

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. prosince 2007*

Ve věci C-77/05,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES, podaná dne 14. února 2005,

Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, zastoupené E. O'Neill a C. Gibbs, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s A. Dashwoodem, barrister,

žalobce,

podporované:

Irskem, zastoupeným D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s A. Collinsem, SC, a P. McGarrym, BL, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Polskou republikou, zastoupenou J. Pietrasem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: angličtina.

Slovenskou republikou, zastoupenou R. Procházkou a J. Čorbou, jakož i B. Ricziovou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené J. Schuttem a R. Szostakem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Španělským královstvím, zastoupeným J. M Rodríguez Cárcamem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Komisi Evropských společenství, zastoupenou C. O'Reilly, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts a A. Tizzano, předsedové senátů, R. Schintgen (zpravodaj), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadžev a C. Toader, soudci,

generální advokátka: V. Trstenjak,
vedoucí soudní kanceláře: J. Swedenborg, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. března 2007,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 10. července 2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Spojené království Velké Británie a Severního Irska domáhá, aby Soudní dvůr zrušil nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Úř. věst. L 49, s. 1), a jednak zachoval účinky tohoto

nařízení až do přijetí nového nařízení, které ho nahradí, s výjimkou té části, ve které nařízení č. 2007/2004 vylučuje tento členský stát z účasti na jeho uplatňování.

Právní rámec

Protokol o postavení Spojeného království a Irska

- 2 Hlava IV třetí části Smlouvy o ES (dále jen „hlava IV“) stanoví právní základy umožňující přijetí opatření v oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a jiných politik týkajících se volného pohybu osob.
- 3 Protokol o postavení Spojeného království a Irska, připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o ES Amsterodamskou smlouvou (dále jen „protokol k hlavě IV“), se týká účasti těchto členských států na přijímání opatření, která jsou předkládaná na základě ustanovení obsažených v hlavě IV.
- 4 Podle článku 1 protokolu k hlavě IV, s výhradou článku 3 téhož protokolu, se Spojené království a Irsko nepodílejí na přijímání opatření, která jsou navrhována podle hlavy IV, a podle článku 2 tohoto protokolu nejsou tyto členské státy těmito opatřeními vázány a tato opatření na ně nejsou použitelná.

5 Podle článku 3 protokolu k hlavě IV:

„1. Spojené království nebo Irsko mohou předsedovi Rady do tří měsíců od předložení návrhu nebo podnětu podle hlavy IV [...] písemně oznámit, že se chtějí účastnit přijímání a používání navrženého opatření, což je jim na základě tohoto oznámení povoleno. [...]

[...]

2. Nemůže-li být opatření podle odstavce 1 přijato v přiměřené době s účastí Spojeného království či Irska, může Rada přijmout dané opatření podle článku 1 bez účasti Spojeného království nebo Irska. V tomto případě se použije článek 2.“

6 Článek 4 protokolu k hlavě IV přiznává Spojenému království a Irsku právo kdykoliv přistoupit k opatřením existujícím v rámci hlavy IV. V tomto případě se obdobně použije postup stanovený čl. 11 odst. 3 ES.

7 Podle článku 7 protokolu k hlavě IV „se články 3 a 4 nedotýkají Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie“.

Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie

- 8 Podle článku 1 protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie, který byl připojen ke Smlouvě o EU a Smlouvě o ES Amsterodamskou smlouvou (dále jen „Schengenský protokol“), je třináct členských států Evropské unie zmocněno mezi sebou navázat posílenou spolupráci v rámci rozsahu působnosti schengenského acquis, vymezeného v příloze k uvedenému protokolu.
- 9 Součástí takto definovaného schengenského acquis je mimo jiné dohoda podepsaná dne 14. června 1985 v Schengenu (Lucembursko) mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 13; Zvl. vyd. 19/02, s. 3, dále jen „Schengenská dohoda“), jakož i úmluva k provedení Schengenské dohody (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9, dále jen „ÚPSD“), která byla podepsána dne 19. června 1990 rovněž v Schengenu. Tyto dva akty dohromady představují „Schengenské dohody“.
- 10 Podle článku 4 tohoto protokolu:

„Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska, které nejsou schengenským acquis vázány, mohou kdykoli požádat, aby se na ně vztahovala některá nebo veškerá ustanovení tohoto acquis.“

Rada o takové žádosti rozhoduje jednomyslností svých členů uvedených v článku 1 a zástupce vlády dotyčného státu.“

11 Článek 5 Schengenského protokolu stanoví:

„1. Návrhy a podněty vyplývající ze schengenského acquis podléhají příslušným ustanovením smluv.

Pokud Irsko nebo Spojené království anebo obě země v přiměřené lhůtě písemně neoznámí předsedovi Rady, že se chtějí účastnit, považuje se v této souvislosti zmocnění podle článku 11 Smlouvy o založení Evropského společenství nebo podle článku 40 Smlouvy o Evropské unii za udělené členskými státy uvedenými v článku 1 a rovněž Irsku nebo Spojenému království, hodlá-li se některá z těchto zemí účastnit spolupráce v dotyčných oblastech.

