



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 25. októbra 2017*

„Odvolanie – Vlastné zdroje Európskej únie – Rozhodnutie 2007/436/ES – Finančná zodpovednosť členských štátov – Strata niektorých dovozných ciel – Povinnosť zaplatiť Európskej komisii sumu zodpovedajúcu strate – Žaloba o neplatnosť – Prípustnosť – List Európskej komisie – Pojem „napadnuteľný akt““

V spojených veciach C-593/15 P a C-594/15 P,

ktorých predmetom sú dve odvolania podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 13. novembra 2015,

Slovenská republika, v zastúpení: B. Ricziová, splnomocnená zástupkyňa,

odvolateľka,

ktorú v konaní podporujú:

Česká republika, v zastúpení: M. Smolek, J. Vláčil a T. Müller, splnomocnení zástupcovia,

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: T. Henze a K. Stranz, splnomocnení zástupcovia,

Rumunsko, v zastúpení: R. -H. Radu, M. Chicu a A. Wellman, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania v odvolacom konaní,

ďalší účastník konania:

Európska komisia, v zastúpení: A. Caeiros, A. Tokár, G.-D. Balan a Z. Malúšková, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory T. von Danwitz, sudcovia C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (spravodajkyňa) a C. Lycourgos,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 23. marca 2017,

* Jazyk konania: slovenčina.

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 8. júna 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Svojimi odvolaniami Slovenská republika žiada zrušenie uznesení Všeobecného súdu Európskej únie zo 14. septembra 2015, Slovensko/Komisia (T-678/14, neuverejnené, ďalej len „prvé napadnuté uznesenie“, EU:T:2015:661), a Slovensko/Komisia (T-779/14, neuverejnené, ďalej len „druhé napadnuté uznesenie“, EU:T:2015:655) (ďalej spoločne len „napadnuté uznesenia“), ktorými Všeobecný súd zamietol ako neprípustné jej žaloby o neplatnosť rozhodnutí generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre rozpočet, ktoré údajne boli obsiahnuté v liste BUDG/B/03MV D (2014) 2351197 z 15. júla 2014 (ďalej len „prvý sporný list“) a v liste BUDG/B/03MV D (2014) 3139078 z 24. septembra 2014 (ďalej len „druhý sporný list“) (ďalej spoločne len „sporné listy“).

Právny rámec

- 2 Rozhodnutím Rady 2007/436/ES, Euratom zo 7. júna 2007 o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev (Ú. v. EÚ L 163, 2007, s. 17) bolo s účinnosťou od 1. januára 2007 zrušené rozhodnutie Rady 2000/597/ES, Euratom z 29. septembra 2000 o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 253, 2000, s. 42; Mim. vyd. 01/003, s. 200).
- 3 Podľa článku 2 ods. 1 písm. b) rozhodnutia 2000/597 a článku 2 ods. 1 písm. a) rozhodnutia 2007/436 vlastné zdroje, ktoré sa zahŕňajú do všeobecného rozpočtu Európskej únie, tvoria najmä príjmy pochádzajúce z „ciel Spoločného colného sadzovníka a ďalších cieľ stanovených zo strany inštitúcií [Únie] alebo ktoré stanovujú inštitúcie [Únie] s ohľadom na obchodovanie s nečlenskými krajinami“ (ďalej len „vlastné zdroje“).
- 4 Podľa článku 2 ods. 1 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 2007/436 (Ú. v. ES L 130, 2000, s. 1; Mim. vyd. 01/003, s. 169), zmeneného nariadením Rady (ES, Euratom) č. 105/2009 z 26. januára 2009 (Ú. v. EÚ L 36, 2009, s. 1, ďalej len „nariadenie č. 1150/2000“), vzniká nárok Únie na vlastné zdroje bezodkladne po splnení podmienok týkajúcich sa zápisu nároku do účtovných kníh a upovedomenia dlžníka, ktoré sú ustanovené v colných predpisoch.
- 5 Článok 9 ods. 1 prvý pododsek nariadenia č. 1150/2000 stanovuje:
„V súlade s postupom ustanoveným v článku 10 pripisuje každý členský štát vlastné zdroje na účet založený v mene Komisie v rámci štátnej pokladnice alebo orgánu, ktorý na tento účel určil.“
- 6 Podľa článku 10 ods. 1 tohto nariadenia sa vklad vlastných zdrojov vykoná najneskôr v prvý pracovný deň nasledujúci po 19. dni druhého mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom nárok vznikol, v súlade s článkom 2 uvedeného nariadenia.
- 7 Podľa článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1150/2000 za každé omeškanie vkladu na účet uvedený v článku 9 ods. 1 tohto nariadenia zaplatí dotknutý členský štát úroky z omeškania.

