Zbierka súdnych rozhodnutí

UZNESENIE VŠEOBECNÉHO SÚDU (štvrtá komora)

z 26. októbra 2023*

„Žaloba o neplatnosť – Inštitucionálne právo – Úplné uplatňovanie ustanovení schengenského acquis v Rumunsku – Neexistencia napadnuteľného aktu – Nedosiahnutie potrebnej jednomyseľnosti – Čiastočná zjavná neprípustnosť – Žiadosť o stanovenie lehoty, v ktorej bude možné pokračovať v konaní o žalobe – Čiastočný zjavný nedostatok právomoci“

Vo veci T-48/23,

Eugen Tomac, bydliskom v Bruseli (Belgicko), v zastúpení: R. Duta, advokát,

žalobca,

proti

Rade Európskej únie,

žalovanej,

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora),

v zložení: predseda komory R. da Silva Passos (spravodajca), sudcovia S. Gervasoni a I. Reine,

tajomník: V. Di Bucci,

vydal toto

Uznesenie

1 Svojou žalobou založenou na článku 263 ZFEÚ sa žalobca, pán Eugen Tomac, domáha na jednej strane zrušenia „rozhodnutia“ Rady Európskej únie z 8. decembra 2022 spočívajúceho v neprijatí návrhu č. 15218/22 rozhodnutia Rady o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Bulharskej republike a Rumunsku (ďalej len „návrh č. 15218/22“), a na druhej strane, za predpokladu, že mu nebude priznané postavenie privilegovaného žalobcu, stanovenie lehoty, v ktorej bude mať Európsky parlament alebo iná inštitúcia Európskej únie alebo vnútroštátna inštitúcia konajúca v tomto postavení možnosť pokračovať v konaní o žalobe.

* Jazyk konania: francúzština.

Okolnosti predchádzajúce sporu

2 Schengenské acquis, ako je uvedené v článku 1, ktorý odkazuje na prílohu A k rozhodnutiu Rady 1999/435/ES z 20. mája 1999 o určení schengenského acquis na účely stanovenia právneho základu pre všetky ustanovenia alebo rozhodnutia, ktoré tvoria toto acquis, v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a Zmluvy o Európskej únii (Ú. v. ES L 176, 1999, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 176), je súborom právnych predpisov, ktorého cieľom je postupné zrušenie kontrol na spoločných hraniciach v rámci členských štátov schengenského priestoru.

3 Amsterdamská zmluva pripojila k Zmluve o EÚ a Zmluve o ES protokol, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie (Ú. v. ES C 340, 1997, s. 93). Protokol (č. 19) o schengenskom acquis začlenenom do rámca Európskej únie, pripojený k Zmluve o EÚ (Ú. v. EÚ C 115, 2008, s. 290), bol následne pripojený k Lisabonskej zmluve (Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 290).

4 Konkrétne, pokiaľ ide o Rumunsko, článok 4 ods. 1 a 2 Protokolu o podmienkach a spôsobe prijatia Bulharskej republiky a Rumunska do Európskej únie (Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 29, ďalej len „Protokol k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii“), Aktu o podmienkach pristúpenia Bulharskej republiky a Rumunska a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 203), stanovuje:

„1. Ustanovenia Schengenského acquis… začlenenom do rámca Európskej únie a na ňom založených alebo inak s ním súvisiacich aktov, ktoré sú uvedené v prílohe II, ako aj všetkých ostatných takých aktov prijatých predo dňom pristúpenia, sú odo dňa pristúpenia pre [Bulharskú republiku] a Rumunsko záväzné a v týchto štátoch uplatniteľné.

2. Tie ustanovenia Schengenského acquis začleneného do rámca Európskej únie a na ňom založených alebo inak s ním súvisiacich aktov neuvedené v odseku 1, ktoré sú síce odo dňa pristúpenia pre [Bulharskú republiku] a Rumunsko záväzné, v každom z týchto štátov sa však budú uplatňovať iba na základe na tento účel prijatého európskeho rozhodnutia Rady po overení v súlade s platnými postupmi schengenského hodnotenia, že nevyhnutné podmienky na uplatňovanie celého príslušného acquis boli v tomto štáte splnené.

Rada po porade s Európskym parlamentom prijme rozhodnutie jednomyseľne svojimi členmi, ktorí zastupujú vlády členských štátov, v ktorých sú už ustanovenia uvedené v tomto odseku účinné, a zástupcom vlády členského štátu, v ktorom majú tieto ustanovenia nadobudnúť účinnosť. …“

5 Rumunsko po pristúpení k Únii 1. januára 2007 podniklo v rokoch 2009 až 2011 sériu krokov v rámci postupov schengenského hodnotenia s cieľom splniť kritériá požadované na úplné uplatňovanie ustanovení schengenského acquis.

