Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ TRIBUNÁLU (čtvrtého senátu)

26. října 2023 *

„Žaloba na neplatnost – Institucionální právo – Plné uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Rumunsku – Absence napadnutelného aktu – Nedosažení požadované jednomyslnosti – Zjevná částečná nepřípustnost – Návrh na stanovení lhůty, v níž bude možné pokračovat v řízení o žalobě – Částečně zjevný nedostatek pravomoci“

Ve věci T-48/23,

Eugen Tomac, s bydlištěm v Bruselu (Belgie), zástupce: R. Duta, avocat,

žalobce,

proti

Radě Evropské unie,

žalované,

TRIBUNÁL (čtvrtý senát),

ve složení: R. da Silva Passos (zpravodaj), předseda, S. Gervasoni a I. Reine, soudci,

za soudní kancelář: V. Di Bucci, vedoucí

vydává toto

Usnesení

1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se žalobce E. Tomac domáhá zaprvé zrušení „rozhodnutí“ Rady Evropské unie ze dne 8. prosince 2022 spočívajícího v nepřijetí návrhu č. 15218/22 rozhodnutí Rady o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Bulharsku a Rumunsku (dále jen „návrh č. 15218/22“) a zadruhé, v případě, že by mu nebylo přiznáno postavení privilegovaného žalobce, stanovení lhůty, v níž bude moci v řízení o žalobě pokračovat Evropský parlament nebo jiný unijní či vnitrostátní orgán jednající z titulu tohoto postavení.

* Jednací jazyk: francouzština.

Skutečnosti předcházející sporu

2 Schengenské *acquis*, o němž se hovoří v článku 1, odkazujícím na přílohu A rozhodnutí Rady 1999/435/ES ze dne 20. května 1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. 1999, L 176, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 136), je soubor právních předpisů, jejichž cílem je postupné odstraňování kontrol na společných hranicích v rámci členských států schengenského prostoru.

3 Amsterodamská smlouva připojila ke Smlouvě o EU a Smlouvě o ES Protokol o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie (Úř. věst. 1997, C 340, s. 93). Protokol (č. 19) o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie, připojený ke Smlouvě o Evropské unii (Úř. věst. 2008, C 115, s. 290), byl následně připojen k Lisabonské smlouvě (Úř. věst. 2010, C 83, s. 290).

4 Pokud jde o Rumunsko, čl. 4 odst. 1 a 2 Protokolu o podmínkách a pravidlech přijetí Bulharské republiky a Rumunska do Evropské unie (Úř. věst. 2005, L 157, s. 29) k Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2005, L 157, s. 203) (dále jen „protokol k aktu o přistoupení Rumunska k Unii“), stanoví:

1. Ustanovení schengenského *acquis*, [jak bylo začleněno] do rámce Evropské unie, a aktů na ně navazujících nebo s ním jinak souvisejících, uvedená v příloze II, jakož i všech dalších takových aktů přijatých přede dnem přistoupení jsou ode dne přistoupení závazná a použitelná v [Bulharské republice] a Rumunsku.

2. Ustanovení schengenského *acquis*, jak bylo začleněno do rámce Evropské unie, a aktů na ně navazujících nebo s ním jinak souvisejících, která nejsou uvedena v odstavci 1, jsou závazná pro [Bulharskou republiku] a Rumunsko ode dne přistoupení, avšak jsou v každém z nich použitelná pouze na základě evropského rozhodnutí Rady vydaného za tímto účelem poté, co bylo podle platných schengenských postupů pro vyhodnocování ověřeno, že podmínky nezbytné pro uplatnění všech předmětných částí *acquis* byly v tomto státě splněny.

Toto rozhodnutí přijme Rada po konzultaci s Evropským parlamentem na základě jednomyslnosti svých členů zastupujících vlády členských států, vůči nimž již ustanovení uvedená v tomto odstavci nabyla účinku, a zástupce vlády členského státu, vůči němuž tato ustanovení mají nabýt účinku. […]“

5 Po přistoupení k Unii dne 1. ledna 2007 přijalo Rumunsko v letech 2009 až 2011 řadu opatření v rámci postupů schengenského hodnocení s cílem splnit kritéria požadovaná pro plné uplatňování ustanovení schengenského *acquis*.

