Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ TRIBUNÁLU (desátého rozšířeného senátu)

8. června 2021 *

„Žaloba na neplatnost – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Dohoda o vystoupení Spojeného království z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii – Rozhodnutí Rady o uzavření dohody o vystoupení – Státní příslušníci Spojeného království – Ztráta občanství Unie – Nedostatek osobního dotčení – Akt, který není nařizovacím aktem – Nepřípustnost“

Ve věci T-198/20,

Harry Shindler, s bydlištěm v Porto d'Ascoli (Itálie), a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze [1], zastoupení J. Fouchetem, advokátem,

žalobci,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené M. Bauerem, R. Meyerem a J. Ciantar, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na úplné nebo částečné zrušení Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 2020, L 29, s. 7) a dále rozhodnutí Rady (EU) 2020/135 ze dne 30. ledna 2020 o uzavření Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 2020, L 29, s. 1),

TRIBUNÁL (desátý rozšířený senát),

ve složení A. Kornezov, předseda, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (zpravodajka), G. Hesse a M. Stancu, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává toto

* Jednací jazyk: francouzština.

1 – Seznam ostatních žalobců je připojen pouze ke znění oznámenému účastníkům řízení.

Usnesení

Skutečnosti předcházející sporu

1 Žalobci, Harry Shindler a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, jsou státní příslušníci Spojeného království s bydlištěm v Irsku, Španělsku, Francii a Itálii.

2 Dne 23. června 2016 se občané Spojeného království v referendu vyslovili pro vystoupení své země z Evropské unie.

3 Spojené království Velké Británie a Severního Irska dne 29. března 2017 oznámilo Evropské radě svůj záměr vystoupit z Unie na základě čl. 50 odst. 2 SEU.

4 Dne 24. ledna 2020 podepsali zástupci Unie a Spojeného království Dohodu o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 2020, L 29, s. 7, dále jen „dohoda o vystoupení“).

5 Dne 30. ledna 2020 přijala Rada Evropské unie rozhodnutí (EU) 2020/135 o uzavření Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „dohoda o vystoupení“). Podle článku 1 tohoto rozhodnutí byla dohoda o vystoupení schválena jménem Unie a Evropského společenství pro atomovou energii.

6 Dne 31. ledna 2020 vystoupilo Spojené království z Unie a Evropského společenství pro atomovou energii. Dne 1. února 2020 vstoupila dohoda o vystoupení v platnost.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

7 Návrhem došlým dne 30. března 2020 podali žalobci projednávanou žalobu.

8 Dne 21. dubna 2020 předložili žalobci vyjádření, v němž navrhli, aby Tribunál položil Soudnímu dvoru předběžné otázky. Dne 28. dubna 2020 rozhodl předseda Tribunálu, že toto vyjádření do spisu nezaloží.

9 Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 14. července 2020 vznesla Rada námitku nepřípustnosti podle čl. 130 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu.

10 Dne 21. srpna 2020 žalobci doručili kanceláři Tribunálu svá vyjádření k námitce nepřípustnosti.

11 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 15. června 2020 požádala Evropská komise o vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rady. Dopisem došlým kanceláři Tribunálu dne 8. července 2020 Rada uvedla, že k tomu nemá připomínek.

12 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 6. srpna 2020 předložil francouzský spolek British in Europe návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání žalobců. Dopisem došlým kanceláři Tribunálu dne 26. listopadu 2020 ponechala Rada na úvaze Tribunálu, pokud jde o případné povolení vstupu tohoto spolku do řízení jako vedlejší účastník.

13 Usnesením ze dne 5. listopadu 2020 si Tribunál (desátý senát) na základě čl. 130 odst. 7 jednacího řádu vyhradil, že námitku nepřípustnosti přezkoumá spolu s věcí samou a rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

14 Rozhodnutím ze dne 10. listopadu 2020 předal Tribunál věc desátému rozšířenému senátu v souladu s článkem 28 jednacího řádu.

15 Rada předložila svou žalobní odpověď dne 18. ledna 2021. Dne 11. února 2021 předseda desátého rozšířeného senátu rozhodl nedoručit žalobcům toto vyjádření.