2. Příslušná ustanovení smluv podle odst. 1 prvního pododstavce se použijí také tehdy, pokud Rada nepřijala opatření uvedená v čl. 2 odst. 1 druhém pododstavci.“

12 Článek 8 Schengenského protokolu stanoví:

„Při jednání o přijímání nových členských států do Evropské unie platí schengenské acquis a další opatření, která v jeho rámci přijaly orgány, za acquis, které musí všichni kandidáti na přijetí převzít v plném rozsahu.“

Prohlášení týkající se Schengenského protokolu

- 13 Podle prohlášení č. 45 k článku 4 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie (dále jen „prohlášení č. 45“) vyzývají vysoké smluvní strany Radu, aby si vyžádala stanovisko Komise Evropských společenství před rozhodnutím o žádosti podané na základě tohoto článku. Kromě toho se vysoké smluvní strany „zavazují rovněž učinit vše pro to, aby umožnily Irsku a Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku, pokud si to přejí, použít článek 4 zmíněného protokolu tak, aby Rada mohla přijmout rozhodnutí uvedená v tomto článku v den vstupu tohoto protokolu v platnost nebo kdykoli později.“
- 14 Podle prohlášení č. 46 k článku 5 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie (dále jen „prohlášení č. 46“) se vysoké smluvní strany „zavazují učinit vše, co je v jejich silách, aby umožnily činnost všech členských států v oblasti schengenského *acquis*, zejména v případech, kdy Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku přijaly určitá nebo všechna ustanovení tohoto *acquis* v souladu s článkem 4 [Schengenského protokolu].“

Rozhodnutí 2000/365/ES

- 15 Podle čl. 4 druhého pododstavce Schengenského protokolu přijala Rada dne 29. května 2000 rozhodnutí 2000/365/ES o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (Úř. věst. L 131, s. 43; Zvl. vyd. 19/01, s. 178).

16 Článek 1 uvedeného rozhodnutí uvádí ustanovení schengenského *acquis*, která se na Spojené království vztahují.

17 Článek 8 odst. 2 téhož rozhodnutí stanoví:

„Ode dne přijetí tohoto rozhodnutí se má za to, že Spojené království Velké Británie a Severního Irsku neodvolatelně oznámilo předsedovi Rady v souladu s článkem 5 schengenského protokolu, že se chce účastnit všech návrhů a podnětů založených na schengenském *acquis* uvedeném v článku 1. Tato účast se vztahuje na území uvedená v čl. 5 odst. 1 a 2 v tomto pořadí, pokud jsou návrhy a podněty založeny na schengenském *acquis*, které se vztahuje na tato území.“

Nařízení č. 2007/2004

18 Jak vyplývá z jeho právních východisek, nařízení č. 2007/2004 bylo přijato na základě čl. 62 bodu 2 písm. a) ES a článku 66 ES.

19 Čtyři první body odůvodnění uvedeného nařízení zní následovně:

„(1) Politika Společenství v oblasti vnějších hranic EU směřuje k vytvoření integrovaného systému řízení zajišťujícího jednotnou a vysokou úroveň kontroly a ostrahy, která nezbytně provází volný pohyb osob v rámci Evropské unie a je

základní součástí prostoru svobody, bezpečnosti a práva. K tomuto účelu se předpokládá stanovení společných pravidel pro standardy a postupy pro kontrolu vnějších hranic.

- (2) Účinné provádění společných pravidel vyžaduje zvýšenou koordinaci operativní spolupráce mezi členskými státy.

- (3) Proto by měl být s ohledem na zkušenosti společné jednotky odborníků na vnější hranice, působící v rámci Rady, zřízen specializovaný odborný subjekt v podobě Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (dále jen ‚agentura‘), jehož úkolem bude zlepšení koordinace operativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic.

- (4) Za kontrolu a ostrahu vnějších hranic odpovídají členské státy. Agentura by měla usnadnit uplatňování stávajících a budoucích opatření Společenství týkajících se řízení vnějších hranic zajištěním koordinace činností členských států při provádění uvedených opatření.“

²⁰ Z dvacátého třetího až dvacátého šestého bodu odůvodnění nařízení č. 2007/2004 vyplývá, že toto nařízení má přispívat k rozvoji ustanovení schengenského acquis, čehož důsledkem je, že:

- delegace Islandské republiky a Norského království by se měly účastnit správní rady agentury jako členové, i když s omezenými hlasovacími právy;

- Dánské království, které se nepodílí na přijímání tohoto nařízení, které proto pro ně není závazné ani použitelné, má po přijetí tohoto nařízení šestiměsíční lhůtu k tomu, aby se rozhodlo, zda je provede do svého vnitrostátního práva;

- Spojené království ani Irsko se nepodílejí na přijímání uvedeného nařízení, a proto pro ně není závazné ani použitelné.

21 Dvacátý pátý bod odůvodnění nařízení č. 2007/2004, týkající se Spojeného království, zní následovně:

„Toto nařízení rozvíjí ustanovení schengenského acquis, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím 2000/365/ES [...]. Spojené království se tudíž nepodílí na přijímání tohoto rozhodnutí, a proto pro ně není závazné ani použitelné.“

22 Podle článku 1 nařízení č. 2007/2004:

„1. Zřizuje se [...] agentura [...] za účelem zdokonalení integrovaného řízení vnějších hranic členských států Evropské unie.