6 Ve dnech 29. září 2010 a 8. července 2011 předsednictví Rady vypracovalo a následně pozměnilo první návrh rozhodnutí Rady o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Bulharské republice a Rumunsku, a sice návrh č. 14142/10, nyní návrh č. 14142/1/10 (dále jen „návrh č. 14142/10“).

7 Usnesením ze dne 8. června 2011 o návrhu č. 14142/10 (Úř. věst. 2012, ES 380, s. 160) vyjádřil Parlament k tomuto návrhu kladné stanovisko.

8 V závěrech ze dne 9. června 2011 o dokončení hodnocení stavu připravenosti Rumunska provádět všechna ustanovení schengenského *acquis* (9166/3/11 REV 3) vzala Pracovní skupina Rady pro schengenské záležitosti ve složení pro schengenské hodnocení na vědomí dokončení postupů schengenského hodnocení týkajících se Rumunska. Vzhledem k tomu, že tato skupina konstatovala, že Rumunsko splnilo podmínky ve všech oblastech schengenského *acquis*, dospěla k závěru, že Rada může přijmout rozhodnutí uvedené v čl. 4 odst. 2 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii.

9 Ačkoli bylo dne 24. června 2011 dohodnuto, že rozhodnutí o přistoupení Rumunska k schengenskému prostoru by mělo být přijato nejpozději v září roku 2011, Rada nicméně na zasedání dne 22. září 2011 hlasování o přijetí tohoto rozhodnutí odložila.

10 Usnesením ze dne 13. října 2011 o přistoupení Bulharska a Rumunska k Schengenské dohodě (Úř. věst. 2013, ES 94, s. 13) Parlament zopakoval svou podporu přistoupení Rumunska k schengenskému prostoru. Vyzval Radu, aby za tímto účelem přijala nezbytná opatření.

11 O návrhu rozhodnutí Rady č. 14302/3/11 ze dne 7. prosince 2011, který vypracovalo předsednictví Rady, nebylo na zasedání Rady dne 9. prosince 2011 hlasováno.

12 Usnesením ze dne 11. prosince 2018 o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Bulharsku a Rumunsku: zrušení kontrol na vnitřních pozemních, námořních a vzdušných hranicích (Úř. věst. 2020, C 388, s. 18), Parlament vyzval Radu, aby na základě svého návrhu rozhodnutí č. 14142/10 co nejdříve předložila nový návrh rozhodnutí o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Rumunsku a aby pomocí jediného právního aktu přijala okamžité rozhodnutí o zrušení kontrol na vnitřních hranicích.

13 Následně Evropská komise potvrdila, že Rumunsko splňuje podmínky nezbytné k tomu, aby byla ustanovení schengenského *acquis* uznána za použitelná v tomto státě, a v prvním sdělení Evropskému parlamentu a Radě ze dne 2. června 2021, nazvaném „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“ [COM(2021) 277 final], a poté ve druhém sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 24. května 2022 nazvaném „Zpráva o stavu Schengenu 2022“ [COM(2022) 0301 final], vyzvala Radu, aby za tímto účelem přijala nezbytná opatření.

14 Usnesením ze dne 18. října 2022 o přistoupení Rumunska a Bulharska k schengenskému prostoru (Úř. věst. 2023, C 149, s. 11) Parlament opětovně vyzval Radu, aby přijala veškerá nezbytná opatření k přijetí rozhodnutí o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Rumunsku do konce roku 2022.

15 Odborná zpráva ze dne 21. října 2022, vypracovaná z pověření Komise o dobrovolné zjišťovací misi uskutečněné v Bulharsku a Rumunsku, zaměřené na uplatňování schengenského *acquis* a jeho vývoj od roku 2011 (13906/22), potvrdila závěry hodnoticích postupů ukončených v roce 2011. Tato zpráva rovněž uváděla, že Rumunsko provedlo *acquis* a jeho nástroje, a dokonce posílilo jejich uplatňování ve všech oblastech. Ve sdělení Evropskému parlamentu a Radě ze dne 16. listopadu 2022, nazvaném „Posílení schengenského prostoru prostřednictvím plné účasti Bulharska, Rumunska a Chorvatska v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích“ [COM(2022) 636 final] Komise znovu vyzvala Radu, aby Rumunsko přijala do schengenského prostoru.