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 8 V rokoch 2006 a 2007 podali nemecké spoločnosti ako hlavné zodpovedné v Nemecku colné vyhlásenia na účely prepustenia tovaru s miestom určenia na Slovensku do colného režimu vonkajšieho tranzitu Spoločenstva, ktorý je upravený v článku 91 a nasl. nariadenia Rady (EHS) č. 2913/92 z 12. októbra 1992, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva (Ú. v. ES L 302, 1992, s. 1; Mim. vyd. 02/004, s. 307).
- 9 V súvislosti s týmito tranzitnými operáciami slovenské colné orgány v lehotách stanovených novým automatizovaným tranzitným systémom (NCTS) informovali nemecké orgány o predložení tovaru colnému úradu určenia a o výsledku vykonanej kontroly. Predmetné operácie tak boli ukončené a uvoľnilo sa finančné zabezpečenie, ktoré poskytli hlavné zodpovedné.
- 10 Vyšetrením vedeným na Slovensku sa však dospelo k záveru, že slovenský colný úrad určenia protiprávne ukončil tranzitné operácie v dôsledku neoprávneného zásahu do systému NCTS.
- 11 Spornými listami riaditeľ riaditeľstva vlastných zdrojov a finančného plánovania Generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre rozpočet (ďalej len „riaditeľ“) pripomenul, že Komisia v rozhodnutí C (2011) 9750 v konečnom znení z 5. januára 2012 (spis REM 03/2010) na návrh nemeckých orgánov rozhodla o dôvodnosti odpustenia dovozného cla podľa článku 239 nariadenia č. 2913/92 nemeckej spoločnosti, ktorá ako hlavná zodpovedná predložila v mene svojich klientov viacero colných vyhlásení týkajúcich sa prepravy tovaru v colnom režime vonkajšieho tranzitu s miestom určenia na Slovensku v rokoch 2006 a 2007. Komisia v tejto súvislosti zdôraznila, že protiprávne ukončenie tranzitných operácií vyplynulo z podvodných konaní, ktoré možno rozumne vysvetliť len aktívnou spoluprácou zamestnanca slovenského colného úradu určenia alebo zlyhaním organizácie na tomto úrade, ktorým sa tretej osobe umožnil prístup do systému NCTS.
- 12 Zároveň riaditeľ v podstate uviedol, že nemecké orgány z rovnakých dôvodov odpustili clo aj v ďalších prípadoch. V prvom spornom liste bol uvedený prípad inej spoločnosti a v druhom spornom liste šesť prípadov.
- 13 V sporných listoch riaditeľ vysvetlil, že útvary Komisie považujú preto Slovenskú republiku za finančne zodpovednú, lebo potvrdenie o ukončení uvedené na tranzitných dokumentoch vrátených nemeckému úradu odoslania zabránilo nemeckým orgánom vymerať alebo vybrať clo, ktoré je tradičným vlastným zdrojom. Spresnil, že hoci Slovenská republika nebola príslušná vymerať clo vzniknuté pri dovoze v rámci Únie, členský štát je naďalej finančne zodpovedný za straty vlastných zdrojov, ak sa jeho orgány alebo ich zástupcovia dopustili pochybení alebo konali podvodne.
- 14 Následne riaditeľ zdôraznil, že slovenské orgány neboli schopné zaručiť riadne uplatnenie colných ustanovení Únie. Výsledkom tohto chybného uplatnenia práva Únie bola strata tradičných vlastných zdrojov, pretože nemecké orgány nemohli vybrať clo a poskytnúť ho Komisii. Riaditeľ z toho vyvodil záver, že Slovenská republika musí vykompenzovať takto vzniknutú stratu v rozpočte Únie. V tejto súvislosti sa riaditeľ analogicky odvolal na bod 44 rozsudku z 8. júla 2010, Komisia/Taliansko (C-334/08, EU:C:2010:414).
- 15 Riaditeľ v podstate vysvetlil, že prípadné odmietnutie Slovenskej republiky sprístupniť tieto tradičné vlastné zdroje by bolo v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi a Úniou a bránilo by riadnemu fungovaniu systému vlastných zdrojov.
- 16 V dôsledku toho riaditeľ vyzval slovenské orgány, aby Komisii sprístupnili vlastné zdroje v dvoch sumách, konkrétne vo výške 1 602 457,33 eura brutto v prvom prípade a 1 453 723,12 eura brutto v druhom prípade, od ktorých treba odpočítať náklady na výber vo výške 25 %, a to najneskôr prvý

pracovný deň po devätnástom dni druhého mesiaca po odoslaní sporných listov. Dodal, že akékoľvek omeškanie bude mať za následok vznik povinnosti platiť úroky podľa článku 11 nariadenia č. 1150/2000.

