odst. 2 SFEU pouze informován, než jsou právní akty přijaty.

74 Kromě toho měl Tribunál správně za to, že výklad zastávaný žalobci v prvním stupni by vedl k tomu, že sociální partneři by měli pravomoc donutit Komisi jednat v oblasti sociální politiky, zatímco článek 225 SFEU pouze přiznává Parlamentu právo požádat Komisi, aby předložila Radě „vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie“, a pokud Komise návrh nepředloží, právo na to, aby mu sdělila důvody. Stejně tak podle článku 241 SFEU může Rada pouze požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy, a má právo, pokud Komise žádný návrh nepředloží, aby jí Komise sdělila důvody. Tento závěr nemůže být zpochybněn

argumentací EPSU, podle níž sociální partneři sjednávají, vypracovávají a schvalují text předmětné dohody samostatně a Parlament se takového procesu vždy účastní, jelikož Komise je povinna jej informovat.

75 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Tribunál se na rozdíl od toho, co tvrdí EPSU, nedopustil nesprávného právního posouzení, pokud jde o doslovný, kontextuální a teleologický výklad čl. 155 odst. 2 SFEU, ani nezměnil institucionální rovnováhu vyplývající z článků 154 a 155 SFEU.

76 Tento závěr nemůže být zpochybněn obecnou argumentací EPSU, podle níž se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že nepoužil zásady uvedené v bodě 70 rozsudku ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217).

77 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v bodě 70 rozsudku ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217), Soudní dvůr rozhodl, že pravomoc legislativní iniciativy, kterou Komisi přiznávají čl. 17 odst. 2 SEU a článek 289 SFEU, znamená, že tomuto orgánu přísluší rozhodnutí, zda předloží návrh legislativního aktu, či nikoliv, s výjimkou případu, kdy je k tomu podle unijního práva povinen.

78 Je pravda, že z rozsudku ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217), vyplývá, že existují případy stanovené ve Smlouvách, kdy je Komise povinna předložit legislativní návrh.

79 EPSU nicméně svou argumentaci, podle které z judikatury vycházející z tohoto rozsudku plyne, že provádění dohody uzavřené mezi sociálními partnery podle čl. 155 odst. 2 SFEU na úrovni Unie představuje takový případ, nepodložila. Omezuje se totiž na tvrzení, že podle tohoto ustanovení je Komise povinna takový návrh předložit a je na Radě, aby rozhodla, s ohledem na znění dohody uzavřené mezi sociálními partnery, jejíž provádění na úrovni Unie je zvažováno, zda je třeba tento návrh přijmout. Tato argumentace musí být tudíž odmítnuta.

80 Vzhledem k výše uvedenému je třeba zamítnout druhý důvod kasačního opravného prostředku v plném rozsahu.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení legislativní povahy právních aktů přijatých na základě čl. 155 odst. 2 SFEU

Argumentace účastníků řízení

81 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku EPSU tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodech 69, 73, 89, 96 a 100 napadeného rozsudku, když měl za to, že právní akty přijaté prostřednictvím rozhodnutí Rady na základě čl. 155 odst. 2 SFEU nemají legislativní povahu.

82 V tomto ohledu EPSU zaprvé tvrdí, že „důsledky“ směrnic přijatých Radou na základě čl. 155 odst. 2 SFEU nejsou odlišné od důsledků směrnic přijatých na základě článku 153 SFEU.

83 Zadruhé EPSU tvrdí, že Tribunál v bodech 69 a 89 napadeného rozsudku kladl důraz na povahu fáze provádění dotčené dohody na základě čl. 155 odst. 2 SFEU a na kvalifikaci aktu přijatého na základě tohoto ustanovení namísto „podstatných důsledků“ tohoto aktu. Kromě toho tvrdí, že

závěr Tribunálu vyvozený v bodě 96 napadeného rozsudku je neslučitelný s opatřeními přijímanými na základě čl. 155 odst. 2 SFEU, která si zachovávají legislativní povahu, a s judikaturou Soudního dvora týkající se směrnic přijatých v oblasti sociální politiky.