6 V dňoch 29. septembra 2010 a 8. júla 2011 predsedníctvo Rady vypracovalo a následne zmenilo a doplnilo prvý návrh rozhodnutia Rady o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Bulharskej republike a Rumunsku, konkrétne návrh č. 14142/10, teraz návrh č. 14142/1/10 (ďalej len „návrh č. 14142/10“).

7 Uznesením z 8. júna 2011 o návrhu č. 14142/10 (Ú. v. EÚ 380, 2012, s. 160) Parlament zaujal k tomuto návrhu kladné stanovisko.

8 Skupina pre schengenské hodnotenie pracovnej skupiny Rady pre schengenské záležitosti vo svojich záveroch z 9. júna 2011 o ukončení procesu hodnotenia pripravenosti Rumunska na vykonávanie všetkých ustanovení schengenského acquis (9166/3/11 REV 3) vzala na vedomie ukončenie postupov schengenského hodnotenia týkajúcich sa Rumunska. Konštatovala, že podmienky vo všetkých oblastiach schengenského acquis boli v Rumunsku splnené, a dospela k záveru, že Rada môže prijať rozhodnutie uvedené v článku 4 ods. 2 Protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii.

9 Hoci bolo 24. júna 2011 dohodnuté, že rozhodnutie o pristúpení Rumunska k schengenskému priestoru by sa malo prijať najneskôr v septembri 2011, Rada na zasadnutí 22. septembra 2011 hlasovanie o prijatí tohto rozhodnutia odložila.

10 Uznesením z 13. októbra 2011 o vstupe Bulharska a Rumunska do schengenského priestoru (Ú. v. EÚ 94, 2013, s. 13) Parlament opätovne vyjadril svoju podporu pristúpeniu Rumunska k schengenskému priestoru. Vyzval Radu, aby na tento účel prijala potrebné opatrenia.

11 O návrhu rozhodnutia Rady č. 14302/3/11 zo 7. decembra 2011, ktorý vypracovalo predsedníctvo Rady, sa na zasadnutí Rady 9. decembra 2011 nehlasovalo.

12 Uznesením z 11. decembra 2018 o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Bulharsku a Rumunsku: zrušenie kontrol na vnútorných pozemných, námorných a vzdušných hraniciach (Ú. v. EÚ C 388, 2020, s. 18), Parlament vyzval Radu, aby na jednej strane čo najskôr predložila nový návrh rozhodnutia o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Rumunsku na základe návrhu č. 14142/10, a na druhej strane prostredníctvom jediného právneho aktu prijala bezodkladné rozhodnutie s cieľom zrušiť kontroly na vnútorných hraniciach.

13 Európska komisia následne v prvom oznámení Európskemu parlamentu a Rade z 2. júna 2021 s názvom „Stratégia na dosiahnutie plne funkčného a odolného schengenského priestoru“ [COM(2021) 277 final] a v druhom oznámení Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 24. mája 2022 s názvom „Správa o stave Schengenu za rok 2022“ [COM(2022) 0301 final] potvrdila, že Rumunsko spĺňa potrebné podmienky na uznanie ustanovení schengenského acquis za uplatniteľné v tomto štáte.

14 Uznesením z 18. októbra 2022 o pristúpení Rumunska a Bulharska k schengenskému priestoru (Ú. v. EÚ C 149, 2023, s. 11) Parlament opätovne vyzval Radu, aby podnikla všetky potrebné kroky na prijatie rozhodnutia o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Rumunsku do konca roka 2022.

15 Správa expertov z 21. októbra 2022, ktorá bola vypracovaná pod dohľadom Komisie v rámci dobrovoľnej vyšetrovacej misie v Bulharsku a Rumunsku o uplatňovaní schengenského acquis a jeho vývoja od roku 2011 (13906/22), potvrdila závery postupov hodnotenia ukončených v roku 2011. V správe bolo takisto uvedené, že Rumunsko implementovalo acquis a jeho nástroje, a dokonca posilnilo jeho presadzovanie vo všetkých oblastiach. V oznámení Európskemu parlamentu a Rade zo 16. novembra 2022 s názvom „Silnejší Schengen prostredníctvom úplnej účasti Bulharska, Rumunska a Chorvátska na priestore bez kontrol na vnútorných hraniciach“ [COM(2022) 636 final] Komisia zopakovala svoju výzvu Rade, aby schválila pristúpenie Rumunska k schengenskému priestoru.