16 Dne 29. listopadu 2022 vypracovalo předsednictví Rady na základě čl. 4 odst. 2 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii návrh č. 15218/22.

17 Dne 8. prosince 2022 zasedala Rada ve složení pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí (SVV), aby v rámci politické správy schengenského prostoru (schengenská rada) a nelegislativních činností rozhodlo o návrhu č. 15218/22 zařazeném do bodu 3 písm. a) pořadu jednání, v němž bylo stanoveno, že lze požádat o hlasování za účelem případného přijetí. Z důvodu nedosažení jednomyslnosti zástupců vlád členských států nebyl návrh č. 15218/22 na tomto zasedání přijat.

18 Žalobce je poslancem Evropského parlamentu rumunské státní příslušnosti.

19 Dne 15. prosince 2022 se elektronickou poštou obrátil na generální ředitelku pro SVV generálního sekretariátu Rady, zda by mu mohla sdělit výsledky hlasování o plném uplatňování schengenského *acquis* v Rumunsku, které bylo zařazeno na pořad jednání Rady dne 8. prosince 2022, a poskytnout zápis z tohoto jednání nebo zprávu k němu.

20 Generální ředitelka pro SVV generálního sekretariátu Rady dne 16. prosince 2022 žalobci e-mailem odpověděla, že během tohoto zasedání nebyl skutečně návrh č. 15218/22 přijat a že v souladu s články 8 a 9 jednacího řádu Rady se výsledky hlasování nezveřejňují, jelikož se jednalo o projednání nelegislativního aktu, které není veřejné. Dodala, že nebyl zveřejněn ani zápis o tom, jak bylo postupováno.

Návrhová žádání účastníků řízení

21 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil „rozhodnutí“ Rady ze dne 8. prosince 2022, spočívající v nepřijetí návrhu č. 15218/22;

– v případě, že mu nebude přiznáno postavení privilegovaného žalobce, stanovil lhůtu, v níž bude moci v řízení o žalobě pokračovat případně jménem Parlamentu nebo jiného unijního nebo vnitrostátního orgánu jednajících z titulu tohoto postavení;

– uložil Radě náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

22 Podle článku 126 jednacího řádu Tribunálu platí, že v případě zjevného nedostatku pravomoci Tribunálu k projednání určitého návrhu nebo je-li určitý návrh zjevně nepřípustný, může Tribunál kdykoli rozhodnout usnesením s odůvodněním, aniž by pokračoval v řízení.

23 Tribunál pokládá projednávanou věc za dostatečně objasněnou písemnostmi ve spise a v souladu s uvedeným článkem rozhodne ve věci, aniž bude pokračovat v řízení.

24 Úvodem je třeba připomenout, že vzhledem k tomu, že přípustnost žaloby je nepominutelným důvodem, kterým se musí Tribunál zabývat i bez návrhu, není přijetí usnesení na základě článku 126 jednacího řádu Tribunálu podmíněno zpochybněním přípustnosti žaloby žalovanou stranou. V projednávané věci je pro účely posouzení zjevné nepřípustnosti irelevantní, že žaloba

nebyla žalované straně doručena, takže tato strana nemohla namítat zjevnou nepřípustnost žaloby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 2020, C-69/19 P, Credito Fondiario v. Jednotný výbor pro řešení krizí, EU:C:2020:178, bod 54 a citovaná judikatura).

25 Z ustálené judikatury týkající se přípustnosti žalob na neplatnost vyplývá, že pro účely kvalifikace napadených aktů je třeba se zaměřit na samotný obsah těchto aktů a úmysl jejich autorů. V tomto ohledu je za napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU považován každý akt přijatý orgány v jakékoliv formě a jakékoliv povahy, který vyjadřuje konečné stanovisko orgánu ve správním řízení a jehož účelem je vyvolat závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. července 2008, Athinaïki Techniki v. Komise, C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 42; ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise, C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 52, a ze dne 19. listopadu 2013, Komise v. Rada, C-63/12, EU:C:2013:752, bod 28 a citovaná judikatura).