84 Zatřetí EPSU uvádí, že fáze provádění dohody uzavřené mezi sociálními partnery na úrovni Unie na základě čl. 155 odst. 2 SFEU představuje „zvláštní legislativní postup“ ve smyslu čl. 289 odst. 2 SFEU. Odkaz na rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631), který Tribunál učinil v bodě 69 napadeného rozsudku, podle ní není relevantní a nemůže znamenat ztrátu „primárně legislativní“ povahy opatření přijatých na základě čl. 155 odst. 2 SFEU.

85 Komise uvádí, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neúčinný a v každém případě jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

86 Úvodem je třeba připomenout, že v bodě 69 napadeného rozsudku Tribunál v rámci kontextuálního výkladu čl. 155 odst. 2 SFEU uvedl, že jelikož toto ustanovení neobsahuje výslovný odkaz na „řádný legislativní postup“ nebo „zvláštní legislativní postup“ ve smyslu čl. 289 odst. 1 a 2 SFEU, nepředstavuje fáze provádění dohod uzavřených mezi sociálními partnery na úrovni Unie „legislativní postup“ ve smyslu posledně uvedeného ustanovení, a že opatření přijatá na konci této fáze nepředstavují „legislativní akty“ ve smyslu čl. 289 odst. 3 SFEU.

87 V tomto ohledu je třeba uvést, že otázka legislativní povahy právních aktů přijatých na základě čl. 155 odst. 2 SFEU se liší od otázky pravomoci, kterou má Komise při rozhodování o vhodnosti předložit Radě návrh na provádění dohod uzavřených mezi sociálními partnery na úrovni Unie.

88 Jak uvedl generální advokát v bodě 72 svého stanoviska, rozsah této pravomoci je totiž stejný, ať má akt, jehož návrh je předložen Radě za účelem jeho přijetí, legislativní povahu, či nikoliv.

89 Z toho vyplývá, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení, kterého se dopustil Tribunál při posouzení rozsahu svého soudního přezkumu

Argumentace účastníků řízení

90 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku EPSU tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodech 31 až 33, 78, 79, 109 až 112, 122 a 133 napadeného rozsudku tím, že omezil rozsah soudního přezkumu sporného rozhodnutí z důvodu zaprvé jeho politické povahy a zadruhé z důvodu rizika ohrožení nezávislosti Komise.

91 EPSU v tomto ohledu poznamenává, že výklad Tribunálu, podle kterého má Komise při rozhodování, zda předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda uzavřená mezi sociálními partnery na úrovni Unie, širokou posuzovací pravomoc politické povahy, spočívá na nesprávném výkladu ustanovení Smlouvy o FEU, jejich kontextu a předmětu, jakož i rozsudku ze

dne 17. června 1998, UEAPME v. Rada (T-135/96, EU:T:1998:128). Podle EPSU totiž není úloha Komise před tím, než předloží Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí taková dohoda na úrovni Unie, politická, ale „především právní“.

92 EPSU kromě toho tvrdí, že se Tribunál v bodě 112 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když „konstatoval paralelu“ s rozsudkem ze dne 23. dubna 2018, One of Us a další v. Komise (T-561/14, EU:T:2018:210), vydaným ve věci evropské občanské iniciativy. Podle EPSU se postup upravený v článcích 154 a 155 SFEU nepodobá evropské občanské iniciativě, neboť ta nepředstavuje proces kolektivního vyjednávání ani výkon základního práva zakotveného v článku 28 Listiny základních práv a kromě toho se strany, které tento postup zahajují, nepodílejí na vypracování znění legislativního návrhu.

93 Komise argumentaci EPSU odmítá. Konkrétně tvrdí, že Tribunál měl právem za to, že rozsah jeho soudního přezkumu sporného rozhodnutí je na základě ustálené judikatury Soudního dvora omezený.