16 Predsedníctvo Rady 29. novembra 2022 na základe článku 4 ods. 2 Protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii vypracovalo návrh č. 15218/22.

17 Dňa 8. decembra 2022 zasadala skupina Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci (SVV), aby v rámci politického riadenia schengenského priestoru (t. j. Rady pre Schengen) a nelegislatívnych činností rozhodlo o návrhu č. 15218/22 zaradenom v bode 3 písm. a) programu zasadnutia, v ktorom je stanovené, že je možné požiadať o hlasovanie s cieľom prípadného prijatia. Keďže zástupcovia vlád členských štátov počas tohto zasadnutia v otázke návrhu č. 15218/22 nedosiahli jednomyseľnosť, tento návrh nebol prijatý.

18 Žalobca je europoslancom, ktorý je rumunským štátnym príslušníkom.

19 E-mailom z 15. decembra 2022 žalobca požiadal Generálnu riaditeľku pre SVV Generálneho sekretariátu Rady, či by mu mohla poskytnúť výsledky hlasovania o úplnom uplatňovaní schengenského acquis v Rumunsku, zaradeného do programu zasadnutia Rady z 8. decembra 2022, ako aj zápisnicu z tohto zasadnutia alebo s ním súvisiacu správu.

20 Generálna riaditeľka pre SVV Generálneho sekretariátu Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci e-mailom zo 16. decembra 2022 žalobcovi odpovedala, že počas tohto zasadnutia skutočne nebol návrh č. 15218/22 prijatý a v súlade s článkami 8 a 9 Rokovacieho poriadku Rady sa výsledky hlasovania nezverejňujú vzhľadom na to, že išlo o rokovania o nelegislatívnom akte, ktorý nie je prístupný verejnosti. Dodala, že nebola zverejnená ani zápisnica týkajúca sa tohto postupu.

Návrhy žalobcu

21 Žalobca navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil „rozhodnutie“ Rady z 8. decembra 2022 spočívajúce v neprijatí návrhu č. 15218/22,

– v prípade, že mu neprizná postavenie privilegovaného žalobcu, stanovil lehotu, v ktorej bude mať Európsky parlament alebo iná inštitúcia Európskej únie alebo vnútroštátna inštitúcia konajúca v tomto postavení možnosť pokračovať v konaní o žalobe,

– uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

22 Podľa článku 126 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu, ak Všeobecný súd zjavne nie je príslušný rozhodnúť o žalobe alebo ak je žaloba zjavne neprípustná, môže kedykoľvek rozhodnúť odôvodneným uznesením bez ďalšieho konania.

23 V prejednávanej veci Všeobecný súd dospel k záveru, že na základe písomností v spise je mu situácia dostatočne jasná a na základe tohto článku rozhodol, že o žalobe rozhodne bez ďalšieho konania.

24 Na úvod treba pripomenúť, že vzhľadom na to, že prípustnosť žaloby predstavuje dôvod týkajúci sa verejného poriadku, ktorý musí Všeobecný súd uplatniť *ex offo*, prijatie uznesenia založeného na článku 126 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu nie je podmienené napadnutím prípustnosti žaloby žalovaným. V prejednávanej veci je teda na účely posúdenia zjavnej

neprípustnosti irelevantné, že žalovanému nebola doručená žaloba, a preto sa nemohol dovolávať zjavnej neprípustnosti žaloby (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. marca 2020, Credito Fondiario/CRU, C-69/19 P, EU:C:2020:178, bod 54 a citovanú judikatúru).

25 Z ustálenej judikatúry týkajúcej sa prípustnosti žalôb o neplatnosť vyplýva, že pri kvalifikovaní napadnutých aktov treba vychádzať z ich samotnej podstaty, ako aj zo zámeru ich autorov. V tejto súvislosti všetky akty prijaté inštitúciami, bez ohľadu na ich povahu alebo formu, ktoré s konečnou platnosťou určujú stanovisko inštitúcie po skončení správneho konania a ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky, sú v zásade napadnuteľnými aktmi v zmysle článku 263 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. júla 2008, Athinaïki Techniki/Komisia, C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 42; z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 52, a z 19. novembra 2013, Komisia/Rada, C-63/12, EU:C:2013:752, bod 28 a citovanú judikatúru).

26 Práve vzhľadom na tieto zásady treba overiť, či v prejednávanej veci neprijatie návrhu č. 15218/22 Radou predstavuje napadnuteľný akt v zmysle článku 263 ZFEÚ.