16 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 19. ledna 2021 žalobci podali návrh na přerušení řízení v této věci na základě čl. 69 písm. d) jednacího řádu. Rada se k tomuto návrhu vyjádřila dopisem došlým kanceláři dne 8. února 2021. Rozhodnutím ze dne 10. února 2021 předseda desátého rozšířeného senátu uvedený návrh na přerušení řízení zamítl.

17 Žalobci navrhují, aby Tribunál:

– zrušil v plném rozsahu dohodu o vystoupení a rozhodnutí 2020/135;

– podpůrně, částečně zrušil dohodu o vystoupení a rozhodnutí 2020/135 „v rozsahu, v němž tyto akty automaticky a obecně […] rozlišují mezi občany Unie a státními příslušníky Spojeného království“, a zrušil tak zejména šestý pododstavec preambule a články 9, 10 a 127 dohody o vystoupení;

– uložil Radě náhradu nákladů řízení, „včetně nákladů na právní zastoupení ve výši 5 000 [eur].“

18 V námitce nepřípustnosti Rada navrhuje, aby Tribunál:

– odmítl žalobu jako nepřípustnou;

– uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K možnosti rozhodnout usnesením

19 Článek 130 odst. 1 a 7 jednacího řádu stanoví, že požaduje-li to žalovaný, může Tribunál vydat rozhodnutí o nepřípustnosti, aniž by se zabýval věcí samou. Podle čl. 130 odst. 6 tohoto jednacího řádu může Tribunál rozhodnout, že o námitce nepřípustnosti zahájí ústní část řízení.

20 Podle judikatury není možnost odmítnout žalobu jako nepřípustnou odůvodněným usnesením, a tedy bez konání jednání, vyloučena skutečností, že Tribunál předtím přijal usnesení o spojení námitky vznesené na základě čl. 130 odst. 1 jednacího řádu s věcí samou. (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 19. února 2008, Tokai Europe v. Komise, C-262/07 P, nezveřejněné, EU:C:2008:95, body 26 až 28).

21 Ačkoli v projednávané věci Tribunál usnesením ze dne 5. listopadu 2020 rozhodl o spojení námitky nepřípustnosti Rady s věcí samou, má nyní za to, že na základě písemností ve spise je dostatečně informován k tomu, aby rozhodl o této námitce usnesením.

K předmětu žaloby

22 Úvodem je třeba zaprvé uvést, že žalobci podpůrně navrhují částečné zrušení dohody o vystoupení a rozhodnutí 2020/135 „v rozsahu, v němž tyto akty automaticky a obecně rozlišují […] mezi občany Unie a státními příslušníky Spojeného království“, a zrušení zejména šestého pododstavce preambule a článků 9, 10 a 127 dohody o vystoupení (bod 17 druhá odrážka výše).

23 V tomto ohledu ze všech písemností žalobců vyplývá, že svým návrhem na částečné zrušení se v podstatě domáhají zrušení aktů uvedených v bodě 22 výše v rozsahu, v němž tyto akty zbavují státní příslušníky Spojeného království – a zejména ty z nich, kteří využili svého práva volného pohybu v Unii a kterým nebylo povoleno hlasovat v referendu dne 23. června 2016 – jejich postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením.

24 Zadruhé je třeba poznamenat, že se žalobci domáhají úplného nebo částečného zrušení nejen rozhodnutí 2020/135, ale i samotné dohody o vystoupení.

25 Dohoda o vystoupení však není jednostranným aktem Unie, ale aktem mezinárodního smluvního práva uzavřeným mezi Unií na jedné straně a Spojeným královstvím na straně druhé.

26 V takovém případě se přezkum legality, který musí unijní soud zajistit, týká aktu přijatého unijními orgány za účelem provedení dotčené mezinárodní dohody, a nikoli této dohody jako takové (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 286). Tento přezkum se nicméně může týkat legality tohoto aktu se zřetelem na samotný obsah dotčené mezinárodní dohody (obdobně viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, bod 51).

