



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 Unie a z Euratomu – 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-252/20,

Joshua Silver, s bydlištěm v Bicester (Spojené království), a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze¹, zastoupení P. Tridimase, barrister, D. Harrisonem a A. von Westernhagen, solicitors,

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 částečné zrušení 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

Usnesení

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Žalobci, Joshua Silver a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, jsou státními příslušníky Spojeného království s bydlištěm ve Francii a ve Spojeném království.

* Jednací jazyk: angličtina.

1 – Seznam ostatních žalobců je připojen pouze k verzi oznámené účastníkům řízení.

- 2 Dne 23. června 2016 se občané Spojeného království v referendu vyslovili pro vystoupení jejich 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 (Úř. věst. 2020, L 29, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“). Na základě 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 z 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 23. dubna 2020 podali žalobci projednávanou žalobu.
- 8 Samostatným podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 16. června 2020 požádali dva žalobci o anonymitu. Rozhodnutím ze dne 24. června 2020 Tribunál této žádosti vyhověl.
- 9 Samostatným podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 27. července 2020 vynesla Rada námitku nepřijatelnosti na základě čl. 130 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu.
- 10 Dne 8. září 2020 doručili žalobci soudní kanceláři Tribunálu svá vyjádření k námitce nepřijatelnosti.
- 11 Mezitím podala Evropská komise podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 15. června 2020 návrh na vstup do tohoto řízení v postavení vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rady. Dopisem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 28. srpna vzali žalobci tento návrh na vedlejší účastenství na vědomí; Rada tak učinila dopisem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 31. srpna 2020.
- 12 Podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 19. srpna 2020 předložil British in Europe, spolek založený podle francouzského práva, návrh na vstup do tohoto řízení v postavení vedlejšího účastníka na podporu návrhových žádání žalobců. Dopisy došlými soudní kanceláři Tribunálu dne 21. prosince 2020 předložili žalobci a Rada svá vyjádření k tomuto návrhu na vedlejší účastenství.
- 13 Podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 19. srpna 2020 podala Plaid Cymru – The Party of Wales, politická strana založená podle britského práva, návrh na vstup do tohoto řízení v postavení vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání žalobců. Dopisy došlými soudní kanceláři Tribunálu dne 21. prosince 2020 předložili žalobci a Rada svá vyjádření k tomuto návrhu na vedlejší účastenství.
- 14 Podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 19. srpna 2020 podal European Democracy Lab, spolek založený podle německého práva, návrh na vstup do tohoto řízení v postavení vedlejšího účastníka na podporu návrhových žádání žalobců. Dopisy došlými soudní kanceláři Tribunálu dne 21. prosince 2020 předložili žalobci a Rada svá vyjádření k tomuto návrhu na vedlejší účastenství.