Konanie pred Všeobecným súdom a napadnuté uznesenia

- 17 Slovenská republika návrhmi doručenými do kancelárie Všeobecného súdu 22. septembra a 26. novembra 2014 podala žaloby o neplatnosť rozhodnutí údajne obsiahnutých v sporných listoch.
- 18 Komisia samostatnými podaniami doručenými do kancelárie Všeobecného súdu 5. decembra 2014 a 12. februára 2015 vzniesla námietky neprípustnosti podľa článku 114 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu z 2. mája 1991. Tieto námietky boli v oboch veciach odôvodnené absenciou aktu, ktorý možno napadnúť žalobou o neplatnosť, a vo veci T-678/14 odôvodnené výlučne potvrdzujúcou povahou prvého sporného listu.
- 19 Slovenská republika predložila k týmto námietkam neprípustnosti svoje pripomienky.
- 20 Podaniami doručenými kancelárii Všeobecného súdu 8. januára 2015 Spolkovou republikou Nemecko a 23. januára 2015 Rumunskom tieto štáty podali návrh na vstup do konania ako vedľajší účastníci na podporu návrhov Slovenskej republiky vo veci T-678/14. Podaniami doručenými kancelárii Všeobecného súdu 10. apríla a 4. mája 2015 tie isté členské štáty podali návrh na vstup do konania ako vedľajší účastníci na podporu návrhov Slovenskej republiky vo veci T-779/14.
- 21 Napadnutými uzneseniami Všeobecný súd rozhodol podľa článku 130 svojho rokovacieho poriadku o námietkach neprípustnosti vznesených Komisiou.
- 22 Na účely posúdenia napadnuteľnosti sporných listov Všeobecný súd v bodoch 27 až 37 a 39 prvého napadnutého uznesenia a v bodoch 26 až 36 a 38 druhého napadnutého uznesenia preskúmal rozdelenie právomocí medzi Komisiou a členskými štátmi v oblasti určenia vlastných zdrojov podľa ustanovení rozhodnutia 2007/436 a nariadenia č. 1150/2000. Všeobecný súd v bode 41 prvého napadnutého uznesenia a v bode 40 druhého napadnutého uznesenia dospel k záveru, že pri neexistencii ustanovenia, ktoré by Komisii umožňovalo prijať akt ukladajúci členskému štátu povinnosť sprístupniť vlastné zdroje, treba sporným listom pripísať informatívnu hodnotu a považovať ich za obyčajnú výzvu určenú Slovenskej republike.
- 23 V tejto súvislosti Všeobecný súd v bodoch 42 až 44 prvého napadnutého uznesenia a v bodoch 41 až 43 druhého napadnutého uznesenia spresnil, že taký názor, aký vyjadrila Komisia v týchto listoch, nezaväzuje vnútroštátne orgány, a ďalej v bodoch 45 až 47 prvého napadnutého uznesenia, ako aj v bodoch 44 až 46 druhého napadnutého uznesenia uviedol, že rovnako ako odôvodnené stanovisko vydané v štádiu pred podaním žaloby v konaní o nesplnení povinnosti nepredstavuje napadnuteľný akt.
- 24 Napokon Všeobecný súd zamietol argumenty Slovenskej republiky. Konkrétne v bodoch 54 a 55 prvého napadnutého uznesenia a v bodoch 53 a 54 druhého napadnutého uznesenia zamietol ako neúčinné argumenty založené na tom, že Komisia nesprávne vyložila relevantnú právnu úpravu, že sporné listy nemajú právny základ alebo že sumy v nich uvedené nemožno považovať za „vlastné zdroje“, pretože tieto argumenty sa týkajú dôvodnosti obsahu uvedených listov. V bodoch 56 až 59 prvého napadnutého uznesenia a v bodoch 55 až 58 druhého napadnutého uznesenia Všeobecný súd okrem iného odpovedal na argumenty založené na kompletnom systéme opravných prostriedkov, účinnej súdnej ochrane a naliehavosti situácie v predmetnej veci, ktorá vyplýva z rizika vzniku povinnosti platiť značné úroky z omeškania.

25 Vzhľadom na tieto skutočnosti Všeobecný súd vyhovel námietkam neprípustnosti, ktoré vzniesla Komisia, a zamietol žaloby Slovenskej republiky ako neprípustné, pretože smerovali proti aktom, ktoré nie je možné napadnúť žalobou, pričom nerozhodol o návrhoch na vstup Spolkovej republiky Nemecko a Rumunska ako vedľajších účastníkov do konania.

Návrhy účastníkov konania v odvolacích konaniach a konanie pred Súdny dvorom

26 Slovenská republika svojimi odvolaniami navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil v celom rozsahu napadnuté uznesenia,
- sám rozhodol o prípustnosti jej žalôb a vrátil veci Všeobecnému súdu na rozhodnutie o dôvodnosti žalôb, alebo subsidiárne vrátil veci Všeobecnému súdu na rozhodnutie o prípustnosti a dôvodnosti žalôb, a
- zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

27 Komisia vo svojom vyjadrení k odvolaniu navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolania a
- zaviazal Slovenskú republiku na náhradu trov konania.

28 Spolková republika Nemecko a Rumunsko vo svojich vyjadreniach vedľajších účastníkov konania v podstate navrhujú, aby Súdny dvor odvolaniam vyhovel.

29 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 12. januára 2016 boli veci C-593/15 P a C-594/15 P spojené na spoločné konanie na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a na účely vyhlásenia rozsudku.

O odvolaniach

30 Na podporu svojich odvolaní Slovenská republika uvádza dva odvolacie dôvody, pričom prvý odvolací dôvod je založený na nesprávnych právnych posúdeniach a druhý odvolací dôvod, ktorý je predložený subsidiárne, na porušení povinnosti odôvodnenia uloženej Všeobecnému súdu.

O prvom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

31 Slovenská republika svojím prvým odvolacím dôvodom Všeobecnému súdu vytýka, že sa dopustil viacnásobného nesprávneho právneho posúdenia pri posudzovaní povahy a účinkov sporných listov. Tento odvolací dôvod je rozdelený na tri okruhy argumentov.

32 Po prvé Slovenská republika v podstate tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne posúdil povahu súm požadovaných v sporných listoch tým, že ich minimálne implicitne považoval za „vlastné zdroje“ v zmysle článku 2 ods. 1 rozhodnutia 2007/436. Všeobecný súd pri rozhodovaní o rozhodovacích právomociach Komisie teda nesprávne uplatnil právne predpisy a judikatúru týkajúce sa vlastných zdrojov. Keďže správna právna kvalifikácia týchto súm bola relevantná pre posúdenie prípustnosti žalôb, Všeobecný súd sa bez toho, aby sa tým nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, nemohol

v bodoch 54 a 55 prvého napadnutého uznesenia, ako aj v bodoch 53 a 54 druhého napadnutého uznesenia obmedziť na konštatovanie, že argumenty predložené v tejto súvislosti Slovenskou republikou spadajú pod meritórne posúdenie veci.