2. Berouc v úvahu, že za kontrolu a ostrahu vnějších hranic odpovídají členské státy, agentura usnadňuje a zefektivňuje uplatňování stávajících a budoucích opatření Společenství týkajících se řízení vnějších hranic. Činí tak zajištěním koordinace

činností členských států při provádění těchto opatření, a tím přispívá k účinné, vysoké a jednotné úrovni kontroly osob a ostrahy na vnějších hranicích členských států.

3. Agentura rovněž poskytuje Komisi a členským státům nezbytnou technickou podporu a odborné znalosti v řízení vnějších hranic a podporuje solidaritu mezi členskými státy.

4. Pro účely tohoto nařízení se vnějšími hranicemi členských států rozumějí pozemní a námořní hranice členských států a jejich letiště a námořní přístavy, na které se vztahují právní předpisy Společenství o překračování vnějších hranic členských států osobami.“

23 Článek 2 nařízení č. 2007/2004 upřesňuje hlavní úkoly agentury, kterými jsou zejména koordinování operativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic, napomáhání členským státům při odborné přípravě vnitrostátní pohraniční stráže včetně vypracování společných standardů odborné přípravy, pokračování v rozvoji výzkumu významného pro kontrolu a ostrahu vnějších hranic, napomáhání členským státům za okolností, které vyžadují zvýšenou technickou a operativní pomoc na vnějších hranicích, jakož i poskytování nezbytné podpory členským státům při organizaci společných návratových operací.

24 Podle odst. 2 téhož čl. 2 mohou členské státy, aniž jsou dotčeny pravomoci agentury, i nadále spolupracovat na operativní úrovni s ostatními členskými státy nebo třetími státy na vnějších hranicích, doplňuje-li taková spolupráce činnost agentury. Členské státy se nicméně musí zdržet jakékoli činnosti, která by mohla ohrozit fungování

agentury nebo dosažení jejích cílů, a musí agentuře podávat zprávy o těchto operativních otázkách na vnějších hranicích mimo rámec agentury.

- 25 V souladu s článkem 3 nařízení č. 2007/2004 musí kromě toho agentura posuzovat, schvalovat a koordinovat návrhy na společné operace a pilotní projekty předložené členskými státy a může sama zahájit takové iniciativy ve spolupráci s členskými státy. Může se rovněž rozhodnout spolufinancovat společné operace a pilotní projekty.
- 26 Podle článku 5 téhož nařízení agentura vypracuje a dále rozvíjí společné hlavní osnovy pro odbornou přípravu pohraniční stráže a poskytuje odbornou přípravu na evropské úrovni pro školitele vnitrostátní pohraniční stráže členských států. Nabízí rovněž pro příslušníky příslušných vnitrostátních služeb členských států doplňkové kursy odborné přípravy a semináře o oblastech, které se týkají kontroly a ostrahy vnějších hranic a navracení státních příslušníků třetích zemí.
- 27 Podle článku 7 nařízení č. 2007/2004 agentura centrálně zřizuje a vede záznamy o technickém vybavení pro kontrolu a ostrahu vnějších hranic náležejícím členským státům, které jsou tyto členské státy na dobrovolném základě a na žádost jiného členského státu ochotny dát tomuto členskému státu dočasné k dispozici na základě analýzy potřeb a rizik provedené agenturou.
- 28 Podle článku 12 tohoto nařízení:

„1. Agentura usnadňuje operativní spolupráci členských států s Irskem a Spojeným královstvím v oblastech své činnosti a v míře potřebné pro plnění svých úkolů stanovených v čl. 2 odst. 1.

2. Podpora, kterou agentura poskytne podle čl. 2 odst. 1 písm. f), zahrnuje organizaci společných návratových operací prováděných členskými státy, kterých se účastní rovněž Irsko nebo Spojené království.

3. Uplatňování tohoto nařízení na hranice Gibraltarů se pozastavuje do dne, kdy bude dosaženo shody o oblasti působnosti opatření týkajících se překračování vnějších hranic členských států osobami.“

29 Článek 21 odst. 3 nařízení č. 2007/2004 stanoví:

„Země přidružené k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis se účastní činnosti agentury. Ve správní radě mají [každá] jednoho zástupce a jednoho náhradníka. Podle odpovídajících ustanovení jejich dohod o přidružení budou vypracována ujednání, která mimo jiné určí povahu a rozsah účasti těchto zemí na práci agentury a podrobná pravidla pro tuto účast, včetně ustanovení o finančních příspěvcích a zaměstnancích.“

Skutkový základ žaloby

30 Dne 11. listopadu 2003 předložila Komise Radě návrh nařízení o zřízení agentury.

- 31 Dne 11. února 2004 Spojené království uvědomilo Radu o svém úmyslu účastnit se přijímání nařízení č. 2007/2004. Odkazovalo přitom na oznamovací postup upravený v čl. 5 odst. 1 druhém pododstavci Schengenského protokolu a na oznamovací postup uvedený v protokolu k hlavě IV.
- 32 Rada dne 26. října 2004 přijala nařízení č. 2007/2004. Spojenému království nebylo ani přes jeho oznámení ze dne 11. února 2004 dovoleno účastnit se přijímání tohoto nařízení s odůvodněním, že nařízení rozvíjí ustanovení schengenského acquis, kterých se Spojené království neúčastní podle rozhodnutí 2000/365.
- 33 Spojené království bylo toho názoru, že odmítnutí Rady připustit, aby se účastnilo přijímání nařízení č. 2007/2004, je porušením článku 5 Schengenského protokolu, a proto podalo projednávanou žalobu.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 34 Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil nařízení č. 2007/2004;