- 15 Podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 20. srpna 2020 podala ECIT, veřejně prospěšná nadace založená podle belgického práva, návrh na vstup do řízení v postavení vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání žalobců. Dopisy došlými soudní kanceláři Tribunálu dne 21. prosince 2020 předložili žalobci a Rada svá vyjádření k tomuto návrhu na vedlejší účastenství.
- 16 Podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 20. srpna 2020 podala European Alternatives Ltd, která vystupuje jako skupina organizací občanské společnosti tvořená společnostmi založenou podle anglického a velšského práva, spolkem založeným podle francouzského práva, spolkem založeným podle německého práva a spolkem založeným podle italského práva, návrh na vstup do tohoto řízení v postavení vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání žalobců. Dopisy došlými soudní kanceláři Tribunálu dne 21. prosince 2020 předložili žalobci a Rada svá vyjádření k tomuto návrhu na vedlejší účastenství.
- 17 Usnesením ze dne 5. listopadu 2020 si Tribunál (desátý senát) na základě čl. 130 odst. 7 jednacího řádu vyhradil rozhodnout o námitce nepřijatelnosti spolu s věcí samou a rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.
- 18 Rozhodnutím ze dne 11. listopadu 2020 předal Tribunál věc k projednání desátému rozšířenému senátu v souladu s článkem 28 jednacího řádu.
- 19 Rada předložila svou žalobní odpověď dne 8. února 2021. Dne 11. února 2021 předseda desátého rozšířeného senátu rozhodl, že se tato žalobní odpověď nebude žalobcům doručovat.
- 20 Dopisem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 8. února 2021 vyzvala Rada Tribunál, aby v projednávané věci přezkoumal, zda je vhodné přerušit řízení podle čl. 69 písm. d) jednacího řádu do doby, než Soudní dvůr rozhodne o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce zapsaných v rejstříku pod čísly C-673/20 a C-32/21, nebo na základě článku 128 téhož jednacího řádu upustil od projednání věci, aby Soudní dvůr mohl rozhodnout společně o projednávané žalobě a o těchto žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce. Dopisem došlým soudní kanceláři dne 17. února 2021 žalobci požádali, aby se mohli seznámit s žalobní odpovědí, aby mohli předložit svá vyjádření k účelnosti přerušení řízení nebo upuštění od projednání věci. Dne 22. února 2021 předseda desátého rozšířeného senátu rozhodl, že žalobcům budou sděleny body 42 a 61 uvedené žalobní odpovědi. Dopisem došlým soudní kanceláři dne 10. března 2021 předložili žalobci svá vyjádření k účelnosti přerušení řízení nebo upuštění od projednání věci. Rozhodnutím ze dne 15. března 2021 předseda desátého rozšířeného senátu rozhodl, že se řízení nebude přerušovat.
- 21 Žalobci navrhují, aby Tribunál:
 - zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž je „zbavuje jejich statusu občana [občanů] Unie a práv, která z tohoto statusu vyplývají“;
 - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 22 Rada v námitce nepřijatelnosti navrhuje, aby Tribunál:
 - odmítl žalobu jako nepřijatelnou;
 - uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K návrhu na upuštění od projednání věci

- 23 Článek 54 třetí pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie stanoví, že jsou-li Soudnímu dvoru i Tribunálu předloženy věci, které mají stejný předmět, týkají se stejné otázky výkladu nebo otázky platnosti stejného právního aktu, může Tribunál po vyslechnutí účastníků řízení přerušit řízení, dokud Soudní dvůr nevynese rozsudek, nebo je-li žaloba podána podle článku 263 SFEU, upustit od projednání věci, aby umožnil Soudnímu dvoru o těchto věcech rozhodnout.
- 24 Z tohoto ustanovení vyplývá, že Tribunál může upustit od projednání věci pouze za podmínky, že Soudnímu dvoru i Tribunálu budou předloženy žaloby na neplatnost.
- 25 V projednávaném případě přitom Rada navrhuje, aby Tribunál upustil od projednání věci, aby Soudní dvůr mohl rozhodnout o projednávané žalobě a zároveň i o dvou žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce (bod 20 výše).
- 26 Tribunál tudíž nemůže upustit od projednání této věci.

K možnosti rozhodnout usnesením

- 27 Článek 130 odst. 1 a 7 jednacího řádu stanoví, že požaduje-li to žalovaný, může Tribunál vydat rozhodnutí o nepřípustnosti, aniž se zabýval věcí samou. Podle čl. 130 odst. 6 tohoto jednacího řádu může Tribunál rozhodnout, že o námitce nepřípustnosti zahájí ústní část řízení.
- 28 Podle judikatury není možnost odmítnout žalobu jako nepřípustnou usnesením s odůvodněním, a tedy bez konání jednání, vyloučena skutečností, že Tribunál předtím přijal usnesení, kterým přezkum námitky vznesené na základě čl. 130 odst. 1 jednacího řádu spojil s přezkumem věci samé (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).
- 29 V projednávané věci sice Tribunál usnesením ze dne 5. listopadu 2020 rozhodl, že námitku nepřípustnosti vznesenou Radou přezkoumá spolu s věcí samou, nicméně nyní má za to, že má na základě podkladů obsažených v soudním spise dostatek informací k tomu, aby o této námitce rozhodl usnesením.