- 33 V každom prípade judikatúra, ktorú Všeobecný súd citoval v bodoch 28 až 34 prvého napadnutého uznesenia a v bodoch 27 až 33 druhého napadnutého uznesenia, nie je podľa Slovenskej republiky v prejednávanej veci relevantná, pretože sa týka povinností členských štátov v oblasti vlastných zdrojov v rámci bilaterálnych vzťahov medzi Komisiou a členským štátom, ktorý má povinnosť sprístupniť takéto zdroje. V prejednávaných veciach ide totiž o trojstranný vzťah medzi Komisiou, Spolkovou republikou Nemecko ako členským štátom, ktorý je povinný sprístupniť vlastné zdroje, a Slovenskou republikou, ktorá nebola zodpovedná za sprístupnenie uvedených zdrojov.
- 34 Vo svojich pripomienkach k vyjadreniam vedľajších účastníkov konania Slovenská republika ďalej zdôrazňuje právnu neistotu a riziko závažných finančných dôsledkov, ktoré vyplývajú z neistoty v súvislosti s právnym základom údajnej povinnosti sprístupniť požadované sumy. Spochybňuje samotnú existenciu takejto povinnosti podľa práva Únie. Keďže Komisia v sporných listoch stanovila povinnosť a dôsledky, ktoré toto právo neupravuje, tieto listy jednoznačne vyvolávajú právne účinky, ktoré by mohli ovplyvniť jej záujmy. V každom prípade by bolo vhodné, aby Súdny dvor objasnil problematiku týkajúcu sa uvedeného právneho základu v predmetných veciach.
- 35 Po druhé Slovenská republika uvádza, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že v podstate v bode 41 prvého napadnutého uznesenia a v bode 40 druhého napadnutého uznesenia povýšil kritérium právomoci autora napadnutého aktu na podmienku *sine qua non* existencie napadnutelného aktu. Je síce pravda, že Súdny dvor v bode 55 rozsudku z 13. februára 2014, Maďarsko/Komisia (C-31/13 P, EU:C:2014:70), rozhodol, že právne účinky aktu treba posúdiť aj s ohľadom na právomoci inštitúcie, ktorá je jeho autorom. Túto judikatúru však nemožno vykladať tak, že by chýbajúca právomoc neodvratne viedla k tomu, že akt inštitúcie Únie nemôže byť v žiadnom prípade aktom so záväznými právnymi účinkami, proti ktorému možno podať žalobu o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ. Takýto prístup by zbavil dôvod protiprávnosti založený na nedostatku právomoci autora aktu akejkoľvek relevantnosti.
- 36 Po tretie sa Slovenská republika domnieva, že na rozdiel od toho, ako Všeobecný súd rozhodol v bode 59 prvého napadnutého uznesenia a v bode 58 druhého napadnutého uznesenia, možnosť vykonať podmienecnú platbu nemôže ani vyvážiť nedostatočnú súdnu ochranu a nedostatočný prístup k spravodlivosti, ani vyriešiť otázku naliehavosti situácie v takom prípade, o aký ide vo veciach samých. Neprípustnosť žalôb predložených Všeobecnému súdu by totiž mala neprijateľné negatívne dosahy na jej situáciu, pretože Slovenská republika by mohla spochybniť požiadavky Komisie len v rámci prípadnej žaloby o nesplnenie povinnosti a hrozilo by teda riziko vzniku povinnosti zaplatiť značné úroky z omeškania. Voľba podmienenej platby, ktorá nie je upravená v žiadnom právnom akte Únie a ktorej spätné vyplatenie nie je judikatúrou zaručené, jej vôbec nezaistuje prístup k spravodlivosti.
- 37 Komisia spochybňuje opodstatnenosť všetkých týchto argumentov a domnieva sa, že prvý odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.
- 38 Po prvé táto inštitúcia tvrdí, že argumenty týkajúce sa povahy požadovaných súm, ich zaplatenia Slovenskou republikou a existencie povinnosti tohto členského štátu sprístupniť tieto sumy spadajú do posúdenia dôvodnosti žalôb, a nie ich prípustnosti. Komisia v súvislosti s posúdením prípustnosti zastáva názor, že Všeobecný súd preskúmal obsah sporných listov v súlade s judikatúrou a správne rozhodol, že tieto listy vzhľadom na ich obsah sú len výzvou na sprístupnenie vlastných zdrojov, čo ani Slovenská republika, ani členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, nespochybnili. Všeobecný súd teda správne posúdil žaloby podľa právnych ustanovení a judikatúry, ktoré sa vzťahujú na vlastné zdroje.