— na základě článku 231 ES rozhodl, že po zrušení nařízení č. 2007/2004 a až do přijetí nové právní úpravy v dané oblasti zůstávají ustanovení tohoto nařízení

v platnosti, kromě ustanovení, která mají za následek jeho vyloučení z účasti na uplatňování tohoto nařízení, a

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

35 Rada navrhuje žalobu zamítnout a uložit Spojenému království náhradu nákladů řízení.

36 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 17. srpna 2005 bylo povoleno vedlejší účastenství Irska, Polské republiky, jakož i Slovenské republiky na podporu návrhových žádání Spojeného království a vedlejší účastenství Španělského království, jakož i Komise Evropských společenství na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

37 Spojené království uvádí, že když jej Rada vyloučila z postupu přijímání nařízení č. 2007/2004, jednala na základě nesprávného výkladu Schengenského protokolu a porušila jeho článek 5.

- 38 Není totiž možné mít za to, že systém zavedený článkem 5 Schengenského protokolu podléhá systému stanovenému v článku 4 téhož protokolu. Články 4 a 5 tohoto protokolu jsou na sobě nezávislé, takže Spojené království, aby se mohlo účastnit na opatřeních přijímaných na základě článku 5, není povinno získat předem na základě uvedeného článku 4 povolení podílet se na příslušném schengenském *acquis*.
- 39 Spojené království na podporu svého stanoviska zejména uvádí, že výklad článků 4 a 5 Schengenského protokolu zastávaný Radou je v rozporu se systematickou a zněním těchto dvou ustanovení, že porušuje samotnou povahu mechanismu, který byl zaveden článkem 5, a že je neslučitelný s prohlášením č. 46.
- 40 Dále tento výklad zabývá podle uvedeného členského státu článek 5 Schengenského protokolu jeho užitečného účinku, který spočívá zejména v zajištění maximální účasti Spojeného království a Irsku na opatřeních vyplývajících ze schengenského *acquis* a není nezbytný k zachování užitečného účinku článku 7 protokolu k hlavě IV ani k ochraně celistvosti schengenského *acquis*. V každém případě takovýto výklad má dopady, které jsou v závažném nepoměru se sledovaným cílem, což má za následek vzhledem k tomu, že Rada, jak vyplývá z její současné praxe, pojímá „široce a neurčitě“, co se rozumí „návrhy a podněty vyplývajícími ze schengenského *acquis*“, že mechanismus upravený v uvedeném článku 5 může fungovat způsobem neslučitelným se zásadou právní jistoty a se základními zásadami posílené spolupráce.
- 41 Spojené království podpůrně uvádí, že kdyby byl výklad článků 4 a 5 Schengenského protokolu zastávaný Radou správný, výraz „návrhy a podněty vyplývající ze schengenského *acquis*“ v článku 5 odst. 1 prvním pododstavci tohoto protokolu by musel být chápán tak, že se vztahuje pouze na opatření, která jsou neoddělitelně spjata se schengenským *acquis* („plně schengenská“ opatření), jako jsou opatření pozměňující ustanovení tohoto *acquis*, ke kterým by Spojené království nemohlo

přistoupit, aniž by předtím přistoupilo k ustanovením, která jsou předmětem změny. Naproti tomu se podle něj z rozsahu působnosti tohoto ustanovení vymykají opatření, která se Schengenem pouze „souvisejí“, čili ta ustanovení, která, ačkoli byla koncipována za účelem rozvoje a doplnění některých cílů schengenského *acquis*, nejsou s tímto *acquis* natolik těsně spjata, aby jeho celistvost byla ohrožena, kdyby se členský stát, který se uvedeného *acquis* neúčastní, směl i přesto podílet na přijímání takovýchto opatření. Z toho podle Spojeného království vyplývá, že při přijímání opatření, které patří do poslední uvedené kategorie, se postavení Spojeného království neřídí ustanoveními uvedeného protokolu, ale, podle okolností, buď protokolem k hlavě IV, nebo příslušnými ustanoveními „třetího pilíře“. Vzhledem k tomu, že nařízení č. 2007/2004 musí být podle Spojeného království považováno za opatření, které do této kategorie opatření patří, Spojené království nemělo být vyloučeno z přijímání tohoto nařízení.

- 42 Rada zaprvé tvrdí, že cílem článku 5 Schengenského protokolu není na rozdíl od toho, co tvrdí Spojené království, přiznat Spojenému království právo, nýbrž zajistit členským státům, které se účastní celého schengenského *acquis*, aby jejich akce nebyly ohroženy tím, že se na nich ostatní členské státy zdráhají podílet. Znění uvedeného ustanovení ostatně podle ní tento výklad potvrzuje, neboť na rozdíl od znění článku 4 téhož protokolu a článku 3 protokolu k hlavě IV takové právo výslovně nepřiznává.
- 43 Výklad čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu zastávaný Spojeným královstvím může podle Rady zbavit schvalovací postup upravený v článku 4 téhož protokolu jeho užitečného účinku, neboť v případě, že by členskému státu bylo na základě tohoto článku upřeno právo účastnit se na přijímání určitého opatření, mohl by se tento stát i přesto podílet na jakémkoli opatření, které rozvíjí předmětnou oblast, tak, že by použil postup upravený v uvedeném článku 5. Celistvost schengenského *acquis* by v důsledku toho již nebyla zaručena a článek 7 protokolu k hlavě IV, který stanoví, že se články 3 a 4 téhož protokolu nedotýkají ustanovení Schengenského protokolu, by byl rovněž zbaven užitečného účinku.