K námitce nepřípustnosti

- 30 Rada tvrdí, že žaloba je nepřípustná, neboť žalobci nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. Zprvée toto rozhodnutí není podle názoru Rady určeno žalobcům. Zadruhé nejsou žalobci uvedeným rozhodnutím osobně dotčeni. Zatřetí napadené rozhodnutí vyžaduje přijetí prováděcích opatření a není nařizovacím aktem.
- 31 Žalobci zpochybňují 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.
- 32 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 proti třem druhům aktů, a sice proti aktům, které jsou jí určeny, zadruhé proti aktům, které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, a zatřetí proti nařizovacím aktům, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

- 33 V projednávaném případě musí být aktivní legitimace žalobců posouzena pouze ve vztahu k napadenému rozhodnutí. Je však třeba poznamenat, že přezkum legality rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody, který musí unijní soud zajistit, se může týkat legality uvedeného rozhodnutí z hlediska samotného obsahu předmětné mezinárodní dohody (obdobně viz rozsudek ze dne 27. února 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, bod 51 a citovaná judikatura). Z toho plyne, že pro účely posouzení aktivní legitimace žalobců je třeba zohlednit povahu a obsah dohody o vystoupení.
- 34 Je třeba bez dalšího konstatovat, že žalobcům není určeno ani napadené rozhodnutí, ani dohoda o vystoupení. Z toho vyplývá, že žalobci nemají právo podat žalobu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce první části věty SFEU, což ostatně ani nezpochybňují.
- 35 Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda žalobci mají právo podat žalobu na základě některé z hypotéz 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

- 36 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).
- 37 Za okolností projednávané věci je třeba nejprve přezkoumat, zda je splněna druhá podmínka týkající se osobního dotčení žalobců.
- 38 V tomto ohledu je nutno připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že aby byla fyzická či právnická osoba považována za osobně dotčenou aktem, který jí není určen, musí ji tento akt zasahovat z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ni zvláštní, 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, s. 223, a ze dne 13. března 2018, *European Union Copper Task Force v. Komise*, C-384/16 P, EU:C:2018:176, bod 93).
- 39 Možnost určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se opatření použije, tudíž neznamená, že tyto subjekty musí být považovány za osobně dotčené tímto opatřením, pokud se toto použití provádí 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).
- 40 Stejně tak okolnost, že normativní akt může mít odlišné konkrétní účinky pro různé právní subjekty, na které se použije, je nemůže charakterizovat 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).
- 41 Nicméně skutečnost, že ustanovení, které je svou povahou a působností obecně závazné, jelikož se obecně použije na zúčastněné osoby, nevylučuje, že by se mohlo některých z nich osobně dotýkat (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).

- 42 Pokud se totiž určitý akt dotýká skupiny osob, jež byly nebo mohly být identifikovány v okamžiku přijetí tohoto aktu na základě kritérií vlastních členům této skupiny, mohou být tyto osoby tímto 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).
- 43 V projednávané věci žalobci v podstatě tvrdí, že jsou napadeným rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčeni, neboť je toto rozhodnutí připravuje o jejich status občanů Unie a práva s tímto statutem související.
- 44 Konkrétně k odůvodnění svého osobního dotčení žalobci zaprvé vysvětlují, že jsou součástí uzavřeného okruhu osob, které mají v okamžiku vstupu dohody o vystoupení a napadeného rozhodnutí v platnost postavení státních příslušníků Spojeného království, a tudíž postavení občanů Unie.
- 45 Podle žalobců vyplývá „uzavřený“ charakter tohoto okruhu osob ze skutečnosti, že všichni členové uvedeného okruhu jsou v okamžiku vstupu dohody o vystoupení a napadeného rozhodnutí v platnost identifikováni nebo identifikovatelní a že do uvedeného kruhu nemůže následně vstoupit žádný nový člen. Osoby, které získaly postavení státních příslušníků Spojeného království po vystoupení tohoto státu z Unie, se totiž nemohou statusu občanů Unie dovolávat.
- 46 Žalobci dále tvrdí, že status občana Unie má trvalý a v zásadě neodvolatelný charakter a že jim byl přiznán před přijetím napadeného rozhodnutí. Toto rozhodnutí je tudíž podle jejich názoru připravuje o nabyté právo, které je specifické a určeno výlučně členům uzavřeného okruhu, jehož jsou součástí.
- 47 Zadruhé žalobci tvrdí, že každý z nich je osobně dotčen ztrátou statusu občana Unie a práv s tímto statutem souvisejících. V tomto ohledu se dovolávají důsledků, které má ztráta statusu občanů Unie a práv s tímto statutem souvisejících, zejména pro ty z nich, kteří již využili svého práva volného pohybu. Dovolávají se zejména:
- nabytí domu ve Francii, skutečného nebo zamýšleného trvalého pobytu v tomto členském státě a potřeby v něm využívat zdravotního pojištění (čtyři žalobci);
 - výkonu petičního práva v minulosti v Evropském parlamentu (jedna žalobkyně);
 - výkonu profesní činnosti ve Francii (jeden žalobce);
 - vysokoškolského studia absolvovaného v minulosti nebo zamýšleného v budoucnosti v Německu a plánované profesní činnosti v tomto členském státě (dva žalobci);
 - přítomnosti rodinných příslušníků nebo přátel ve Francii nebo v Německu (tři žalobci).
- 48 Zatřetí žalobci vyzývají Tribunál, aby široce posoudil podmínku osobního dotčení. Toto ustanovení je totiž podle nich třeba vykládat ve světle práva na účinnou soudní ochranu zaručeného článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Mimoto se projednávaná věc týká zásady demokracie a dotýká se jádra ústavní identity Unie.
- 49 Začtvrté mají žalobci za to, že otázka jejich osobního dotčení, zejména s ohledem na existenci nabytého práva, souvisí s otázkou trvalé a neodvolatelné povahy statusu občana Unie a nelze ji vyřešit bez meritorního přezkumu věci.