Závěry Soudního dvora

94 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku EPSU Tribunálu v podstatě vytýká, že se dopustil nesprávného právního posouzení, pokud jde o rozsah jeho soudního přezkumu sporného rozhodnutí, a zmiňuje body 31 až 33, 78, 79, 109 až 112, 122 a 133 napadeného rozsudku.

95 V tomto ohledu z bodů 62 a 64 tohoto rozsudku v podstatě vyplývá, že Komise není povinna předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se na úrovni Unie provádí dohoda uzavřená mezi sociálními partnery podle čl. 155 odst. 2 SFEU, jelikož tento orgán má při rozhodování o vhodnosti předložení takového návrhu Radě prostor pro uvážení.

96 Jak přitom Tribunál právem uvedl v bodech 110 a 111 napadeného rozsudku, z ustálené judikatury vyplývá, že pokud musí orgán provést složité posouzení, omezuje se soudní přezkum v zásadě na ověření, že byla dodržena procesní pravidla a pravidla týkající se povinnosti odůvodnění, jakož i na přezkum věcné správnosti skutkových zjištění a neexistence nesprávného právního posouzení, zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu nebo překročení pravomoci (viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Chronopost a La Poste v. UFEX a další, C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 143 a citovaná judikatura). Toto omezení soudního přezkumu platí obzvláště tehdy, mají-li unijní orgány, jako v projednávané věci, zohlednit potenciálně odlišné zájmy, jako je zejména obecný zájem Unie, jakož i zájem sociálních partnerů, a přijímat rozhodnutí, která vyžadují politická rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, bod 91, a ze dne 14. července 2005, Rica Foods v. Komise, C-40/03 P, EU:C:2005:455, bod 55 a citovaná judikatura).

97 Argumentace EPSU nemůže zpochybnit závěry Tribunálu týkající se rozsahu jeho soudního přezkumu sporného rozhodnutí.

98 Pokud jde zaprvé o argumentaci EPSU, podle níž posuzovací pravomoc, kterou má Komise při rozhodování předložit Radě návrh rozhodnutí, kterým se provádí dohoda uzavřená mezi sociálními partnery na úrovni Unie, nemá politickou, ale „především právní“ povahu, je třeba uvést, že Komise provádí právní posouzení, když má posoudit reprezentativnost stran této dohody a legalitu jejích ustanovení v souladu s čl. 155 odst. 2 SFEU. Jak však Tribunál právem uvedl v bodě 79 napadeného rozsudku, pokud dotčení sociální partneři předloží Komisi žádost

o provedení uvedené dohody na úrovni Unie, musí Komise posoudit rovněž vhodnost případného provádění této dohody na úrovni Unie, zejména s ohledem na politická, ekonomická a sociální hlediska.

99 Zadruhé argumentace EPSU, podle níž se Tribunál v bodě 112 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když „konstatoval paralelu“ s rozsudkem ze dne 23. dubna 2018, One of Us a další v. Komise (T-561/14, EU:T:2018:210), vydaným ve věci evropské občanské iniciativy, nemůže vést ke zrušení napadeného rozsudku, jelikož jak vyplývá z výše uvedených důvodů, Tribunál se omezením svého přezkumu legality sporného rozhodnutí nedopustil nesprávného právního posouzení.

100 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba dospět k závěru, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že rozsah jeho soudního přezkumu sporného rozhodnutí je v projednávaném případě omezen.

101 Třetí důvod kasačního opravného prostředku proto musí být zamítnut.

Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení, pokud jde o legalitu odůvodnění sporného rozhodnutí

Argumentace účastníků řízení

102 V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku EPSU tvrdí, že se Tribunál v bodech 116 až 140 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že důvody, o které se sporné rozhodnutí opírá, nejsou „nesprávné, nepodložené a nedostatečné“.