- 44 Zadruhé Rada tvrdí, že rozdíl, který Spojené království činí mezi „plně schengenskými“ opatřeními a opatřeními, která jsou takzvaně pouze „se Schengenem související“, nemá oporu v primárním ani sekundárním právu. K tomu uvádí, že definice opatření „souvisejících se Schengenem“ navrhovaná Spojeným královstvím se zakládá na nesprávném pochopení toho, co by mohlo být ohrožením pro celistvost schengenského *acquis*, a že takovéto rozlišování vytváří zbytečnou právní nejistotu, neboť vytváří rozdíl v tom, co je třeba rozumět „opatřeními rozvíjejícími schengenské *acquis*“, podle toho, zda se jedná o přijímání opatření použitelného na Islandskou republiku a Norské království, nebo na Spojené království a Irsko.
- 45 Rada zatřetí zdůrazňuje, že její postoj je plně slučitelný se zásadou proporcionality, jakož i s pravidly, která se uplatní na posílenou spolupráci. Autoři smlouvy totiž podle ní jednak nejsou vázáni zásadou proporcionality. Kromě toho ustanoveními Smluv o EU a ES, která upravují případy posílené spolupráce, nejsou dotčena ustanovení Schengenského protokolu.
- 46 Irsko má za to, že výklad článků 4 a 5 Schengenského protokolu zastávaný Spojeným královstvím je v souladu se zněním těchto článků a odpovídá současné praxi Rady, pokud jde o opatření související s schengenským *acquis*, na kterých byla Spojenému království a Irsku dovolena účast. Tento výklad podle něj potvrzují jednotlivá prohlášení k Schengenskému protokolu připojená k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy. Kromě toho Rada podle něj není schopna prokázat, že v případě účasti Spojeného království na přijímání nařízení č. 2007/2004 existuje konkrétní riziko újmy pro schengenské *acquis*.
- 47 Podle Polské republiky nemůže být vzhledem k nepřesnosti pojmu „schengenské *acquis*“ jasné určeno, zda nařízení č. 2007/2004 do tohoto *acquis* spadá, nebo zda jej pouze rozvíjí. Polská republika se nicméně domnívá, že toto nařízení představuje

spíše opatření rozvíjející toto *acquis*. Přitom právo Spojeného království účastnit se na opatřeních rozvíjejících schengenské *acquis* vyplývá přímo z článku 5 Schengenského protokolu, a nemůže proto záviset na předchozím provedení článku 4 téhož protokolu. Kromě toho nic nemluví proti tomu, aby bylo Spojenému království dovoleno účastnit se přijímání uvedeného nařízení, protože tato účast nepředstavuje hrozbu ani pro celistvost nebo fungování schengenského *acquis*, ani pro jeho provádění.

48 Podle Slovenské republiky právo Spojeného království účastnit se na přijímání nařízení č. 2007/2004 závisí na neexistenci hrozby pro celistvost a soudržnost již uplatňovaného schengenského *acquis*. Je podle ní na Radě, když Spojenému království toto právo upřela, aby prokázala, že účast uvedeného členského státu na uplatňování tohoto nařízení představuje takovou hrozbu. Podle Slovenské republiky přitom v daném případě tato hrozba neexistuje.

49 Španělské království má za to, že žaloba Spojeného království je neopodstatněná. V hlavním návrhovém žádání si totiž Spojené království osobuje hypotetické právo, údajně přiznané článkem Schengenského protokolu, které mu tento protokol nepropůjčuje. Výklad zastávaný Spojeným královstvím s sebou podle Španělského království nese nepochybné riziko pro opatření, která byla již přijata díky posílené spolupráci zavedené tímto protokolem, neboť ohrožuje celistvost a soudržnost schengenského *acquis*. Podpůrné návrhové žádání Spojeného království pak opomíjí skutečnost, že je na Radě, aby určila, která opatření mají být považována za opatření vyplývající ze schengenského *acquis*, a že členskému státu, který není smluvní stranou Schengenských dohod, to nepřísluší určovat.

50 Komise zdůrazňuje, že hlavním rysem posílené spolupráce obecně a schengenského *acquis* zvláště je jejich celistvost. Zachování a ochrana této celistvosti, jakož

i soudržnosti schengenského *acquis* jsou tedy podle Komise podstatnými zájmy. Schengenský protokol podle ní sice počítá s částečnou účastí členského státu, který není smluvní stranou Schengenských dohod, avšak nezachází tak daleko, aby dotčeným členskými státy umožňoval výběr „à la carte“, v důsledku čehož by vznikla skládanka případů účasti a povinností.