- 50 Je třeba bez dalšího konstatovat, že argumentace žalobců směřující k prokázání jejich aktivní legitimace na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce druhé části věty SFEU spočívá na předpokladu, že napadené rozhodnutí způsobuje „ztrátu“ nebo „zbavení“ jejich statusu občanů Unie a práv s tímto statutem souvisejících.
- 51 V tomto ohledu je zajisté pravda, že ani napadené rozhodnutí, ani dohoda o vystoupení výslovně neodnímají státním příslušníkům Spojeného království status občanů Unie a práva s tímto statutem související.
- 52 Nicméně ze znění a systematiky dohody o vystoupení – a zejména z šestého pododstavce její preambule, z jejího čl. 2 písm. b) až d), čl. 10 odst. 1 písm. a) až d) a obecně z celé druhé části, nadepsané „Práva občanů“ – 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 k tomuto datu nemají nebo již nemají postavení občanů Unie. Uvedená dohoda tedy nestanoví zachování statusu občanů Unie pro státní příslušníky Spojeného království a všech práv, která s tímto statutem souvisejí.
- 53 Je přitom třeba zdůraznit, že ztráta nebo nezachování statusu 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 státě mohou být vystoupením členského státu, z něhož pocházejí, z Unie dotčeni tím spíše, že si již vytvořili mnohdy dlouhodobé osobní a profesní či hospodářské vazby (usnesení ze dne 16. června 2020, Walker a další v. Parlament a Rada, T-383/19, nezveřejněné, EU:T:2020:269, bod 41).
- 54 Pokud však jde o podmínku osobního dotčení a v souladu s judikaturou citovanou v bodě 38 výše, je na žalobcích, aby odůvodnili, že je napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž je zbavuje jejich statusu občanů Unie a práv s tímto statutem souvisejících, zasahuje z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje obdobně jako adresáty.
- 55 V tomto ohledu je na prvním místě nesporné, že se dohoda o vystoupení, zejména v rozsahu, v němž nestanoví zachování statusu občanů Unie pro státní příslušníky Spojeného království, vztahuje na všechny státní příslušníky tohoto státu, a má tak obecnou působnost.
- 56 Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí, na základě kterého se dohoda o vystoupení stala součástí unijního právního řádu, je samo o sobě obecně závazným aktem, a proto žalobce zasahuje z důvodu jejich objektivní povahy státních příslušníků Spojeného království.
- 57 Na druhém místě okolnosti dovolávané žalobci, uvedené v bodech 44 až 46 výše a vycházející z příslušnosti ke skupině osob, které získaly status občanů Unie na základě toho, že jsou státními příslušníky Spojeného království, neumožňují mít za to, že žalobci jsou součástí omezeného okruhu osob ve smyslu judikatury uvedené v bodě 42 výše.
- 58 Zprvce totiž napadené rozhodnutí – pokud jde o to, že údajně zbavuje státní příslušníky Spojeného království statusu občanů Unie a práv s tímto statutem souvisejících – bylo přijato s přihlédnutím k jejich objektivní povaze osob se státní příslušností členského státu, který vystupuje z Unie (bod 56 výše), a mimoto bez zohlednění zvláštností jejich individuálních situací, takže uvedení státní příslušníci nejsou tímto rozhodnutím specificky dotčeni (obdobně viz rozsudek ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise, C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 66 a 67, a usnesení ze dne 20. května 2020, Nord Stream v. Parlament a Rada, T-530/19, EU:T:2020:213, bod 64). Z toho vyplývá, že žalobci, jak sami uznávají, jsou napadeným rozhodnutím dotčeni pouze ze stejného důvodu jako všichni ostatní státní příslušníci Spojeného království. „Uzavřený okruh“, kterého se dovolávají, tedy