27 Je pravda, ako zdôrazňuje žalobca, že z článku 4 ods. 2 protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii vyplýva, že k prijatiu rozhodnutia Rady o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Rumunsku môže dôjsť až po overení splnenia podmienok, ktoré sú nevyhnutné na uplatňovanie celého príslušného acquis v tomto členskom štáte, v súlade s postupmi schengenského hodnotenia (pozri bod 4 vyššie). Je tiež pravda, že v prejednávanej veci bolo toto overenie skončené 9. júna 2011 prijatím záverov Skupiny pre schengenské hodnotenie pracovnej skupiny Rady pre schengenské záležitosti (pozri bod 8 vyššie).

28 Treba však zdôrazniť, že podľa týchto ustanovení ukončenie postupov schengenského hodnotenia a uvedeného overenia je len jednou fázou postupu, ktorej súčasťou musí byť porada s Parlamentom, po ktorej nasleduje prijatie rozhodnutia Rady o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Rumunsku.

29 Predovšetkým z článku 4 ods. 2 druhého pododseku protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii vyplýva, že takéto rozhodnutie môže Rada prijať len s jednomyseľným súhlasom svojich členov zastupujúcich vlády členských štátov, vo vzťahu ku ktorým už nadobudli ustanovenia schengenského acquis účinnosť, a zástupcu rumunskej vlády, vo vzťahu ku ktorej majú tieto ustanovenia nadobudnúť účinnosť.

30 Rozhodnutie Rady uvedené v článku 4 ods. 2 protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii teda napriek ukončeniu postupov schengenského hodnotenia môže existovať, a teda vyvolávať záväzné právne účinky vo vzťahu k žalobcovi len vtedy, ak je prijaté jednomyseľne za podmienok pripomenutých v bode 29 vyššie (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 13. júla 2004, Komisia/Rada, C-27/04, EU:C:2004:436, bod 30).

31 V prejednávanej veci však treba zdôrazniť, že napriek ukončeniu postupov schengenského hodnotenia a prijatiu uznesení Parlamentu z 8. júna a 13. októbra 2011 nebola v rámci Rady 11. decembra 2018 a 18. októbra 2022 dosiahnutá jednomyseľnosť požadovaná od zástupcov vlád dotknutých členských štátov, pokiaľ ide o hlasovanie o návrhu č. 15218/22 (pozri bod 17 vyššie).

32 Okrem toho je potrebné uviesť, že článok 4 protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Európskej únii nestanovuje žiadnu lehotu, po ktorej uplynutí by sa rozhodnutie Rady podľa odseku 2 tohto článku muselo prijať, alebo by sa považovalo za prijaté.

33 Bolo by teda v rozpore so znením tohto článku, ktorý výslovne stanovuje postup pozostávajúci z viacerých fáz, a bez stanovenia lehoty na tento účel, ak by ukončenie predbežných fáz viedlo k zániku práva Rady prijať rozhodnutie v zmysle uvedeného článku jednomyseľne zástupcami vlád dotknutých členských štátov. Skončenie týchto fáz alebo akékoľvek stanovisko prijaté inštitúciou Únie tak nemôže zaväzovať týchto zástupcov alebo predpokladať, že prijali stanovisko pred formálnym prijatím takéhoto rozhodnutia za podmienok pripomenutých v bode 29 vyššie.

34 Rada preto stále môže opätovne zaradiť návrh č. 15218/22 do programu nového zasadnutia, prípadne môže predsedníctvo Rady vypracovať nový návrh rozhodnutia Rady o úplnom uplatňovaní ustanovení schengenského acquis v Rumunsku. Z hlasovania o návrhu č. 15218/22 pritom nevyplýva zrušenie ukončenia fáz predchádzajúcich prijatiu rozhodnutia Rady v zmysle článku 4 ods. 2 protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii, t. j. inými slovami, opätovné začatie postupu stanoveného v tomto článku.

35 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba dospieť k záveru, že vzhľadom na neexistenciu požadovanej jednomyseľnosti nebolo prijaté rozhodnutie Rady v zmysle článku 4 ods. 2 protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii a že hlasovanie, ktoré viedlo k neprijatiu návrhu č. 15218/22, samo osebe neznamená odmietnutie Rady prijať takéto rozhodnutie neskôr.