- 51 Komise je toho názoru, že výklad článků 4 a 5 Schengenského protokolu zastávaný Spojeným královstvím je v rozporu se systematickou a logikou tohoto protokolu a že ohrožuje soudržnost a celistvost schengenského *acquis*.
- 52 Dále má za to, že v případě výrazu „vyplývající ze schengenského *acquis*“ v čl. 5 odst. 1 prvním pododstavci Schengenského protokolu se nejedná o „široké a neurčité“ pojetí opatření, která mohou přijímat členské státy účastníci se akce v rámci posílené spolupráce, přičemž rozhodnutí kvalifikovat určitý návrh jako „opatření vyplývající ze schengenského *acquis*“ se nijak neliší od rozhodnutí, kterým se určuje odpovídající právní základ pro přijetí právního aktu Společenství.
- 53 Konečně Komise uvádí, že s ohledem na zvláštní povahu agentury je její zřízení „plně schengenským“ opatřením ve smyslu, v jakém Spojené království chápe tento výraz, a že toto zřízení je neoddělitelně spjata se schengenským *acquis*. Kromě toho je agentura spjata s oblastí uvedeného *acquis*, na které se Spojené království rozhodlo nepodílet. Je proto legitimní, že Spojenému království nebylo dovoleno účastnit se přijímání nařízení č. 2007/2004.

Závěry Soudního dvora

- 54 Aby mohlo být rozhodnuto o hlavní argumentaci uplatněné Spojeným královstvím, je třeba zkoumat, zda čl. 5 odst. 1 druhý pododstavec Schengenského protokolu musí být vykládán tak, že se použije pouze na návrhy a podněty vyplývající z oblasti schengenského *acquis*, na které bylo Spojenému království nebo Irsku dovolena účast na základě článku 4 téhož protokolu, nebo zda naopak musí být tato dvě ustanovení považována za na sobě nezávislá, jak tvrdí dříve uvedený stát.
- 55 Za tímto účelem je třeba zohlednit nejen znění dotčených ustanovení, ale i jejich systematiku, celkový kontext, cíl, který sledují, jakož i jejich užitečný účinek.
- 56 V daném případě je třeba konstatovat, že článek 1 Schengenského protokolu zmocnil třináct členských států, aby mezi sebou navázaly posílenou spolupráci v rámci oblastí spadajících do schengenského *acquis*, jak jsou jím tyto státy vázány. Kromě toho z článku 2 tohoto protokolu vyplývá, že všechna opatření přijatá v rámci provádění této posílené spolupráce musejí být považována za nedílnou součást tohoto *acquis*, které ostatně musí být v souladu s článkem 8 téhož protokolu převzato v plném rozsahu všemi kandidáty na přijetí.
- 57 Jelikož Spojené království a Irsko jako jediné členské státy nejsou stranami Schengenských dohod, které představují základ uvedené posílené spolupráce, nachází se tyto dva státy ve zvláštní situaci, k níž Schengenský protokol přihlédl dvojím způsobem.

- 58 Jednak, jak stanoví článek 4 Schengenského protokolu, tento protokol vyhrazuje oběma členským státům možnost kdykoli požádat, aby se na ně vztahovala jen některá ustanovení *acquis*, která jsou platná ke dni žádosti o účast. Kromě toho tento protokol vyhrazuje uvedeným členským státům v souladu se svým čl. 5 odst. 1 druhým pododstavcem možnost nepodílet se na návrzích a podnětech vyplývajících z uvedeného *acquis*.
- 59 I když se tato dvě ustanovení tedy týkají dvou různých aspektů schengenského *acquis*, není možné z tohoto pouhého zjištění právoplatně vyvodit, že musejí být vykládána nezávisle na sobě.
- 60 Jak totiž vyplývá z použití výrazu „návrhy a podněty vyplývající ze schengenského *acquis*“ v čl. 5 odst. 1 prvním pododstavci Schengenského protokolu, spočívají opatření, kterých se toto ustanovení týká, na schengenském *acquis* ve smyslu článku 4 téhož protokolu a představují pouze jeho provedení nebo další rozvoj.
- 61 Taková opatření přitom musejí být logicky v souladu s ustanoveními, která provádějí nebo rozvíjejí, takže předpokládají přijetí jak těchto ustanovení, tak i zásad, na kterých spočívají.
- 62 Z toho vyplývá, že účast členského státu na přijetí opatření na základě čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu je možná jen tehdy, jestliže je tento členský stát vázán oblastí schengenského *acquis*, do které přijímané opatření spadá nebo kterou rozvíjí.