vyplývá ze samotné povahy systému zavedeného napadeným rozhodnutím (obdobně viz rozsudky ze dne 10. července 1996, *Weber v. Komise*, T-482/93, EU:T:1996:97, bod 65, a ze dne 6. června 2013, *T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise*, T-279/11, EU:T:2013:299, body 84 a 89).

- 59 Za těchto podmínek – a v souladu s judikaturou citovanou v bodě 39 výše – nemůže okolnost, že počet nebo dokonce totožnost osob patřících do „uzavřeného okruhu“, kterého se žalobci dovolávají, mohou být určeny více či méně přesně, ani okolnost, že tento okruh již nemůže být po vstupu napadeného rozhodnutí v platnost rozšířen, samy o sobě vést k tomu, že tyto osoby budou tímto rozhodnutím osobně dotčeny.
- 60 Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, nelze status občana Unie a práva s tímto statutem související kvalifikovat jako „specifická“ nebo „výlučná“ práva. V okamžiku vystoupení Spojeného království z Unie byli totiž všichni státní příslušníci tohoto státu, tehdy členského státu Unie, nositeli uvedeného statusu a práv s tímto statutem souvisejících. Situaci členů „uzavřeného okruhu“, kterého se dovolávají žalobci, tedy nelze srovnávat se situací žalobce ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 18. května 1994, *Codorniu v. Rada* (C-309/89, EU:C:1994:197, body 21 a 22), který nemohl užívat zapsanou ochrannou známku zakládající vlastnické právo, které je ze své povahy individuální a výlučné (v tomto smyslu obdobně viz usnesení ze dne 23. listopadu 2015, *Beul v. Parlament a Rada*, T-640/14, EU:T:2015:907, bod 48).
- 61 Z toho vyplývá, že žalobci nemohou důvodně tvrdit, že je napadené rozhodnutí připravilo o nabyté právo, které má specifickou nebo výlučnou povahu. Pouhá existence nabytého nebo subjektivního práva, jehož rozsah nebo výkon je potenciálně dotčen sporným aktem, přitom není dostatečná pro individualizaci nositele uvedeného práva, pokud jiné osoby mohou disponovat obdobnými právy, a tudíž se nacházet ve stejné situaci jako tento nositel (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2011, *Enviro Tech Europe a Enviro Tech International v. Komise*, T-291/04, EU:T:2011:760, bod 116 a citovaná judikatura).
- 62 Na třetím místě je třeba uvést, že různé skutečnosti osobního rázu, kterých se dovolává každý ze žalobců a jež jsou vyjmenovány v bodě 47 výše, mohou nanejvýš prokázat konkrétní, odlišné a případně významné důsledky, které pro každého z nich může mít tvrzená ztráta statusu občana Unie a práv s tímto statutem souvisejících. Naproti tomu žádná z těchto skutečností není způsobilá prokázat, že ztráta tohoto statusu a práv s uvedeným statutem souvisejících by pro ně měla natolik zvláštní a specifické důsledky, že by je individualizovaly ve vztahu ke všem ostatním osobám, jako by se jednalo o adresáty uvedeného aktu, ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 38 výše.
- 63 Na čtvrtém místě, pokud jde o argument žalobců, že podmínka osobního dotčení musí být vykládána široce, je třeba připomenout, že cílem článku 47 Listiny není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti žalob podaných přímo k unijnímu soudu. Podmínky přípustnosti stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU tak musí být vykládány ve světle základního práva na účinnou soudní ochranu, což však nevede k vyloučení podmínek výslovně stanovených ve Smlouvě o FEU (viz rozsudky ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 97 a 98 a citovaná judikatura, a ze dne 28. dubna 2015, *T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 43 a 44).
- 64 Ochrana přiznaná článkem 47 Listiny přitom nevyžaduje, aby jednotlivec mohl bez jakékoli další podmínky podat žalobu na neplatnost proti aktům, které se jej osobně nedotýkají.
- 65 Kromě toho okolnost tvrzená žalobci, že se projednávaná věc týká zásady demokracie a dotýká se jádra ústavní identity Unie, je sama o sobě irelevantní pro účely posouzení, zda posledně uvedení splňují podmínku osobního dotčení. Podmínky přípustnosti stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU se totiž použijí na všechny žaloby na neplatnost bez ohledu na to, jaké meritorní otázky vyvstaly. Skutkový kontext projednávané věci se ostatně liší od velmi specifického kontextu věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, body 32 až