103 EPSU zaprvé tvrdí, že Tribunál se v bodě 118 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že odůvodnění sporného rozhodnutí je v souladu s článkem 296 SFEU dostatečné k tomu, aby umožnilo seznámit se s důvody, na nichž je založeno posouzení Komise. EPSU v tomto ohledu tvrdí, že důvody uvedené ve sporném rozhodnutí jsou nesprávné a že tyto důvody neodpovídají důvodům uvedeným v průběhu postupu předcházejícího přijetí tohoto rozhodnutí.

104 Zadruhé EPSU tvrdí, že se Tribunál dopustil několika pochybení při analýze důvodů v bodech 130, 131, 133 a 136 napadeného rozsudku, přičemž tyto důvody jsou „věcně nesprávné nebo irelevantní“. Tribunál podle ní mimoto v bodech 136 a 138 napadeného rozsudku nezohlednil skutečnost, že Komise ve sporném rozhodnutí neuvedla, z jakých důvodů neprovedla „posouzení dopadů“, v rozporu s tím, co oznámila ve své korespondenci s EPSU, a důvody odchýlení se od sdělení, která v této oblasti zveřejnila. EPSU Tribunálu zejména vytýká, že v bodě 138 napadeného rozsudku rozhodl, že žalobci v prvním stupni neuvedli, na základě jakého ustanovení měla Komise provést takové „posouzení dopadů“ před tím, než odmítla využít své pravomoci iniciativy, přestože tato sdělení u žalobců v prvním stupni vyvolala „legitimní očekávání“, takže provedení „právního přezkumu“ a „posouzení dopadů“ bylo povinné.

105 Zatřetí EPSU zpochybňuje výklad Tribunálu v bodech 131 a 132 napadeného rozsudku ohledně judikatury Soudního dvora týkající se směrnic o informování zaměstnanců a projednávání s nimi.

106 Komise uvádí, že čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku je třeba zamítnout.

Závěry Soudního dvora

107 Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku se v podstatě dělí na dvě části, z nichž první vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se dopustil Tribunál, pokud jde o to, zda Komise dodržela povinnost uvést odůvodnění sporného rozhodnutí, a druhá z nesprávného právního posouzení, kterého se dopustil Tribunál, pokud jde o opodstatněnost tohoto odůvodnění.

– K první části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nesprávného právního posouzení, pokud jde o dodržení povinnosti Komise uvést odůvodnění

108 Nejprve je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je povinnost odůvodnění stanovená v článku 296 SFEU podstatnou formální náležitostí, kterou je třeba odlišit od otázky opodstatněnosti odůvodnění, jež spadá pod legalitu sporného aktu po meritorní stránce. Z tohoto pohledu musí být odůvodnění vyžadované článkem 296 SFEU přizpůsobeno povaze tohoto aktu a musí z něj jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž uvedený akt vydal, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést svůj přezkum (viz rozsudek ze dne 14. října 2010, Deutsche Telekom v. Komise, C-280/08 P, EU:C:2010:603, bod 130 a citovaná judikatura).

109 A dále, podle rovněž ustálené judikatury, připomenuté Tribunálem v bodě 115 napadeného rozsudku, požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu sporného aktu, povaze dovolávaných důvodů, jakož i zájmu, který mohou mít osoby, jimž je akt určen, nebo jiné osoby, kterých se akt bezprostředně a osobně dotýká, na získání těchto vysvětlení. Není požadováno, aby odůvodnění vylíčilo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (rozsudek ze dne 1. července 2008, Chronopost a La Poste v. UFEX a další, C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 88 a citovaná judikatura).

110 EPSU v tomto ohledu tvrdí, že se Tribunál v bodě 118 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že adresáti sporného rozhodnutí, a sice TUNED a EUPAE, se mohli seznámit s důvody tohoto rozhodnutí.