26 Z hlediska těchto zásad je třeba ověřit, zda v projednávané věci představuje nepřijetí návrhu č. 15218/22 Radou napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU.

27 Je pravda, jak uvádí žalobce, že z čl. 4 odst. 2 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Evropské unii vyplývá, že k přijetí rozhodnutí Rady o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Rumunsku může dojít až poté, co bude podle postupů schengenského hodnocení ověřeno, že v tomto členském státě byly splněny podmínky nezbytné pro uplatňování všech příslušných částí *acquis* (viz bod 4 výše). Je rovněž pravda, že v projednávané věci bylo toto ověření ukončeno dne 9. června 2011 přijetím závěrů Pracovní skupiny Rady pro schengenské záležitosti ve složení pro schengenské hodnocení (viz bod 8 výše).

28 Podle týchž ustanovení je však dokončení postupů schengenského hodnocení a tohoto ověření pouze jednou z etap postupu, na kterou navazuje konzultace Parlamentu, a po níž následuje přijetí rozhodnutí Rady o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Rumunsku.

29 Především z čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii vyplývá, že takové rozhodnutí může Rada přijmout pouze jednomyslným souhlasem svých členů zastupujících vlády členských států, vůči nimž již ustanovení schengenského *acquis* nabyla účinku, a zástupce vlády Rumunska, vůči němuž mají tato ustanovení nabýt účinku.

30 Rozhodnutí Rady uvedené v čl. 4 odst. 2 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii může tedy existovat i přes ukončení postupů schengenského hodnocení a mít pro žadatele závazné právní účinky pouze tehdy, pokud je přijato jednomyslně za podmínek uvedených v bodě 29 výše (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 13. července 2004 Komise v. Rada, C-27/04, EU:C:2004:436, bod 30).

31 V projednávané věci je přitom třeba zdůraznit, že i přes ukončení postupů schengenského hodnocení a přijetí usnesení Parlamentu ze dne 8. června a 13. října 2011, jakož i 11. prosince 2018 a 18. října 2022 nebylo v Radě při hlasování o návrhu č. 15218/22 dosaženo požadované jednomyslnosti zástupců vlád dotčených členských států (viz bod 17 výše).

32 Je třeba rovněž poznamenat, že článek 4 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii nestanoví žádnou lhůtu, po jejímž uplynutí musí být rozhodnutí Rady uvedené v odst. 2 tohoto článku přijato nebo se musí považovat za přijaté.

33 Bylo by tedy v rozporu se zněním tohoto článku, který výslovně upravuje postup zahrnující několik etap, aniž stanoví pro tento účel lhůtu, aby ukončení předchozích etap vedlo k zániku pravomoci Rady přijmout jednomyslně zástupci vlád dotčených členských států rozhodnutí ve smyslu tohoto článku. Ukončení těchto fází nebo jakékoli jiné stanovisko unijního orgánu nemůže tedy tyto zástupce zavazovat nebo předpokládat, že zaujali stanovisko, před formálním přijetím takového rozhodnutí za podmínek uvedených v bodě 29 výše.

34 Rada tedy stále může znovu zařadit návrh č. 15218/22 na pořad jednání dalšího zasedání, nebo předsednictví Rady může vypracovat nový návrh rozhodnutí Rady o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v Rumunsku. Takové hlasování o návrhu č. 15218/22 přitom neznamená nutnost přehodnotit předchozí již završené etapy přijímání rozhodnutí Rady ve smyslu čl. 4 odst. 2 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii, tedy jinými slovy zcela nové zahájení postupu podle tohoto článku.

35 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba dospět k závěru, že vzhledem k nedosažení požadované jednomyslnosti nebylo přijato žádné rozhodnutí Rady ve smyslu čl. 4 odst. 2 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii a že hlasování, které vedlo k nepřijetí návrhu č. 15218/22, neznamená samo o sobě odmítnutí Rady přijmout takové rozhodnutí později.

36 Nepřijetí návrhu č. 15218/22 nelze tedy považovat za napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU (obdobně viz rozsudek ze dne 13. července 2004, Komise v. Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, bod 34).