- 39 V tejto súvislosti na jednej strane nemožno spochybníť, že sporné sumy sú clom, a teda sú tradičnými vlastnými zdrojmi. Na druhej strane Všeobecný súd tým, že analyzoval uvedené ustanovenia v štádiu prípustnosti, vôbec nerozhodol o prípadnej povinnosti Slovenskej republiky sprístupniť sporné sumy. Zo všetkých týchto ustanovení ako ich vykladá judikatúra, ako aj z pravidiel upravujúcich konanie o nesplnení povinnosti vyplýva, že Komisia nemá nijakú právomoc záväzne rozhodovať o výške vlastných zdrojov, stanovení lehoty na ich zaplatenie a ani o úrokoch z omeškania.
- 40 V každom prípade Komisia zastáva názor, že aj keby bolo potrebné usudzovať, že sporné listy sa netýkajú platby vlastných zdrojov, tieto listy nemôžu mať záväzné právne účinky. Na prijatie takéhoto záväzného právneho aktu totiž nebol určený nijaký právny základ.
- 41 Po druhé Komisia v podstate tvrdí, že v prejednávanych veciach sa preskúmanie rozsahu jej právomocí uskutočňuje v rámci komplexného preskúmania otázky, či možno sporné listy vzhľadom na ich povahu, okolnosti ich prijatia a právomoci ich autora napadnúť žalobou. Podľa nej treba rozlišovať medzi aktmi, ktoré majú právne účinky a prijala ich inštitúcia, ktorá k tomu nemala právomoc, a aktmi, ktoré nemajú takéto účinky a ktoré teda nemožno napadnúť žalobou o neplatnosť.
- 42 Po tretie sa Komisia domnieva, že z charakteristík systému vlastných zdrojov nevyhnutne vyplýva, že Komisia nemá v tejto oblasti právomoc prijímať záväzné rozhodnutia. Neexistenciu takejto právomoci však nemožno prirovnávať k odopretiu práva Slovenskej republiky na účinnú súdnu ochranu. To isté platí aj pre povinnosť tohto členského štátu zaplatiť úroky z omeškania, ktorá vyplýva priamo z článku 11 nariadenia č. 1150/2000. Okrem toho podmienená platba nie je určená na zabezpečenie práva na účinnú súdnu ochranu, ale na zmiernenie prípadnej finančnej záťaže členského štátu, ktorú môže predstavovať povinnosť zaplatiť úroky z omeškania. Navyše riziko vzniku úrokov z omeškania je spojené s nesplnením povinnosti sprístupniť vlastné zdroje, a nie so spornými listami obsahujúcimi výzvu v tomto zmysle.
- 43 Okrem toho neexistenciu právomoci prijímať záväzné rozhodnutia v oblasti vlastných zdrojov potvrdzuje aj skutočnosť, že Rada zamietla návrh na zmenu článku 17 nariadenia č. 1150/2000, ktorou by sa Komisii priznala právomoc preskúmať vec a prijať riadne odôvodnené rozhodnutie, pokiaľ by suma vzniknutých nárokov prevyšovala 50 000 eur.
- 44 Komisia okrem toho uvádza, že žalobu o neplatnosť možno podať len vtedy, ak sa spor týka platnosti aktu vyvolávajúceho právne účinky. Naopak, ak predmetom sporu je existencia povinnosti členského štátu, ktorá vyplýva z práva Únie, jediným dostupným prostriedkom nápravy je žaloba o nesplnenie povinnosti. Zmluvy totiž neupravujú žiadne konanie, v ktorom by členský štát mohol žiadať o určenie, že splnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie.
- 45 Česká republika, Spolková republika Nemecko a Rumunsko zastávajú názor, že prvému odvolaciemu dôvodu treba vyhovieť.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 46 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že za „napadnuteľné akty“ v zmysle článku 263 ZFEÚ sa považujú všetky opatrenia prijímané inštitúciami Únie bez ohľadu na ich formu, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky (rozsudok z 13. februára 2014, Maďarsko/Komisia, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 54 a citovaná judikatúra).
- 47 Na účely určenia, či napadnutý akt má takéto účinky, sa treba zamerať na jeho podstatu (rozsudok z 22. júna 2000, Holandsko/Komisia, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27 a citovaná judikatúra). Tieto účinky treba posúdiť s ohľadom na objektívne kritériá, akým je obsah tohto aktu, prípadne zohľadniť

okolnosti, za akých bol tento akt prijatý, a zároveň zohľadniť právomoci inštitúcie, ktorá je jeho autorom (rozsudok z 13. februára 2014, Maďarsko/Komisia, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 55 a citovaná judikatúra).