27 Z tohoto důvodu unijní soud, který rozhoduje o žalobě směřující proti mezinárodní dohodě uzavřené s Unií, překvalifikuje žalobu tak, že ve skutečnosti směřuje proti rozhodnutí, kterým se schvaluje uzavření této dohody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise, C-327/91, EU:C:1994:305, body 13 až 17).

28 Žalobu je tedy třeba překvalifikovat jako žalobu směřující pouze proti rozhodnutí 2020/135 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

K námitce nepřípustnosti

29 Rada tvrdí, že žaloba je nepřípustná, jelikož žalobci nemají aktivní legitimaci k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. Žalobci totiž nejsou zaprvé adresáty tohoto rozhodnutí. Žalobci nejsou zadruhé uvedeným rozhodnutím osobně dotčeni. Zatřetí napadené rozhodnutí obsahuje jednak prováděcí opatření a jednak není nařizovacím aktem.

30 Žalobci zpochybňují tuto námitku nepřípustnosti. Tvrdí, že jsou napadeným rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčeni a že toto rozhodnutí je nařizovacím aktem, který se jich bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření.

31 Je třeba připomenout, že podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU může každá fyzická nebo právnická osoba za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci tohoto článku podat žalobu na neplatnost proti třem typům aktů, a sice zaprvé aktům, které jsou jí určeny, zadruhé aktům, které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, a zatřetí proti nařizovacím aktům, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatřen

32 Vzhledem k částečnému překvalifikování žaloby (bod 28 výše) musí být v projednávané věci aktivní legitimace žalobců posouzena pouze s ohledem na napadené rozhodnutí. Nicméně v souladu s judikaturou (bod 26 výše) je třeba pro účely tohoto přezkumu zohlednit povahu a obsah dohody o vystoupení.

33 Úvodem je třeba konstatovat, že žalobcům není určeno ani napadené rozhodnutí, ani dohoda o vystoupení. Z toho vyplývá, že nemají právo podat žalobu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce první části věty SFEU, což ostatně nezpochybňují.

34 Za těchto podmínek je třeba přezkoumat, zda žalobci mají právo na podání žaloby na základě některého z případů stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci druhé a třetí části věty SFEU.

K aktivní legitimaci žalobců z hlediska čl. 263 čtvrtého pododstavce druhé části věty SFEU

35 Je třeba připomenout, že podmínky bezprostředního dotčení na jedné straně a osobního dotčení na straně druhé stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci druhé části věty SFEU jsou kumulativní (viz rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 75 a 76 a citovaná judikatura).

36 Za okolností projednávané věci je třeba nejprve posoudit, zda je splněna druhá podmínka týkající se osobního dotčení žalobců.

37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že aby byla fyzická nebo právnická osoba považována za osobně dotčenou aktem, který jí není určen, musí být tímto aktem dotčena z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ni specifické, nebo faktické situace, která ji vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím ji individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí (rozsudky ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise, 25/62, EU:C:1963:17, bod 223 a ze dne 13. března 2018, European Union Copper Task Force v. Komise, C-384/16 P, EU:C:2018:176, bod 93).

38 Možnost určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se opatření použije, neznamená, že tyto subjekty musí být považovány za osobně dotčené tímto opatřením, pokud se toto použití uskutečňuje na základě objektivní právní nebo skutkové situace definované dotčeným aktem (rozsudky ze dne 22. listopadu 2001, Antillean Rice Mills v. Rada, C-451/98, EU:C:2001:622, bod 52, a ze dne 13. března 2018, European Union Copper Task Force v. Komise, C-384/16 P, EU:C:2018:176, bod 94).

39 Stejně tak okolnost, že normativní akt může mít konkrétní odlišné účinky na různé právní subjekty, na které se použije, je nemůže vymezovat vzhledem ke všem ostatním dotčeným osobám, pokud se tento akt použije na základě objektivně určené situace (rozsudek ze dne 22. února 2000, ACAV a další v. Rada, T-138/98, EU:T:2000:45, bod 66 a usnesení ze dne 3. prosince 2008, RSA Security Ireland v. Komise, T-227/06, EU:T:2008:547, bod 59).