36 Neprijatie návrhu č. 15218/22 teda nemožno považovať za napadnuteľný akt v zmysle článku 263 ZFEÚ (pozri analogicky rozsudok z 13. júla 2004, Komisia/Rada, C-27/04, EU:C:2004:436, bod 34).

37 Takýto záver navyše nie je v rozpore s právom na účinný prostriedok nápravy ustanoveným v článku 47 Charty základných práv Európskej únie, keďže podľa ustálenej judikatúry cieľom článku 47 Charty základných práv nie je zmena systému súdneho preskúmania upraveného v Zmluvách, a najmä pravidiel o prípustnosti žaloby podanej priamo na súd Únie [pozri rozsudok z 30. apríla 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Komisia, C-560/18 P, EU:C:2020:330, bod 62 a citovanú judikatúru, a uznesenie z 20. mája 2021, LG a i./Komisia, T-482/20, neuverejnené, EU:T:2021:290, bod 64 a citovanú judikatúru; pozri tiež v tomto zmysle a analogicky uznesenie z 27. apríla 2021, Macías Chávez a i./Španielsko a Parlament, T-719/20, EU:T:2021:216, bod 37 (neuverejnené)]. Keďže, ako už bolo vysvetlené vyššie, hlasovanie, ktoré viedlo k neprijatiu návrhu č. 15218/22, nie je rozhodnutím Rady v zmysle článku 4 ods. 2 protokolu k Aktu o pristúpení Rumunska k Únii a nepredstavuje napadnuteľný akt, nemožno sa dovolávať práva žalobcu na účinný prostriedok nápravy s cieľom zabrániť uplatneniu pravidiel prípustnosti na túto žalobu (pozri v tomto zmysle uznesenie z 20. mája 2021, LG a i./Komisia, T-482/20, neuverejnené, EU:T:2021:290, bod 64).

38 Prvý žalobný návrh na zrušenie „rozhodnutia“ Rady z 8. decembra 2022 spočívajúceho v neprijatí návrhu č. 15218/22 preto treba zamietnuť ako zjavne neprípustný bez toho, aby bolo potrebné preskúmať tvrdenia žalobcu vo veci samej predložené v tejto súvislosti.

39 Okrem toho, pokiaľ ide o druhý žalobný návrh smerujúci k tomu, aby v prípade, ak Všeobecný súd neprizná žalobcovi postavenie privilegovaného žalobcu, stanovil lehotu na to, aby Parlament alebo iná inštitúcia Únie alebo vnútroštátna inštitúcia konajúca v tomto postavení mohli pokračovať v konaní o žalobe, treba na jednej strane zdôrazniť, že podľa článku 263 druhého odseku ZFEÚ je postavenie privilegovaného žalobcu priznané len členskému štátu, Parlamentu, Rade alebo Komisii. Za týchto podmienok nemožno toto postavenie v prejednávanej veci priznať žalobcovi.

40 Na druhej strane treba uviesť, že Všeobecný súd nemá právomoc „poskytnúť lehotu“ Parlamentu, inej inštitúcii Únie alebo Rumunsku na podanie žaloby proti „rozhodnutiu“ Rady z 8. decembra 2022 spočívajúcemu v neprijatí návrhu č. 15218/22. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že lehoty na podanie žaloby sú kogentné a nemôžu ich meniť ani účastníci konania, ani súd a že tieto lehoty boli stanovené s cieľom zaistiť jasnosť a bezpečnosť právnych situácií a zamedziť akejkoľvek diskriminácii (pozri uznesenie z 25. októbra 2007, Estaser El Mareny/Komisia, T-274/06, neuverejnené, EU:T:2007:323, bod 40 a citovanú judikatúru).

41 Tento návrh, a teda aj druhý žalobný návrh preto treba z dôvodu zjavného nedostatku právomoci zamietnuť.

42 Z toho vyplýva, že žaloba musí byť zamietnutá sčasti ako zjavne neprípustná a sčasti z dôvodu zjavného nedostatku právomoci, bez toho, aby ju bolo potrebné doručiť Rade.

O trovách

43 Keďže toto uznesenie bolo prijaté pred doručením žaloby Rade a predtým, ako mohli Rade vzniknúť trovy konania, stačí rozhodnúť, že v súlade s článkom 133 rokovacieho poriadku žalobca znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora)

rozhodol takto:

1. Žaloba sa sčasti zamieta ako zjavne neprípustná a sčasti z dôvodu zjavného nedostatku právomoci.

2. Pán Eugen Tomac znáša svoje vlastné trovy konania.

V Luxemburgu 26. októbra 2023

Tajomník
V Di Bucci

Predseda
R. da Silva Passos