- 48 Všeobecný súd v napadnutých uzneseniach rozhodol o námietkach neprípustnosti vznesených Komisiou bez prejednávania veci samej. Ako už bolo uvedené v bodoch 22 a 23 tohto rozsudku, Všeobecný súd po preskúmaní rozdelenia právomocí medzi Komisiou a členskými štátmi v oblasti vzniku vlastných zdrojov podľa ustanovení rozhodnutia 2007/436 a nariadenia č. 1150/2000 dospel v bode 41 prvého napadnutého uznesenia a v bode 40 druhého napadnutého uznesenia k záveru, že pri neexistencii ustanovenia, ktoré by Komisii umožňovalo prijať akt ukladajúci členskému štátu povinnosť sprístupniť vlastné zdroje, treba sporné listy považovať za akty, ktoré majú informatívnu povahu a sú obyčajnou výzvou určenou Slovenskej republike.
- 49 V tejto súvislosti Všeobecný súd spresnil, že taký názor Komisie, aký je vyjadrený v týchto listoch, nezaväzuje vnútroštátne orgány a že tento názor rovnako ako odôvodnené stanovisko vydané v štádiu pred podaním žaloby v konaní o nesplnení povinnosti nie je napadnuteľným aktom.
- 50 Na jednej strane je zrejmé, že Všeobecný súd v zásade svoje posúdenie napadnuteľnosti sporných listov založil na preskúmaní právomocí Komisie na základe ustanovení rozhodnutia 2007/436 a nariadenia č. 1150/2000. Na rozdiel od tvrdenia Slovenskej republiky týmto však ani neposúdil povahu požadovaných prostriedkov, ani tieto prostriedky nekvalifikoval ako „vlastné zdroje“.
- 51 Všeobecný súd sa totiž v napadnutých uzneseniach obmedzil na abstraktné objasnenie povinností členských štátov a právomocí Komisie v oblasti vlastných zdrojov Únie. Keďže Komisia, ako vyplýva z bodov 4 až 10 prvého napadnutého uznesenia a bodov 4 až 10 druhého napadnutého uznesenia, vydala sporné listy v tejto oblasti, Všeobecný súd bez toho, aby sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, mohol posúdiť uvedené povinnosti a právomoci z hľadiska právnej úpravy týkajúcej sa vlastných zdrojov len na účely preskúmania napadnuteľnosti uvedených listov a bez skúmania meritórnej otázky jej uplatnenia na okolnosti vo veci samej a kvalifikácie predmetných súm.
- 52 Okrem toho sa treba domnievať, že za týchto okolností Všeobecný súd v bode 55 prvého napadnutého uznesenia a v bode 54 druhého napadnutého uznesenia správne zamietol ako neúčinné argumenty Slovenskej republiky založené na dôvodnosti obsahu sporných listov.
- 53 Na druhej strane treba naproti tomu poznamenať, že – ako správne tvrdí Slovenská republika – Všeobecný súd sa uspokojil s preskúmaním právomocí autora aktu, ale zároveň neanalyzoval obsah týchto sporných listov, čo je v rozpore s požiadavkami judikatúry uvedenej v bode 47 tohto rozsudku.
- 54 V dôsledku toho sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia.
- 55 Treba však pripomenúť, že ak odôvodnenie rozhodnutia Všeobecného súdu vykazuje porušenie práva Únie, ale jeho výroková časť sa napriek tomu zdá byť dôvodná z iných právnych dôvodov, takéto porušenie nemá za následok zrušenie tohto rozsudku, pričom je potrebné nahradiť odôvodnenie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. júla 2013, Komisia a i./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 150, ako aj z 5. marca 2015, Komisia a i./Versalis a i., C-93/13 P a C-123/13 P, EU:C:2015:150, bod 102 a citovanú judikatúru).
- 56 V prejednávanej veci ide o tento prípad.
- 57 Vzhľadom na judikatúru citovanú v bodoch 46 a 47 tohto rozsudku a s ohľadom na okolnosti vydania sporných listov, ako aj právomocí Komisie z analýzy obsahu sporných listov teda vyplýva, že tieto listy nemožno považovať za „napadnuteľné akty“.

- 58 Po prvé, pokiaľ ide o obsah uvedených listov, treba uviesť, že riaditeľ v nich po pripomenutí dotknutého skutkového stavu vyjadril názor tohto riaditeľstva, podľa ktorého sa Slovenská republika považuje za zodpovednú za straty vlastných zdrojov vzniknuté v Nemecku. Riaditeľ zastával názor, že Slovenská republika má vykompenzovať tieto straty a že v prípade nesprístupnenia príslušných súm by porušila zásadu lojálnej spolupráce a ohrozila by riadne fungovanie systému vlastných zdrojov. Vzhľadom na tieto skutočnosti ju riaditeľ vyzval na sprístupnenie súm zodpovedajúcich príslušným stratám a spresnil, že v prípade nezaplatenia v lehote stanovenej v týchto listoch vznikne povinnosť zaplatiť úroky z omeškania podľa článku 11 nariadenia č. 1150/2000.
- 59 Z tejto výzvy vyplýva, že Komisia v sporných listoch v podstate oznámila Slovenskej republike svoje stanovisko týkajúce sa právnych dôsledkov strát vlastných zdrojov, ktoré vznikli v Nemecku, a povinností, ktoré podľa nej z toho vyplývajú Slovenskej republike. Vzhľadom na toto stanovisko vyzvala tento členský štát na sprístupnenie predmetných súm.
- 60 Je potrebné domnievať sa, že ani vyjadrenie obvyčajného právneho stanoviska, ani obvyčajná výzva na sprístupnenie predmetných súm nie sú spôsobilé vyvolávať právne účinky.
- 61 Len na základe skutočnosti, že sporné listy stanovujú lehotu na sprístupnenie týchto súm a zároveň sa v nich upozorňuje na to, že omeškanie s platbou vedie k vzniku úrokov z omeškania, sa s ohľadom na celkový obsah týchto listov nemožno domnievať, že Komisia zamýšľala namiesto vyjadrenia svojho stanoviska prijať akty so záväznými právnymi účinkami, a teda pripísať uvedeným listom povahu napadnutelných aktov.
- 62 Po druhé treba v tomto kontexte spresniť, že Komisia na pojednávaní uviedla, že zaslanie takých listov, akými sú sporné listy, je bežnou praxou tejto inštitúcie s cieľom začať neformálnu diskusiu o dodržiavaní práva Únie členským štátom, na ktorú môže nadväzovať začatie štádia pred podaním žaloby v konaní o nesplnení povinnosti, čo ani Slovenská republika a ani členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, nespochybnili. Tento kontext sa odráža v sporných listoch, v ktorých sa jasne uvádzajú dôvody, na základe ktorých sa Komisia domnieva, že Slovenská republika by si mohla nesplniť povinnosť vyplývajúcu z práva Únie. Okrem toho zo žalôb podaných Slovenskou republikou na Všeobecný súd jednoznačne vyplýva, že tento kontext jej bol známy a že zámer Komisie zahájiť neformálne rokovanie bol správne pochopený.
- 63 Z judikatúry vyplýva, že vzhľadom na diskrečnú právomoc Komisie začať konanie o nesplnení povinnosti nemôže mať odôvodnené stanovisko záväzné právne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. septembra 1998, Komisia/Nemecko, C-191/95, EU:C:1998:441, bod 46 a citovanú judikatúru). To *a fortiori* platí práve pre listy, ktoré rovnako ako sporné listy možno považovať za jednoduché nadviazanie neformálneho kontaktu pred začatím štádia pred podaním žaloby v konaní o nesplnení povinnosti.
- 64 Po tretie v súvislosti s právomocami Komisie nie je medzi účastníkmi konania sporné, že táto inštitúcia v každom prípade nemá žiadnu právomoc prijímať záväzné akty, ktorými by sa členskému štátu ukladala povinnosť sprístupniť také sumy, o aké ide vo veciach samých. Aj keby sa tieto sumy, ako uvádza Slovenská republika, nemali považovať za „vlastné zdroje“, právny základ na prijatie záväzného aktu, ako tvrdila Komisia na pojednávaní pred Súdnym dvorom, nemožno určiť. Ďalej ak by sa uvedené sumy v rozpore s argumentmi Slovenskej republiky mali považovať za „vlastné zdroje“, treba poznamenať, že tento členský štát neprotirečil argumentácii Komisie, že ani rozhodnutie 2007/436 a ani nariadenie č. 1150/2000 jej nepriznávajú rozhodovaciu právomoc.
- 65 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy treba vyvodiť záver, že sporné listy nie sú „napadnutelnými aktmi“ v zmysle článku 263 ZFEÚ, bez toho, aby bolo potrebné zaoberať sa meritórnou otázkou, ktorá sa týka uplatniteľnosti rozhodnutia 2007/436 a nariadenia č. 1150/2000 a právnej kvalifikácie požadovaných súm.