40 Nicméně skutečnost, že ustanovení má svou povahou a působností obecný charakter, jelikož se obecně použije na dotčené osoby, nevylučuje, že by se mohlo některých z nich dotýkat osobně (rozsudky ze dne 22. června 2006, Belgie a Forum 187 v. Komise, C-182/03 a C-217/03, EU:C:2006:416, bod 58, a ze dne 23. dubna 2009, Sahlstedt a další v. Komise, C-362/06 P, EU:C:2009:243, bod 29).

41 Pokud se napadený akt dotýká skupiny osob, jež byly nebo mohly být známy v okamžiku přijetí tohoto aktu a na základě kritérií vlastních členům této skupiny, mohou být tyto osoby předmětným aktem osobně dotčeny, neboť patří k omezenému okruhu osob. Může tomu tak být zejména v případě, že uvedený akt mění práva, která tyto osoby nabyly před jeho přijetím (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, body 71 a 72 a citovaná judikatura, a ze dne 27. února 2014, Stichting Woonpunt a další v. Komise, C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 59).

42 V projednávané věci žalobci v podstatě tvrdí, že jsou napadeným rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčeni, jelikož je toto rozhodnutí zbavuje jejich postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením, zejména práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách členského státu jejich bydliště.

43 Konkrétně žalobci k odůvodnění svého osobního dotčení vysvětlují, že náleží do prvního omezeného okruhu státních příslušníků Spojeného království, kteří využili svého práva volného pohybu v rámci Unie (2 % „celkového britského obyvatelstva“). Navíc náleží rovněž do druhého ještě omezenějšího okruhu státních příslušníků Spojeného království, kteří kromě toho měli bydliště po dobu více než patnácti let mimo Spojené království, a z tohoto důvodu byli zbaveni práva volit během parlamentních voleb ve Spojeném království, jakož i v referendu dne 23. června 2016 na základě „pravidla 15 let“ (*15 years rule*) (1,2 % „britského obyvatelstva“). Toto zbavení volebního práva jim zabránilo účastnit se rozhodujících voleb za účelem zachování jejich postavení občanů Unie.

44 Žalobci rovněž vysvětlují, že každý z nich je významným a zvláštním způsobem dotčen ztrátou svého postavení občana Unie a práv s ním spojených. V tomto ohledu se dovolávají důsledků, které pro ně znamená ztráta postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením z důvodu různých vlastností, jako jsou zejména:

– postavení vojenského veterána druhé světové války (jeden žalobce);

– postavení „obětí ‚pravidla 15 let‘ “ (pět žalobců);

– postavení osob, kterým bylo znemožněno volit nebo být kandidáty ve francouzských obecních volbách konaných v roce 2020 (pět žalobců);

– postavení osoby, která bude dotčena při výkonu své profesní činnosti v Gibraltaru (jedna žalobkyně);

– postavení osob, jejichž soukromý a rodinný život bude dotčen (dva žalobci);

– postavení osob, jejichž právo na vlastnictví bude dotčeno (čtyři žalobci);

– postavení osob, na které se vztahuje nový sociální nebo daňový odvod z jejich starobních důchodů vyplácených Spojeným královstvím (sedm žalobců);

– postavení osob, na které se vztahují nové formality pro vstup nebo pobyt na území Unie (tři žalobci).

45 Úvodem je třeba konstatovat, že argumentace žalobců směřující k prokázání jejich aktivní legitimace na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce druhé části věty SFEU je založena na předpokladu, že napadené rozhodnutí vede ke „ztrátě“ nebo „odnětí“ jejich postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením.

46 V tomto ohledu je zajisté pravda, že ani napadené rozhodnutí, ani dohoda o vystoupení výslovně nezbavují státní příslušníky Spojeného království postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením.