111 V projednávané věci Tribunál v bodě 116 napadeného rozsudku připomněl tři důvody, na kterých bylo sporné rozhodnutí založeno a které jsou uvedeny v bodě 13 tohoto rozsudku. V bodě 117 napadeného rozsudku Tribunál připomněl kontext, v němž bylo toto rozhodnutí přijato. Uvedl, že Komise konzultovala se sociálními partnery vhodnost akce Unie v oblasti informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy a konzultací s nimi, a právě v návaznosti na tuto konzultaci sociální partneři sjednali a podepsali dotčenou dohodu. S ohledem na odůvodnění sporného rozhodnutí a kontext, v němž bylo toto rozhodnutí přijato, se tak Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 118 napadeného rozsudku konstatoval, že uvedené rozhodnutí je dostatečně odůvodněno s ohledem na článek 296 SFEU, takže jeho adresáti, a sice TUNED a EUPAE, se mohli seznámit se všemi třemi důvody, na nichž byl založen závěr Komise, a napadnout je a Tribunál mohl provést přezkum těchto důvodů.

112 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 104 svého stanoviska, sporné rozhodnutí je určeno sociálním partnerům, kteří dotčenou dohodu uzavřeli a kteří z důvodu svého postavení a předchozích diskusí a konzultací vedených Komisí již znali kontext, v němž bylo toto odmítavé rozhodnutí přijato.

113 Za těchto podmínek musí být odmítnuta argumentace, že Tribunál měl neprávem za to, že odůvodnění sporného rozhodnutí je dostatečné a adresáti tohoto rozhodnutí se tak mohou seznámit s jeho důvody.

114 Z toho vyplývá, že Tribunál v bodě 119 napadeného rozsudku právem rozhodl, že sporné rozhodnutí splňuje povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU.

115 První část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku proto musí být zamítnuta.

– Ke druhé části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nesprávného právního posouzení Tribunálu, pokud jde o opodstatněnost odůvodnění sporného rozhodnutí

116 Pokud jde o opodstatněnost odůvodnění sporného rozhodnutí, má EPSU za to, že důvody uvedené v tomto rozhodnutí jsou věcně nesprávné nebo irelevantní.

117 Zaprvé EPSU tvrdí, pokud jde o body 130 a 136 napadeného rozsudku, které se týkají prvního z těchto důvodů, že úvahy Tribunálu jsou z faktického a právního hlediska nesprávné, jelikož na úředníky a zaměstnance ústředních orgánů státní správy členských států se již vztahuje řada směrnic, a nic Komisi neumožňovalo dospět k závěru, že přijetí rozhodnutí, kterým se provádí dotčená dohoda na úrovni Unie, Radou by mohlo změnit strukturu, organizaci a fungování těchto orgánů, aniž provedla „posouzení dopadů“.

118 V tomto ohledu je třeba bez dalšího uvést, že v rozsahu, v němž se EPSU se snaží zpochybnit skutková zjištění učiněná Tribunálem jako taková a nedovolává se v tomto ohledu zkreslení skutkového stavu, je toto zpochybnění nepřípustné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2020, Rada a další v. K. Chrysostomides & Co. A další, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P a C-604/18 P, EU:C:2020:1028, bod 128 a citovaná judikatura).

119 Ostatně pokud jde o argumentaci, podle které nebylo provedeno žádné „posouzení dopadů“ dotčené dohody, je třeba uvést, že EPSU nevysvětluje, v čem takové „posouzení dopadů“ bylo nezbytné pro určení, zda provádění dotčené dohody na úrovni Unie mohlo mít dopad na fungování ústředních orgánů státní správy členských států, a tudíž neidentifikuje nesprávné právní posouzení ze strany Tribunálu.

120 Pokud jde o druhý důvod sporného rozhodnutí, EPSU tvrdí, že Tribunál nezohlednil skutečnost, že dotčená dohoda obsahuje ujednání o „zákazu snížení úrovně právní ochrany“, které přiznává dotčeným osobám širší práva, než jsou práva již uznaná v některých členských státech, a brání zrušení těchto práv v případě změny vlády.