- 63 Za těchto podmínek, jelikož článek 4 Schengenského protokolu stanoví možnost Spojeného království a Irska přistoupit k schengenskému *acquis*, není těmto členským státům dovoleno účastnit se přijímání opatření na základě čl. 5 odst. 1 téhož protokolu, aniž by předem získaly souhlas Rady k přistoupení k oblasti *acquis*, na které se uvedené opatření zakládá.
- 64 Výše uvedený výklad je navíc v souladu s cílem sledovaným jak článkem 4 Schengenského protokolu, tak jeho článkem 5 a může plně zajistit užitečný účinek každého z těchto ustanovení.
- 65 Tento výklad totiž nijak neohrožuje možnost, vyhrazenou Spojenému království a Irsku čl. 5 odst. 1 druhým pododstavcem Schengenského protokolu, aby si zvolily, i když bylo těmto členským státům dovoleno přistoupit k některým nebo veškerým ustanovením schengenského *acquis*, že se nebudou účastnit přijímání opatření k provedení nebo rozvoji částí *acquis*, ke kterým jim bylo dovoleno přistoupit.
- 66 Takový výklad kromě toho umožňuje zohlednit jak znění, tak cíl článku 4 Schengenského protokolu, protože flexibilita, která je tak oběma dotýčným členským státům nabídnuta článkem 5 téhož protokolu ohledně jejich svobodné volby přistoupit či nepřistoupit k opatřením provedení a rozvoje schengenského *acquis*, může odstranit výhrady, které by při neexistenci takové možnosti volby mohly tyto členské státy mít vůči přijetí ustanovení schengenského *acquis*, a z tohoto důvodu je může povzbuzovat k co nejširšímu využití možnosti, kterou jim vyhrazuje týž článek 4.
- 67 Výklad zastávaný Spojeným královstvím by naopak vedl k tomu, že by byl článek 4 Schengenského protokolu zbaven veškerého užitečného účinku, jelikož Spojené

království a Irsko by se na základě čl. 5 odst. 1 tohoto protokolu mohly účastnit na všech návrzích a podnětech vyplývajících z schengenského *acquis*, i když by tyto členské státy nebyly vázány relevantními ustanoveními tohoto *acquis* nebo by jim na základě čl. 4 druhého pododstavce téhož protokolu nebylo dovoleno se na něm účastnit. Jak vyplývá z prohlášení č. 45, uvedený článek 4 má přitom podstatný význam v rámci systému zavedeného Schengenským protokolem v rozsahu, v němž má za cíl zajištění maximální účasti všech členských států na schengenském *acquis*.

68 S přihlédnutím k těmto úvahám je třeba dospět k závěru, že výklad čl. 5 odst. 1 druhého pododstavce Schengenského protokolu, který zastává Spojené království, nemůže být přijat a že toto ustanovení musí být vykládáno tak, že se použije pouze na návrhy a podněty vyplývající z oblasti schengenského *acquis*, na které byla Spojenému království nebo Irsku dovolena účast na základě článku 4 téhož protokolu.

69 Tento výklad je ostatně podpořen čl. 8 odst. 2 rozhodnutí 2000/365, z něhož rovněž vyplývá, že účast na návrzích a podnětech vyplývajících ze schengenského *acquis* je možná jen tehdy, když se ustanovení *acquis*, ke kterým se návrhy a podněty vztahují, uplatňují v členském státě, který si takovou účast přeje, což znamená, že tento členský stát je předem vázán uvedeným *acquis*.

70 V projednávaném případě je nesporné, že Spojené království není vázáno oblastí schengenského *acquis*, do které spadá nařízení č. 2007/2004, a sice oblastí týkající se překračování vnějších hranic.

- 71 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Rada tím, že Spojenému království odepřela právo účastnit se přijímání nařízení č. 2007/2004 s odůvodněním, že tomuto členskému státu nebylo předem dovoleno podílet se na oblasti spolupráce, do které spadá toto nařízení, nevyložila a nepoužila nesprávně čl. 5 odst. 1 druhý pododstavec Schengenského protokolu.
- 72 Z toho vyplývá, že hlavní argumentace Spojeného království uplatněná na podporu projednávané žaloby na neplatnost musí být odmítnuta jako neopodstatněná.
- 73 Pokud jde o podpůrnou argumentaci Spojeného království, je třeba nejprve poukázat na to, že rozdíl, který tento členský stát činí mezi opatřeními, která kvalifikuje jako „plně schengenská“, a těmi, která považuje pouze za „se Schengenem související“, nemá oporu ve Smlouvách o EU a ES ani v sekundárním právu Společenství.
- 74 Dále je třeba upozornit na to, že ačkoli Spojené království zpochybňuje kvalifikaci, kterou učinila Rada, samo připouští, že nařízení č. 2007/2004 souvisí s ustanoveními schengenského *acquis*, neboť je i přesto považuje za opatření „související se Schengenem“.
- 75 Nehledě na tyto úvahy a okolnost, že v projednávané věci údajně chybná kvalifikace vytýkaná Radě nesouvisí bezprostředně s výběrem právního základu pro přijetí nařízení č. 2007/2004, a sice čl. 62 odst. 2 písm. a) ES a článku 66 ES, je třeba konstatovat, že stejně jako v případě volby právního základu právního aktu Společenství, měla skutečnost, že Rada kvalifikovala nařízení č. 2007/2004 jako opatření rozvíjející ustanovení schengenského *acquis*, přímý vliv na určení ustanovení, kterými se řídí postup pro přijímání tohoto nařízení, a tudíž i na možnost Spojeného království se tohoto postupu účastnit.