37), uváděný žalobci, v níž se jednalo o právo politického uskupení nezastoupeného v Parlamentu podat žalobu proti aktům Parlamentu týkajícím se poskytování úvěrů za účelem přípravy evropských voleb, na jejichž přijímání se podílela konkurenční politická uskupení zastoupená v Parlamentu.

- 66 Na pátém místě, na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, lze o otázce jejich osobního dotčení v projednávané věci rozhodnout bez meritorního přezkumu věci, a zejména bez zkoumání otázky, zda má status občana Unie trvalý a neodvolatelný charakter.
- 67 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že žalobci nejsou napadeným rozhodnutím osobně dotčeni. Aniž je tedy třeba zkoumat, zda jsou žalobci tímto rozhodnutím bezprostředně dotčeni, je třeba konstatovat, že 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

- 68 Je třeba připomenout, že podmínky související zaprvé s nařizovací povahou napadeného aktu, zadruhé s bezprostředním dotčením žalobců a zatřetí s absencí nutnosti přijetí prováděcích opatření, stanovené 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).
- 69 Za okolností projednávané věci je třeba nejprve přezkoumat, zda je splněna první podmínka týkající se toho, zda je napadené rozhodnutí nařizovacím aktem.
- 70 Je třeba připomenout, že pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části SFEU má omezenější dosah než pojem „akty“ použitý v čl. 263 čtvrtém pododstavci první a druhé části SFEU. Tento pojem tedy nemůže zahrnovat všechny akty s obecnou působností, nýbrž se vztahuje na 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).
- 71 Pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ tedy zahrnuje 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).
- 72 V projednávané věci se účastníci řízení zaprvé shodují správně na tom, že napadené rozhodnutí je nelegislativním aktem s obecnou působností.
- 73 Je totiž nesporné, že napadené rozhodnutí je aktem s obecnou působností (bod 56 výše).
- 74 Kromě toho je třeba připomenout, že právní akt lze kvalifikovat jako unijní legislativní akt pouze v případě, že byl přijat na základě ustanovení Smluv, které výslovně odkazuje na řádný či zvláštní legislativní postup (rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 62). V projednávané věci bylo napadené rozhodnutí přijato na základě čl. 50 odst. 2 SEU. Je přitom nutno konstatovat, že toto ustanovení sice upřesňuje, že dohodu o podmínkách vystoupení členského státu uzavírá jménem Unie Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Parlamentu, avšak neodkazuje výslovně na řádný legislativní postup ani na zvláštní legislativní postup. Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí nelze kvalifikovat jako legislativní akt.
- 75 Zadruhé se účastníci řízení neshodují na tom, jaké důsledky je třeba vyvodit ze skutečnosti, že napadené rozhodnutí je nelegislativním aktem s obecnou působností. Podle žalobců může být toto rozhodnutí jediné nařizovacím aktem. Podle Rady není uvedené rozhodnutí ani legislativním aktem, ani aktem nařizovacím.