47 Ze znění a systematiky dohody o vystoupení – a zejména z šestého pododstavce její preambule, z jejího čl. 2 písm. b) až d), jejího čl. 10 odst. 1 písm. a) až d) a obecně z její druhé části, nadepsané „Práva občanů“, však jasně vyplývá, že tato dohoda zachází se státními příslušníky Spojeného království, včetně těch, kteří byli občany Unie ke dni vystoupení Spojeného království z Unie, jako s osobami, které nemají nebo od uvedeného data již nebudou mít evropské občanství. Uvedená dohoda tak nestanoví zachování postavení občanů Unie pro státní příslušníky Spojeného království a všech práv spojených s tímto postavením.

48 Je přitom třeba zdůraznit, že ztráta nebo nezachování postavení občana Unie může bezesporu značně ovlivnit práva státního příslušníka členského státu vystupujícího z Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další, C-621/18, EU:C:2018:999, bod 64). Státní příslušníci

takového členského státu žijící v jiném členském státu mohou být zasaženi vystoupením členského státu, z něhož pocházejí, z Unie tím spíše, že si v některých případech vytvořily dlouhodobé vazby z hlediska jak osobního, tak profesního i ekonomického (usnesení ze dne 16. června 2020, Walker a další v. Parlament a Rada, T-383/19, nezveřejněné, EU:T:2020:269, bod 41).

49 Pokud jde však o podmínku osobního dotčení a v souladu s judikaturou citovanou v bodě 37 výše, žalobci musí odůvodnit, že jsou napadeným rozhodnutím v rozsahu, v němž je zbavuje jejich postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením, dotčeni z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně specifické, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byli individualizováni adresáti.

50 V tomto ohledu je zaprvé nesporné, že dohoda o vystoupení, zejména v rozsahu, v němž nestanoví zachování postavení občanů Unie pro státní příslušníky Spojeného království, se použije na všechny státní příslušníky tohoto státu, a má tak obecnou působnost.

51 Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí, na základě kterého se dohoda o vystoupení stala součástí unijního právního řádu, je sama o sobě aktem s obecnou působností, a z tohoto důvodu se žalobců dotýká kvůli jejich objektivní vlastnosti státních příslušníků Spojeného království.

52 Zadruhé okolnosti uplatněné žalobci, uvedené v bodě 43 výše a vycházející z příslušnosti ke zvláštním kategoriím státních příslušníků Spojeného království, kteří využili svého práva volného pohybu v rámci Unie a z nichž někteří byli ve volbách organizovaném tímto členským státem zbaveni svého práva volit, neumožňují mít za to, že žalobci jsou součástí omezeného okruhu osob ve smyslu judikatury uvedené v bodě 41 výše.

53 Napadené rozhodnutí totiž v rozsahu, v němž zbavuje státní příslušníky Spojeného království postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením, jednak nebylo přijato na základě kritérií, která jsou vlastní osobám, které jsou členy zvláštních kategorií státních příslušníků Spojeného království, na které žalobci poukazují, a jednak nezbavuje tyto osoby nabytého práva, které je specifické nebo výlučné pro členy těchto kategorií. Právě naopak, z toho, co bylo uvedeno v bodě 51 výše, vyplývá, že údajná ztráta postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením se vztahuje na všechny objektivně určené osoby, a sice na všechny státní příslušníky Spojeného království nezávisle na státu jejich bydliště (obdobně viz usnesení ze dne 16. června 2020, Walker a další v. Parlament a Rada, T-383/19, nezveřejněné, EU:T:2020:269, body 52 a 53).

54 Za těchto podmínek a v souladu s judikaturou citovanou v bodech 38 a 39 výše mohou být okolnosti, že by počet, či dokonce totožnost osob, které patří mezi kategorie státních příslušníků Spojeného království, kterých se žalobci dovolávají, mohly být přesněji určeny, a dále, že tyto osoby jsou více dotčeny údajnou ztrátou postavení občanů Unie a práv spojených s tímto postavením než ostatní státní příslušníci Spojeného království, nemohou samy o sobě vést k tomu, že tyto osoby jsou osobně dotčeny napadeným rozhodnutím (v tomto smyslu obdobně viz usnesení ze dne 16. června 2020, Walker a další v. Parlament a Rada, T-383/19, nezveřejněné, EU:T:2020:269, body 43, 45 a 46).