- 66 Tento záver nie je spochybnený argumentmi Slovenskej republiky, ktoré sa týkajú práva na účinnú súdnu ochranu, zbytočných prietahov v spore spôsobených Komisiou a rizika úrokov z omeškania. V súvislosti s podmienkou týkajúcou sa záväzných právnych účinkov, ktorá sa má vykladať z hľadiska práva na účinnú súdnu ochranu zaručeného článkom 47 prvým odsekom Charty základných práv Európskej únie, stačí pripomenúť, že cieľom tohto práva nie je zmena systému súdneho preskúmania upraveného Zmluvami, a najmä pravidiel o prípustnosti priamych žalôb podaných na súd Únie, ako vyplýva aj z vysvetlení k tomuto článku 47, ktoré sa podľa článku 6 ods. 1 tretieho pododseku ZEÚ a článku 52 ods. 7 tejto charty majú zohľadniť pri jeho výklade (rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 97, ako aj citovaná judikatúra). Výklad pojmu napadnuteľný akt teda z hľadiska tohto uvedeného článku 47 nemôže viesť k vylúčeniu tejto podmienky bez toho, aby súdy Únie neprekročili právomoci, ktoré im zverila Zmluva [pozri analogicky rozsudok z 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco a i./Komisia, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 81, ako aj uznesenie zo 14. mája 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Komisia, C-477/11 P, neuvverejnené, EU:C:2012:292, bod 54].
- 67 Z tohto dôvodu výrok napadnutých uznesení, ktorým sa žaloby podané Slovenskou republikou zamietajú ako neprípustné, je dôvodný, a preto treba prvý odvolací dôvod zamietnuť.

O druhom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

- 68 V druhom odvolacom dôvode, ktorý Slovenská republika vznesla subsidiárne, sa uvádza, že Všeobecný súd porušil svoju povinnosť odôvodnenia.
- 69 Podľa Slovenskej republiky po prvé Všeobecný súd vôbec neodôvodnil záver, že požadované sumy predstavujú vlastné zdroje. Uvedenie dôvodov podporujúcich tento záver je v prejednávanej veci o to dôležitejšie jednak preto, že na základe tohto záveru, hoci nesprávneho, sa uskutočnilo posúdenie prípustnosti žalôb Všeobecným súdom, a jednak preto, že kvalifikácia uvedených súm ako „vlastných zdrojov“ bola Slovenskou republikou spochybnená v jej pripomienkach k námietkam neprípustnosti. Rovnako Všeobecný súd mal odôvodniť uplatnenie judikatúry týkajúcej sa povinností členských štátov v oblasti vlastných zdrojov v rámci bilaterálnych vzťahov na trojstranný vzťah dotknutý vo veciach samých, ktoré Slovenská republika na Všeobecnom súde taktiež napadla.
- 70 Po druhé Všeobecný súd opomenul odôvodniť svoj záver, že inštitút podmienenej platby by mohol vyriešiť zložitý problém prístupu k spravodlivosti a naliehavosti situácie, ktorý sa v predmetných veciach vyskytol.
- 71 Po tretie Slovenská republika tvrdí, že odôvodnenie napadnutých uznesení sa takmer zhoduje s odôvodnením viacerých uznesení vydaných Všeobecným súdom v rovnaký deň, hoci išlo o odlišné skutkové okolnosti. Odkazuje najmä na uznesenie zo 14. septembra 2015, Slovinsko/Komisia (T-585/14, EU:T:2015:662), ktoré sa podľa nej týka prípadu straty tradičných vlastných zdrojov z dôvodu udelenia dovozného povolenia na dovoz cukru a na rozdiel od prejednávaných vecí sa týka dvojstranného vzťahu medzi členským štátom a Komisiou.
- 72 Komisia popiera dôvodnosť všetkých týchto argumentov.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 73 Treba pripomenúť, že povinnosť odôvodňovať rozsudky vyplýva z článku 36 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ktorý sa na konanie pred Všeobecným súdom uplatňuje na základe článku 53 prvého odseku toho istého štatútu a článku 117 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu. Podľa ustálenej