- 76 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:625), nerozhodl, že pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ zahrnuje všechny nelegislativní akty s obecnou působností.
- 77 Zajisté je namíste připomenout, že Soudní dvůr v jednom pozdějším rozsudku výslovně odmítl výklad, podle kterého existují nelegislativní akty s obecnou působností, které nespádají pod pojem „právní akty s obecnou působností [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*, *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).
- 78 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 obecnou působnost z toho důvodu, že se vyslovovalo k vnitrostátním režimům, mělo toto rozhodnutí zřejmý správní charakter a bylo ostatně přijato pouze Komisí bez účasti Rady a Parlamentu. V tomto kontextu teze, kterou tehdy hájila Komise, podle níž bylo uvedené rozhodnutí nelegislativním aktem s obecnou působností, který nespadá pod pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“, neměla žádnou oporu ve znění, historii vzniku nebo účelu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU, jak Soudní dvůr uvedl v bodech 24 až 27 uvedeného rozsudku.
- 79 Soudní dvůr naproti tomu dosud neměl příležitost zkoumat, zda rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření mezinárodní dohody, a zejména rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření dohody o podmínkách vystoupení členského státu, musí být kvalifikována jako nařizovací akty ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU.
- 80 Za těchto podmínek je třeba přezkoumat, zda se pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ vztahuje i na taková rozhodnutí.
- 81 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že dohoda o podmínkách vystoupení členského státu je stejně jako každá mezinárodní dohoda uzavřená Uníí závazná po unijní orgány a má přednost před akty, které tyto orgány vydávají (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).
- 82 Z této přednosti mezinárodních dohod uzavřených Uníí 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 legislativní, tak nařizovací akty.
- 83 Z toho plyne, že napadené rozhodnutí zavádí do unijního právního řádu pravidla obsažená v dohodě o vystoupení, která mají přednost před legislativními a nařizovacími akty, a která tedy sama o sobě nemohou mít nařizovací povahu.
- 84 Zadruhé lze dohodu o vystoupení s ohledem na její postup přijímání a podobně jako v případě jiných mezinárodních dohod uzavřených Uníí považovat na vnější úrovni za ekvivalent toho, co je na vnitřní úrovni legislativním aktem [v tomto smyslu obdobně viz posudek 1/15 (*Dohoda PNR mezi EU a Kanadou*) ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, bod 146].
- 85 Dohodu o vystoupení totiž uzavřela jménem Unie Rada po obdržení souhlasu Parlamentu postupem podle čl. 50 odst. 2 SEU. Tento postup se tím, že se jej účastní Rada a Parlament, blíží řádnému a zvláštnímu legislativnímu postupu, jež jsou vymezeny v čl. 289 odst. 1 a 2 SFEU a zmíněny 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 mohou oba tyto orgány přijímat ustanovení týkající se práv spojených se statutem občana Unie. Navíc na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, se občané Unie, kteří jsou státními příslušníky vystupujícího členského státu, podílejí na přijímání rozhodnutí o uzavření dohody o podmínkách vystoupení tohoto státu, jelikož článek 50 SEU při schválení takové dohody Parlamentem nevylučuje účast žádného evropského poslance.

- 86 Z toho plyne, že napadené rozhodnutí zavádí do unijního právního řádu pravidla obsažená v dohodě o vystoupení, která se vyznačují zvláště vysokou měrou demokratické legitimacy, podobně jako pravidla obsažená v legislativním aktu. Přitom právě zvláště vysoká demokratická legitimita právních předpisů přijatých postupem, který počítá s účastí Rady a Parlamentu, je důvodem, proč se nezmírňují podmínky, 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).
- 87 Kromě toho v řadě jazykových znění čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ evokuje spíše akty výkonné moci než akty moci zákonodárné (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 připodobnit aktu výkonné moci.
- 88 Zatřetí by bylo nesoudržné a paradoxní zmírnit podmínky, za kterých mohou jednotlivci podat žalobu na neplatnost napadeného rozhodnutí, tím že bude kvalifikováno jako nařizovací akt. Takovéto zmírnění podmínek by totiž mělo za následek, že by jednotlivci mohli snadněji napadnout danou právní normu v případě, že je obsažena v takové mezinárodní dohodě, jako je dohoda o vystoupení, a následně byla zavedena do unijního právního řádu prostřednictvím takového rozhodnutí, kterým se schvaluje uzavření dotčené dohody, jako je napadené rozhodnutí, než v případě, že je táž právní norma obsažena v legislativním aktu se stejným obsahem a s nižším postavením v hierarchii norem.
- 89 Začtvrté z historie vzniku čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU vyplývá, že autoři návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu a poté autoři Lisabonské smlouvy neměli konkrétně 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 do čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU – nijak nevyplývá, že by si uvedení autoři přáli, aby taková rozhodnutí byla kvalifikována jako „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ ve smyslu obou těchto článků.
- 90 Za těchto podmínek musí být pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části SFEU vykládán tak, že nezahrnuje rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření mezinárodní dohody, jako jsou zejména rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření dohody o podmínkách vystoupení členského státu.
- 91 Napadené rozhodnutí tedy nelze kvalifikovat jako nařizovací akt ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části SFEU.
- 92 Ostatní argumenty žalobců tento závěr nezpochybňují.
- 93 Zaprvé okolnost, že napadené rozhodnutí bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* pod nadpisem „nelegislativní akty“, neznamená, že by toto rozhodnutí bylo nutně nařizovacím aktem. Z toho vyplývá, že toto zveřejnění nemohlo uvést jednotlivce v omyl, pokud jde o jejich možnosti podat žaloby proti uvedenému rozhodnutí.