121 V tomto ohledu EPSU nevysvětlila, v čem nezohlednění skutečnosti, že dotčená dohoda obsahuje takové ujednání o „zákazu snížení úrovně právní ochrany“, znamená, že se Tribunál v bodě 131 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení. Kromě toho je každopádně třeba uvést, že EPSU se nedovolává žádného zkreslení konstatování Tribunálu v tomto bodě 131, které se týká tvrzení Komise, že ve 22 členských státech již v roce 2014 existovala pravidla pro informování úředníků a zaměstnanců ústředních orgánů státní správy a konzultace s nimi.

122 Pokud jde o třetí důvod sporného rozhodnutí, EPSU tvrdí, že Tribunál v bodě 133 napadeného rozsudku nepřihlédl k odvětvové povaze dotčené dohody ani reprezentativnosti dotyčných sociálních partnerů. Podle EPSU je EUPEA sociálním partnerem ústředních orgánů státní správy členských států, takže dotčená dohoda se týká jejich ústředních orgánů státní správy, a nikoliv orgánů místní samosprávy. Dotčená dohoda navíc neovlivňuje strukturu ústředních orgánů státní správy členských států, neboť se týká pouze práv na informování úředníků a zaměstnanců těchto orgánů a konzultace s nimi.

123 Je třeba uvést, že přezkumem třetího důvodu sporného rozhodnutí se nezabývá specificky bod 133 napadeného rozsudku, nýbrž jeho bod 132. V uvedeném bodě 132 přitom Tribunál provedl skutkové posouzení, podle kterého by se provádění dotčené dohody na úrovni Unie dotklo členských států velmi různě v závislosti na stupni jejich centralizace nebo decentralizace. Toto zjištění umožnilo Tribunálu konstatovat, že nic Komisi nebrání zohlednit tuto okolnost a učinit závěr, že provádění dotčené dohody na úrovni Unie není žádoucí. Vzhledem k tomu, že EPSU se nedovolávala zkreslení skutkových okolností zohledněných při tomto skutkovém posouzení, její argumentaci týkající se třetího důvodu sporného rozhodnutí nemůže Soudní dvůr přezkoumat.

124 Z výše uvedených úvah vyplývá, že argumentace EPSU týkající se skutečnosti, že důvody uvedené ve sporném rozhodnutí jsou nesprávné nebo irelevantní, musí být odmítnuta.

125 Pokud jde zadruhé o argumentaci EPSU, podle které Tribunál v napadeném rozsudku nezohlednil skutečnost, že Komise, která ve své korespondenci oznámila, že bude provedeno „posouzení dopadů“ nebo že toto posouzení probíhá, neuvedla ve sporném rozhodnutí, z jakých důvodů takové posouzení neprovedla, je třeba uvést, že Tribunál v bodě 138 napadeného rozsudku konstatoval, že žalobci v prvním stupni neupřesnili, na základě jakého ustanovení měla Komise takové „posouzení dopadů“ provést před tím, než odmítla využít své pravomoci iniciativy, a odmítl tudíž jejich argumentaci jako nepodloženou. EPSU tedy nemůže tvrdit, že Tribunál takové úvahy v napadeném rozsudku nezohlednil. Ostatně vzhledem k tomu, že EPSU se nedovolávala údajného porušení svého legitimního očekávání z uvedených důvodů v prvním stupni, jak uvedl generální advokát v bodě 107 svého stanoviska, nemůže takovou argumentaci poprvé uplatnit v rámci kasačního opravného prostředku, a tato argumentace je tedy nepřípustná.