37 Tento závěr navíc není v rozporu s právem na účinnou právní ochranu stanoveným v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, neboť z ustálené judikatury vyplývá, že cílem tohoto ustanovení není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, zejména pravidla týkající se přípustnosti přímých žalob podaných k unijnímu soudu [viz rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych v. Komise, C-560/18 P, EU:C:2020:330, bod 62 a citovaná judikatura, a usnesení ze dne 20. května 2021, LG a další v. Komise, T-482/20, nezveřejněný, EU:T:2021:290, bod 64 a citovaná judikatura; v tomto smyslu a obdobně viz také usnesení ze dne 27. dubna 2021, Macías Chávez a další v. Španělsko a Parlament, T-719/20, EU:T:2021:216, bod 37 (nezveřejněné)]. Vzhledem k tomu, že hlasování o nepřijetí návrhu č. 15218/22, jak bylo vysvětleno výše, není rozhodnutím přijatým Radou ve smyslu čl. 4 odst. 2 protokolu k aktu o přistoupení Rumunska k Unii a nepředstavuje napadnutelný akt, nelze právo žalobce na účinnou právní ochranu uplatňovat za účelem zabránění použití pravidel přípustnosti na projednávanou žalobu (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 20. května 2021, LG a další v. Komise, T-482/20, nezveřejněné, EU:T:2021:290, bod 64).

38 První bod návrhových žádání směřující ke zrušení „rozhodnutí“ Rady ze dne 8. prosince 2022, spočívajícího v nepřijetí návrhu č. 15218/22, musí být tedy odmítnut jako zjevně nepřípustný, aniž je nutné zkoumat argumenty k věcné stránce sporu, předložené v tomto ohledu.

39 Pokud jde navíc o druhou část návrhových žádání, která směřuje k tomu, aby Tribunál v případě, že nepřizná žalobci postavení privilegovaného žalobce, stanovil lhůtu k tomu, aby Parlament nebo jiný unijní či vnitrostátní orgán jednající z titulu tohoto postavení mohl pokračovat v řízení o žalobě, je třeba zaprvé poznamenat, že podle čl. 263 druhého pododstavce SFEU se postavení privilegovaného žalobce přiznává pouze členskému státu, Parlamentu, Radě nebo Komisi. Za těchto podmínek nelze toto postavení v projednávané věci přiznat žalobci.

40 Zadruhé je nutno uvést, že Tribunál nemá pravomoc „stanovit lhůtu“ Parlamentu, jinému unijnímu orgánu nebo Rumunsku k podání žaloby proti „rozhodnutí“ Rady ze dne 8. prosince 2022 spočívajícímu v nepřijetí návrhu č. 15218/22. V tomto ohledu je třeba připomenout, že lhůty pro podání žaloby, které byly stanoveny s cílem zajistit jasnost a jistotu v právních situacích a zabránit jakékoli diskriminaci, mají kogentní povahu a nelze se od nich odchýlit ujednáním účastníků řízení ani rozhodnutím soudu (viz usnesení ze dne 25. října 2007, Estaser El Mareny v. Komise, T-274/06, nezveřejněné, EU:T:2007:323, bod 40 a citovaná judikatura).

41 Tento návrh, a tedy i druhou část návrhových žádání je proto třeba odmítnout z důvodu zjevného nedostatku pravomoci.

42 Z toho vyplývá, že žaloba musí být odmítnuta zčásti jako zjevně nepřípustná a zčásti z důvodu zjevného nedostatku pravomoci, aniž je nutné ji doručit Radě.

K nákladům řízení

43 Vzhledem k tomu, že toto usnesení bylo přijato před doručením žaloby Radě a před tím, než jí mohly vzniknout náklady řízení, postačí v souladu s článkem 133 jednacího řádu rozhodnout, že žalobce ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (čtvrtý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se odmítá zčásti jako zjevně nepřípustná a zčásti z důvodu zjevného nedostatku pravomoci.

2) Eugen Tomac ponese vlastní náklady řízení.

V Lucemburku dne 26. října 2023.

vedoucí soudní kanceláře
V Di Bucci

předseda
R. da Silva Passos