55 Zatřetí různé charakteristiky, kterých se osobně dovolává každý z žalobců a jejichž výčet je uveden v bodě 44 výše, mohou nanejvýš prokázat konkrétní, odlišné a případně významné účinky, které na každého z nich může mít tvrzená ztráta postavení občana Unie a práv spojených s tímto postavením. Naproti tomu žádná z těchto charakteristik nemůže prokázat, že ztráta tohoto postavení a práv spojených s uvedeným postavením má pro ně tak zvláštní a tak specifické důsledky, že je individualizuje ve vztahu ke všem ostatním osobám jako adresáty ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 37 výše.

56 Začtvrté žalobci nepředložili žádnou skutečnost, která by mohla prokázat, že jsou osobně dotčeni jinými aspekty napadeného rozhodnutí, než je údajná ztráta postavení občana Unie a práv spojených s tímto postavením.

57 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že žalobci nejsou napadeným rozhodnutím osobně dotčeni. Aniž je tedy třeba zkoumat, zda jsou tito žalobci tímto rozhodnutím bezprostředně dotčeni, nejsou aktivně legitimováni z hlediska čl. 263 čtvrtého pododstavce druhé části věty SFEU.

K aktivní legitimaci žalobců z hlediska čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU

58 Je třeba připomenout, že podmínky související zaprvé s nařizovací povahou napadeného aktu, zadruhé s bezprostředním dotčením žalobců a zatřetí s neexistencí prováděcích opatření stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci třetí části věty SFEU jsou kumulativní (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 19. listopadu 2020, Buxadé Villalba a další v. Parlament, T-32/20, nezveřejněné, EU:T:2020:552, bod 30 a citovaná judikatura).

59 Za okolností projednávané věci je třeba nejprve přezkoumat, zda je splněna první podmínka týkající se nařizovací povahy napadeného rozhodnutí.

60 Je třeba připomenout, že pojem „nařizovací akt“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části SFEU má omezenější rozsah než pojem „akty“ použitý v čl. 263 čtvrtém pododstavci první a druhé části věty SFEU. Tento pojem se tedy nemůže vztahovat na všechny akty s obecnou působností, ale vztahuje se k omezenější kategorii aktů této povahy (rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 58).

61 V důsledku toho se pojem „nařizovací akty“ vztahuje na akty s obecnou působností a nezahrnuje legislativní akty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 60 a 61).

62 V projednávané věci se účastníci řízení zaprvé shodují správně na tom, že napadené rozhodnutí je nelegislativním aktem s obecnou působností.

63 Je totiž nesporné, že napadené rozhodnutí je aktem s obecnou působností (bod 51 výše).

64 Je třeba připomenout, že právní akt lze kvalifikovat jako unijní legislativní akt pouze tehdy, pokud byl přijat na základě ustanovení Smluv, které výslovně odkazuje na řádný či zvláštní legislativní postup (rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 62). V projednávaném případě bylo napadené rozhodnutí přijato na základě čl. 50 odst. 2 SEU. Je přitom třeba konstatovat, že i když toto ustanovení upřesňuje, že dohodu o podmínkách vystoupení členského státu uzavře jménem Unie Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Parlamentu, neodkazuje výslovně ani na řádný či zvláštní legislativní postup. Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí nelze kvalifikovat jako legislativní akt.

65 Zadruhé se účastníci řízení neshodují na důsledcích, které je třeba vyvodit ze skutečnosti, že napadené rozhodnutí je nelegislativním aktem s obecnou působností. Podle žalobců je toto rozhodnutí pouze nařizovacím aktem. Podle Rady není uvedené rozhodnutí legislativním ani nařizovacím aktem.

66 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že v rozsudku ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625), Soudní dvůr nerozhodl, že pojem „nařizovací akty“ zahrnuje všechny nelegislativní akty s obecnou působností.