126 Zatřetí EPSU vytýká Tribunálu, že v bodě 138 napadeného rozsudku rozhodl, že sdělení zveřejněná Komisí v oblasti sociální politiky nevyvolala u žalobců v prvním stupni „legitimní očekávání“, v důsledku čehož bylo konkrétně provedení „právní kontroly“ a „posouzení dopadů“ povinné, a neodůvodnil to, že se Komise od těchto sdělení odchýlila, zatímco EPSU legitimně očekávala, že se jimi bude řídit. V tomto ohledu je třeba uvést, že tento bod napadeného rozsudku se netýká sdělení zveřejněných Komisí v oblasti sociální politiky, ale „posouzení dopadů“, které tento orgán oznámil ve své korespondenci.

127 V rozsahu, v němž se EPSU prostřednictvím této argumentace chce dovolávat údajného porušení svého legitimního očekávání, které měl Tribunál konstatovat proto, že se Komise od uvedených sdělení odchýlila, je třeba uvést, že EPSU v rámci svého prvního žalobního důvodu v prvním stupni, týkajícího se údajného porušení čl. 155 odst. 2 SFEU a nedostatku pravomoci, vyvodila z těchto sdělení několik konkrétních argumentů, přičemž vycházela z předpokladu, že Komise je povinna tato sdělení dodržovat. EPSU tedy tím, že se před Soudním dvorem dovolávala porušení svého legitimního očekávání, že Komise bude dodržovat závazky přijaté ve svých vlastních sděleních, rozvinula argumentaci, kterou již uplatnila v řízení v prvním stupni.

128 Je pravda, že orgán se tím, že přijme pravidla chování a prostřednictvím jejich zveřejněním oznámí, že je napříště bude používat na případy jimi dotčené, omezuje při výkonu své posuzovací pravomoci a nemůže se od těchto pravidel odchýlit bez případné sankce z důvodu porušení obecných právních zásad, jako je zásada rovného zacházení nebo ochrana legitimního očekávání.

129 Pokud však jde jako v projednávaném případě o výkon pravomoci svěřené Komisi ustanovením primárního práva předložit Radě návrh, který je předpokladem pro přijetí rozhodnutí posledně uvedeným orgánem, nelze mít při neexistenci jejího výslovného a jednoznačného závazku, s ohledem zejména na význam institucionální rovnováhy, do níž tato pravomoc spadá, připomenuté v bodě 48 tohoto rozsudku, za to, že se Komise ve výkonu této pravomoci sama omezila tím, že se zavázala k tomu, že před předložením svého návrhu bude posuzovat výhradně některá specifická hlediska, čímž tuto diskreční pravomoc změnila ve vázanou pravomoc, pokud jsou splněny určité podmínky. Z argumentů předložených EPSU v projednávané věci nevyplývá, že by Komise v uplatňovaných sděleních přijala takový závazek, pokud jde o výkon pravomoci, kterou jí svěřuje čl. 155 odst. 2 SFEU.

130 Začtvrté, pokud jde o argumentaci EPSU, podle které Tribunál v bodech 131 a 132 napadeného rozsudku nesprávně vyložil judikaturu Soudního dvora týkající se směrnic o informování zaměstnanců a projednávání s nimi, jelikož „mezi orgány místní samosprávy a ústředními orgány státní správy již existují rozdíly“, je třeba ji odmítnout jako zjevně nepřípustnou v rozsahu, v němž se netýká konkrétně nesprávného právního posouzení, jímž by měly být stiženy tyto body napadeného rozsudku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. ledna 2019, DEZA v. ECHA, C-419/17 P, EU:C:2019:52, bod 94).

131 Druhá část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku musí být tedy zamítnuta, stejně jako čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku v plném rozsahu.

132 S ohledem na výše uvedené úvahy musí být kasační opravný prostředek zamítnut v plném rozsahu.

K nákladům řízení

133 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu platí, že není-li kasační opravný prostředek opodstatněný, Soudní dvůr rozhodne o nákladech řízení.

134 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, který se na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu použije na řízení o kasačním opravném prostředku, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

135 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a EPSU neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

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

1) **Kasační opravný prostředek se zamítá.**

2) **European Federation of Public Service Unions (EPSU) ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

Podpisy.