- 76 Vzhledem k tomu, že využití možnosti Spojeného království účastnit se přijímání návrhu předloženého na základě ustanovení hlavy IV nevyžaduje podle čl. 3 odst. 1 protokolu k hlavě IV splnění žádné jiné podmínky než dodržení lhůty pro oznámení stanovené tímto ustanovením, měla kvalifikace nařízení č. 2007/2004 jakožto opatření rozvíjejícího ustanovení schengenského *acquis* přímý vliv na práva přiznaná tomuto členskému státu.
- 77 S ohledem na tento závěr a obdobně k tomu, co platí pro problematiku volby právního základu aktu Společenství, je třeba mít za to, že v takové situaci, jaká je předmětem tohoto řízení, se musí kvalifikace aktu Společenství jako návrhu nebo podnětu vyplývajícího ze schengenského *acquis* ve smyslu čl. 5 odst. 1 prvního odstavce Schengenského protokolu zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu (viz rozsudky ze dne 11. června 1991, *Komise v. Rada*, zvaný „Dioxid titanu“, C-300/89, Recueil, s. I 2867, bod 10; ze dne 13. září 2005, *Komise v. Rada*, C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, bod 45, a ze dne 23. října 2007, *Komise v. Rada*, C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097, bod 61).
- 78 Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba zkoumat tvrzení Spojeného království o tom, že Rada nemohla důvodně kvalifikovat nařízení č. 2007/2004 jako opatření rozvíjející ustanovení schengenského *acquis*.
- 79 Pokud jde o účel nařízení č. 2007/2004, z jeho prvních tří bodů odůvodnění, jakož i z čl. 1 odst. 1 a 2 vyplývá, že jeho cílem je zdokonalení integrovaného řízení vnějších hranic, jakož i usnadnění a zefektivnění použití společných pravidel pro standardy a postupy kontroly těchto hranic.

- 80 Pokud jde o obsah nařízení č. 2007/2004, je třeba uvést, že agentura, kterou toto nařízení zřizuje, má za úkol, jak vyplývá z třetího bodu odůvodnění a článku 2 tohoto nařízení, zejména koordinovat operativní spolupráci mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic, napomáhat členským státům při odborné přípravě vnitrostátní pohraniční stráže a poskytovat uvedeným členským státům za okolností, které to vyžadují, zvýšenou technickou a operativní pomoc na vnějších hranicích.
- 81 V tomto ohledu je nutno jednak konstatovat, že společná pravidla, na která nařízení č. 2007/2004 odkazuje a která se musí uplatnit v rámci integrovaného řízení vnějších hranic byla stanovena ve Společné příručce přijaté výkonným výborem zřízeným ÚPSD (Úř. věst. 2002, C 313, s. 97).
- 82 Přitom, jak vyplývá z prvního bodu odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 790/2001 ze dne 24. dubna 2001, kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se hraničních kontrol a ostrahy hranic (Úř. věst. L 116, s. 5; Zvl. vyd. 19/04, s. 102), uvedená příručka byla vytvořena s cílem provést ustanovení hlavy II kapitoly II ÚPSD nazvané „Překračování vnějších hranic“ a je v souladu s článkem 1 rozhodnutí Rady 1999/435/ES ze dne 20. května 1999 o definici schengenského acquis za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří acquis, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. L 176, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 136) součástí schengenského acquis ve smyslu článku 1 Schengenského protokolu.
- 83 Je kromě toho třeba připomenout, že jak z názvu, tak ze čtvrtého pododstavce preambule Schengenské dohody, jakož i z jejího článku 17 vyplývá, že hlavním cílem této dohody je odstranění kontrol osob na společných hranicích členských států a jejich přesunutí na vnější hranice těchto států. Význam tohoto cíle v rámci Schengenských dohod je zdůrazněn místem, které zaujímají ustanovení týkající se

překračování vnějších hranic v ÚPSD, a okolností, že v souladu s článkem 6 a 7 této úmluvy se musejí kontroly vnějších hranic provádět podle jednotných zásad, přičemž členské státy musejí za účelem účinného provádění těchto kontrol úzce a trvale spolupracovat.

- 84 Z toho vyplývá, že je třeba mít za to, že kontroly osob na vnějších hranicích členských států, a tedy účinné provádění společných pravidel pro standardy a postupy pro tyto kontroly, spadají do schengenského acquis.
- 85 Protože, jak vyplývá z bodů 79 a 80 tohoto rozsudku, cílem i obsahem nařízení č. 2007/2004 je zdokonalení těchto kontrol, musí být toto nařízení považováno za opatření vyplývající ze schengenského acquis ve smyslu čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce Schengenského protokolu.
- 86 Za těchto podmínek Rada oprávněně kvalifikovala nařízení č. 2007/2004 jako opatření rozvíjející ustanovení schengenského acquis.
- 87 Z toho plyne, že nelze přijmout ani argumentaci, kterou Spojené království uplatnilo podpůrně.
- 88 Z toho důvodu nelze vyhovět návrhovému žádání Spojeného království, kterým se domáhá zrušení nařízení č. 2007/2004, a proto Soudní dvůr nemůže rozhodnout o jeho návrhu, který se týká zachování účinků uvedeného nařízení.

89 Za těchto podmínek je třeba žalobu podanou Spojeným královstvím zamítnout.

K nákladům řízení

90 Podle čl. 69 odst. 2 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 náhradu nákladů řízení od Spojeného království požadovala a Spojené království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 69 odst. 4 prvního pododstavce téhož řádu nesou členské státy a orgány, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**

- 2) **Spojenému království Velké Británie a Severního Irska se ukládá náhrada nákladů řízení.**

- 3) **Španělské království, Irsko, Polská republika, Slovenská republika a Komise Evropských společenství nesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.