67 Je zajisté třeba připomenout, že v pozdějším rozsudku Soudní dvůr odmítl výklad, podle něhož existují nelegislativní akty s obecnou působností, které nespadají pod pojem „nařizovací akty“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU. Soudní dvůr proto rozhodl, že se tento pojem vztahuje na všechny nelegislativní akty s obecnou působností (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise a Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 24 a 28).

68 Je však třeba uvést, že ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873), bylo sporným aktem rozhodnutí Komise přijaté v oblasti státních podpor. Ačkoli mělo toto rozhodnutí obecnou působnost, jelikož se vztahovalo na vnitrostátní režimy, mělo administrativní povahu a bylo přijato pouze Komisí, bez zásahu Rady a Parlamentu. V tomto kontextu názor, který tehdy hájila Komise, podle níž bylo uvedené rozhodnutí nelegislativním aktem s obecnou působností, který nespadá pod pojem „nařizovacím aktem“, nemá žádnou oporu ve znění, vzniku nebo účelu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU, jak uvedl Soudní dvůr v bodech 24 až 27 tohoto rozsudku.

69 Soudní dvůr naproti tomu dosud neměl příležitost zkoumat, zda musí být kvalifikována jako nařizovací akty ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření mezinárodní dohody, a zejména rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření dohody o podmínkách vystoupení členského státu.

70 Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda pojem „nařizovací akty“ zahrnuje i taková rozhodnutí.

71 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že dohoda o podmínkách vystoupení členského státu je stejně jako každá mezinárodní dohoda uzavřená Unií závazná a má přednost před akty, které přijímají tyto orgány (obdobně viz rozsudek ze dne 13. ledna 2015, Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5, bod 44 a citovaná judikatura).

72 Z této přednosti mezinárodních dohod uzavřených Unií před ustanoveními sekundárního práva vyplývá, že dohoda o vystoupení má v hierarchii právních norem vyšší postavení než ostatní akty s obecnou působností, a to jak legislativními, tak nařizovacími akty.

73 Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí zavádí do unijního právního řádu pravidla uvedená v dohodě o vystoupení, která mají přednost před legislativními a nařizovacími akty, a která tedy sama o sobě nemohou mít nařizovací povahu.

74 Zadruhé dohodu o vystoupení lze s ohledem na její postup přijímání a formu jiných mezinárodních dohod uzavřených Unií považovat na vnější úrovni za rovnocennou tomu, co na vnitřní úrovni představuje legislativní akt [v tomto smyslu obdobně viz stanovisko 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou), ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, bod 146].

75 Dohodu o vystoupení totiž uzavřela jménem Unie Rada po obdržení souhlasu Parlamentu postupem podle čl. 50 odst. 2 SEU. Tento postup se v rozsahu, v němž se jej účastní Rada a Parlament, blíží řádným a zvláštním legislativním postupům vymezeným v čl. 289 odst. 1 a 2 SFEU a uvedeným v čl. 21 odst. 2 a 3, v čl. 22 odst. 1 a 2, v čl. 23 druhém pododstavci, v čl. 24 prvním pododstavci, v čl. 25 druhém pododstavci a v čl. 228 odst. 4 SFEU, na jejichž základě tyto dva orgány mohou přijmout ustanovení týkající se práv spojených s postavením občana Unie.

76 Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí zavádí do unijního právního řádu pravidla obsažená v dohodě o vystoupení, která se vyznačují obzvláště vysokou demokratickou legitimitou, podobně jako pravidla obsažená v legislativním aktu. Přitom právě zvláště vysoká demokratická legitimita právních předpisů přijatých postupem, který stanoví účast Rady a Parlamentu, odůvodňuje zachování přísnosti podmínek, za kterých mohou jednotlivci podat žaloby na neplatnost proti legislativním aktům (v tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:21, bod 38).

77 Kromě toho v řadě jazykových znění čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU pojem „nařizovací akty“ evokuje spíše akty výkonné moci než akty zákonodárné moci (v tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada,

C-583/11 P, EU:C:2013:21, bod 41). Takové rozhodnutí, kterým se schvaluje uzavření mezinárodní dohody nebo dohody o podmínkách vystoupení členského státu, jako je napadené rozhodnutí, přitom nelze považovat za akt výkonné moci.