judikatúry musia byť z odôvodnenia rozsudku Všeobecného súdu jasne a nepochybne zrejmé jeho úvahy tak, aby sa dotknuté osoby mohli oboznámiť s dôvodmi prijatého rozhodnutia a Súdny dvor mohol vykonať svoje súdne preskúmanie (rozsudok z 19. decembra 2012, *Mitteldeutsche Flughafen a Flughafen Leipzig-Halle/Komisia*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, bod 83, ako aj citovaná judikatúra).

- 74 Okrem toho z ustálenej judikatúry vyplýva, že povinnosť odôvodnenia prináležiaca Všeobecnému súdu mu neukladá, aby vypracoval odôvodnenie, ktoré by vyčerpávajúcim spôsobom a jednotlivo rozoberalo všetky tvrdenia účastníkov sporu. Postačuje, ak odôvodnenie umožní dotknutým osobám oboznámiť sa s dôvodmi, ktoré viedli Všeobecný súd k tomu, že nevyhoveli ich argumentom, a Súdnemu dvoru poskytne dostatok informácií potrebných na výkon jeho súdneho preskúmania (pozri v tomto zmysle najmä uznesenie z 12. júla 2016, *Pérez Gutiérrez/Komisia*, C-604/15 P, neuvverejnené, EU:C:2016:545, bod 27 a citovanú judikatúru).
- 75 V prejednávaných veciach Všeobecný súd v napadnutých uzneseniach jasne vysvetlil dôvody, na základe ktorých dospel k záveru, že sporné listy nemožno napadnúť žalobou o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ. Z preskúmania prvého odvolacieho dôvodu predloženého Slovenskou republikou vyplýva, že z odôvodnenia týchto uznesení bol tento členský štát schopný pochopiť úvahy, ktoré viedli ku konštatovaniu neprípustnosti, a mohol napadnúť ich dôvodnosť, a že toto odôvodnenie uznesení umožnilo Súdnemu dvoru uskutočniť jeho preskúmanie.
- 76 Z toho vyplýva, že napadnuté uznesenia nie sú poznačené porušením povinnosti odôvodnenia.
- 77 Tento záver nespochybňujú argumenty predložené Slovenskou republikou.
- 78 Po prvé v súvislosti s tvrdením tohto členského štátu, že Všeobecný súd mal vysvetliť, prečo sa domnieval, že na posúdenie napadnuteľnosti sporných listov sa má uplatniť rozhodnutie 2007/436, a nariadenie č. 1150/2000, treba uviesť, že Všeobecný súd odpovedal na argumenty o neuplatniteľnosti týchto predpisov predložené tomuto súdu, keď uviedol, že tieto argumenty spadajú pod posúdenie dôvodnosti žalôb.
- 79 Po druhé za týchto okolností je zároveň irelevantná skutočnosť – aj keby sa považovala za preukázanú – že odôvodnenie napadnutých uznesení je takmer totožné s odôvodnením uznesení vydaných v iných veciach, ktoré sa týkali iných skutkových okolností.
- 80 Po tretie Všeobecný súd tým, že správne poukázal na to, že aj keď podmienka týkajúca sa záväzných právnych účinkov má byť vykladaná vo svetle zásady účinnej súdnej ochrany, takýto výklad nemôže viesť k vylúčeniu tejto podmienky bez toho, aby boli prekročené právomoci, ktoré Zmluva priznáva súdom Únie, Všeobecný súd právne dostatočným spôsobom odpovedal na argumenty Slovenskej republiky založené na údajne nedostatočne účinnej súdnej ochrane s ohľadom na uvádzanú naliehavosť situácie.
- 81 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy treba druhý odvolací dôvod zamietnuť, a preto je potrebné odvolania zamietnuť v celom rozsahu.

O trovách

- 82 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdného dvora, uplatniteľného na odvolacie konanie na základe článku 184 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.
- 83 Keďže Komisia navrhla zaviazat' Slovenskú republiku na náhradu trov konania a Slovenská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ju, aby znášala svoje vlastné trovy konania a nahradila trovy konania vynaložené Komisiou.

84 Článok 140 ods. 1 rokovacieho poriadku, uplatniteľný taktiež na odvolacie konanie na základe článku 184 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, stanovuje, že členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania.

85 Česká republika, Spolková republika Nemecko a Rumunsko preto znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Odvolania sa zamietajú.

2. Slovenská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.

3. Česká republika, Spolková republika Nemecko a Rumunsko znášajú svoje vlastné trovy konania.

von Danwitz

Vajda

Juhász

Jürimäe

Lycourgos

Rozsudok bol vyhlásený v Luxemburgu 25. októbra 2017.

Tajomník

A. Calot Escobar

Predseda štvrtej komory

T. von Danwitz