- 94 Zadrugé kvalifikace napadeného rozhodnutí jako aktu s obecnou působností, který není ani legislativním, ani nařizovacím aktem, není v rozporu se zásadami právní jistoty a účinné soudní ochrany. Tyto zásady totiž nemohou být vykládány tak, že zakazují postupné vyjasňování pravidel přípustnosti žalob prostřednictvím soudních výkladů za podmínky, že jsou rozumně předvídatelné (obdobně viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 167 a citovaná judikatura). V projednávané věci byl přitom výklad pojmu „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ uvedený v bodě 90 výše rozumně předvídatelný s ohledem na specifika rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření mezinárodní dohody, jako jsou zejména rozhodnutí, kterými se schvaluje uzavření dohody o podmínkách vystoupení členského státu.
- 95 Zatřetí zásada účinné soudní ochrany, jak je zakotvena v článku 47 Listiny, nevyžaduje, aby jednotlivec mohl bez jakékoli další podmínky podat přímo k unijnímu soudu žalobu na neplatnost aktů s obecnou působností, které nespádají pod pojem „nařizovací akt“ (viz obdobně, pokud jde o legislativní akty, rozsudky ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 105, a ze dne 9. listopadu 2017, SolarWorld v. Rada, C-204/16 P, EU:C:2017:838, bod 66).
- 96 Z výše uvedeného vyplývá, že aniž je třeba zkoumat, zda se napadené rozhodnutí žalobců bezprostředně dotýká a zda vyžaduje přijetí prováděcích opatření, nejsou žalobci aktivně legitimováni z hlediska čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU.
- 97 Z toho plyne, že Rada důvodně tvrdí, že žalobci nejsou aktivně legitimováni. Námitce nepřípustnosti je tudíž třeba vyhovět a projednávanou žalobu jako nepřípustnou odmítnout.

K návrhům na vstup vedlejšího účastníka do řízení

- 98 V souladu s čl. 142 odst. 2 jednacího řádu se vedlejší účastenství stává bezpředmětným zejména tehdy, je-li žaloba prohlášena za nepřípustnou. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná, není již důvodné rozhodnout o návrzích Komise, British in Europe, Plaid Cymru – The Party of Wales, European Democracy Lab, ECIT a European Alternatives Ltd na vstup do řízení v postavení vedlejšího účastníka.

K nákladům řízení

- 99 Zaprvé 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 povinnost nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady řízení vynaložené Radou, s výjimkou nákladů souvisejících s návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení.
- 100 Zadrugé podle čl. 144 odst. 10 jednacího řádu platí, že skončí-li hlavní řízení před rozhodnutím o návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení, ponese navrhovatel i hlavní účastníci řízení vlastní náklady řízení související s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení. V projednávané věci žalobci, Rada, Komise, British in Europe, Plaid Cymru – The Party of Wales, European Democracy Lab, ECIT a European Alternatives Ltd ponese každý své náklady řízení související s návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (desátý rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se odmítá jako nepřípustná.**
- 2) **O návrzích Evropské komise, British in Europe, Plaid Cymru – The Party of Wales, European Democracy Lab, ECIT a European Alternatives Ltd na vstup do řízení v postavení vedlejších účastníků již není namístě rozhodnout.**
- 3) **Joshua Silver a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, ponесou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie, s výjimkou nákladů souvisejících s návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**
- 4) **Joshua Silver a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, Rada, Komise, British in Europe, Plaid Cymru – The Party of Wales, European Democracy Lab, ECIT a European Alternatives Ltd ponесou každý své náklady řízení související s návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**

V Lucemburku dne 8. června 2021.

Vedoucí soudní kanceláře
E. Coulon

Předseda
A. Kornezov