78 Zatřetí by bylo nekonzistentní a paradoxní zmírnit podmínky, za nichž mohou jednotlivci podat žalobu na neplatnost proti napadenému rozhodnutí tím, že bude kvalifikován jako nařizovací akt. Takové zmírnění by totiž mělo za následek, že jednotlivci by mohli snadněji napadnout danou právní normu, pokud se nachází v takové mezinárodní dohodě, jako je dohoda o vystoupení, a následně byla vnesena do unijního právního řádu prostřednictvím takového rozhodnutí, kterým se schvaluje uzavření dotčené dohody, jako je napadené rozhodnutí, než když se totéž právní pravidlo nachází v legislativním aktu se stejným obsahem a má v hierarchii norem nižší postavení.

79 Začtvrté z historie vzniku čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU vyplývá, že autoři návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu a poté návrhu Lisabonské smlouvy neměli za cíl zmírnit podmínky přípustnosti žalob jednotlivců směřujících proti takovým rozhodnutím, kterými se schvaluje uzavření mezinárodní dohody, jako jsou zejména rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření dohody o podmínkách vystoupení členského státu. Konkrétně z přípravných prací k návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu – a zejména z jejího článku III-365 odst. 4, jehož obsah byl v totožném znění převzat v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU – nijak nevyplývá, že by si uvedení autoři přáli, aby taková rozhodnutí byla kvalifikována jako „nařizovací akty“ ve smyslu těchto dvou článků.

80 Za těchto podmínek musí být pojem „nařizovací akty“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části SFEU vykládán tak, že nezahrnuje rozhodnutí, kterými se schvalují uzavření takové mezinárodní dohody, jako jsou zejména rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření dohody o podmínkách vystoupení členského státu.

81 Napadené rozhodnutí tedy nelze kvalifikovat jako nařizovací akty ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části SFEU.

82 Z výše uvedeného vyplývá, že aniž je třeba zkoumat, zda se napadené rozhodnutí žalobců bezprostředně dotýká a zda vyžaduje přijetí prováděcích opatření, že žalobci nemají aktivní legitimaci s ohledem na čl. 263 čtvrtý pododstavec třetí část věty SFEU.

83 Z toho vyplývá, že Rada oprávněně tvrdí, že žalobci nejsou aktivně legitimováni. Námitce nepřípustnosti je tedy třeba vyhovět a projednávanou žalobu odmítnout jako nepřípustnou.

K návrhům na vstup vedlejšího účastníka do řízení

84 V souladu s čl. 142 odst. 2 jednacího řádu se vedlejší účastenství stane bezpředmětným, je-li žaloba prohlášena za nepřípustnou. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná, není již namístě rozhodnout o návrzích na vstup vedlejšího účastníka do řízení podaných Komisí a spolkem British in Europe.

K nákladům řízení

85 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a žalobci neměli ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit, že ponesou vlastní náklady a nahradí náklady řízení vynaložené Radou s výjimkou nákladů řízení souvisejících s návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení.

86 Zadruhé, skončí-li hlavní řízení před rozhodnutím o návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení, podle čl. 144 odst. 10 jednacího řádu ponesou navrhovatel i hlavní účastníci řízení vlastní náklady řízení související s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení. V projednávaném případě ponesou žalobci, Rada, Komise a British Europa vlastní náklady související s návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (desátý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se odmítá jako nepřípustná.

2) O návrhu Evropské komise a British in Europe na vstup vedlejších účastníků do řízení již není namístě rozhodnout.

3) Harry Shindler a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie s výjimkou nákladů řízení souvisejících s návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení.

4) H. Shindler a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, Rada, Komise a British in Europe ponesou vlastní náklady řízení souvisejících s návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení.

V Lucemburku dne 8. června 2021.

Vedoucí soudní kanceláře
E. Coulon

Předseda
KornezovCS CS