

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. prosince 2007^{*}

Ve věci C-137/05,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES, podaná dne 21. března 2005,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené C. Jackson 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,

^{*} 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, jakož i G. Giglio, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

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

Nizozemským královstvím, zastoupeným H. G. Sevenster, jako zmocněnkyní,

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 generálního advokáta 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 jednak zrušil nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy (Úř. věst. L 385, s. 1), a jednak zachoval

účinky napadeného nařízení až do přijetí nového nařízení, s výjimkou té části, ve které nařízení č. 2252/2004 vylučuje uvedený 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 předkládána 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 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 členským státům uvedeným 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 Prohlášením č. 45 k článku 4 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie 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 Irska, 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 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 Irska 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 Irska, 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 Irska 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. 2252/2004

18 Jak vyplývá z jeho právních východisek, nařízení č. 2252/2004 bylo přijato na základě čl. 62 bod 2 písm. a) ES.

19 Druhý až čtvrtý bod odůvodnění uvedeného nařízení zní následovně:

„(2) Minimální bezpečnostní normy pro cestovní pasy byly zavedeny usnesením zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, ze dne 17. října 2000 [...]. Nyní je vhodné zvýšit právní sílu uvedeného usnesení opatřením Společenství,

aby bylo dosaženo zdokonalených harmonizovaných bezpečnostních norem pro ochranu cestovních pasů a cestovních dokladů před pozměňováním. Zároveň by do cestovních pasů nebo cestovních dokladů měly být za účelem zavedení spolehlivého spojení mezi pravým držitelem pasu a dokladem začleněny biometrické identifikátory.

- (3) Harmonizace bezpečnostních prvků a začlenění biometrických identifikátorů je důležitým krokem směrem k používání nových prvků s ohledem na budoucí vývoj na evropské úrovni, který by měl učinit cestovní doklady bezpečnějšími a zavést spolehlivější spojení mezi držitelem a cestovním pasem a cestovním dokladem jako důležitý příspěvek k zajištění jeho ochrany před podvodným použitím. Je třeba zohlednit specifikace Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), a zejména specifikace stanovené v dokumentu č. 9303 o strojově čitelných cestovních dokladech.

- (4) Toto nařízení je omezeno na harmonizaci bezpečnostních prvků včetně biometrických identifikátorů v cestovních pasech a cestovních dokladech členských států. Určení orgánů a subjektů, které mají právo na přístup k osobním údajům obsaženým v uchovávacím médiu dokladů, je věcí vnitrostátních právních předpisů s výhradou odpovídajících ustanovení práva Společenství, práva Evropské unie nebo mezinárodních dohod.“

²⁰ Z desátého až dvanáctého bodu odůvodnění nařízení č. 2252/2004 vyplývá, že toto nařízení má přispívat k rozvoji ustanovení schengenského acquis, čehož důsledkem je, že:

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

21 Bod 11 odůvodnění nařízení č. 2252/2004, týkající se Spojeného království, zní následovně:

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

22 Článek 1 nařízení č. 2252/2004 stanoví:

„1. Cestovní pasy a cestovní doklady vydané členskými státy musí splňovat minimální bezpečnostní normy stanovené v příloze.

2. Cestovní pasy a cestovní doklady musí obsahovat médium pro uchování údajů, které obsahuje zobrazení obličeje. Členské státy musí rovněž zahrnout otisky prstů

v interoperabilních formátech. Údaje musí být zabezpečeny a médium pro jejich uchování musí mít dostatečnou kapacitu a schopnost zaručit neporušitelnost, pravost a utajení údajů.

3. Toto nařízení se vztahuje na cestovní pasy a cestovní doklady vydávané členskými státy. Nevztahuje se na průkazy totožnosti, které vydávají členské státy svým státním příslušníkům, ani na dočasné cestovní pasy a cestovní doklady s platností do dvanácti měsíců.“

23 Článek 2 uvedeného nařízení stanoví:

„Postupem podle čl. 5 odst. 2 budou stanoveny další technické specifikace pro cestovní pasy a cestovní doklady, které se budou týkat:

- a) dalších bezpečnostních prvků a požadavků včetně zdokonalených norem na ochranu proti padělání, napodobování a pozměňování;
- b) technických specifikací média pro uchování biometrických prvků a jeho zabezpečení, včetně zabránění neoprávněnému přístupu;
- c) požadavků na kvalitu a společné normy pro zobrazení obličeje a otisky prstů.“

24 Článek 3 nařízení č. 2252/2004 stanoví:

„1. Postupem podle čl. 5 odst. 2 lze rozhodnout, že specifikace uvedené v článku 2 jsou tajné a nezveřejňují se. V tom případě se sdělují pouze subjektům určeným členskými státy pro tisk a osobám řádně pověřeným členským státem nebo Komisí.

2. Každý členský stát určí jeden subjekt, který bude odpovědný za tisk cestovních pasů a cestovních dokladů. Název tohoto subjektu sdělí Komisi a ostatním členským státům. Tentýž subjekt může být určen dvěma nebo více členskými státy. Každý členský stát je oprávněn změnit jím určený subjekt. Uvědomí o tom Komisi a ostatní členské státy.“

Skutkový základ žaloby

25 Dne 18. února 2004 předložila Komise Radě návrh nařízení o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech vydávaných občanům Unie.

26 Dne 19. května 2004 Spojené království uvědomilo Radu o svém úmyslu účastnit se přijímání nařízení č. 2252/2004. 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.

- 27 Rada dne 13. prosince 2004 přijala nařízení č. 2252/2004. Spojenému království nebylo ani přes jeho oznámení ze dne 19. května 2004 dovoleno účastnit se přijímání tohoto nařízení s odůvodněním, že toto nařízení rozvíjí ustanovení schengenského *acquis*, kterých se Spojené království neúčastní podle rozhodnutí Rady 2000/365.
- 28 Spojené království bylo toho názoru, že odmítnutí Rady připustit, aby se účastnilo přijímání nařízení č. 2252/2004 je porušením článku 5 Schengenského protokolu, a proto podalo projednávanou žalobu.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 29 Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadené usnesení nařízení č. 2252/2004;
- na základě článku 231 ES rozhodl, že po zrušení nařízení č. 2252/2004 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.

- 30 Rada navrhuje žalobu zamítnout a uložit Spojenému království náhradu nákladů řízení.
- 31 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 8. září 2005 bylo povoleno vedlejší účastenství Irska a Slovenské republiky na podporu návrhových žádání Spojeného království a vedlejší účastenství Španělského království, Nizozemského království, jakož i Komise Evropských společenství na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 32 Spojené království uvádí, že když jej Rada vyloučila z postupu přijímání nařízení č. 2252/2004, jednala na základě nesprávného výkladu Schengenského protokolu a porušila jeho článek 5.
- 33 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 proto, aby se mohlo účastnit na opatřeních přijímaných na základě toho článku 5, není povinno získat předem na základě uvedeného článku 4 povolení podílet se na příslušném schengenském *acquis*.

34 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 k článku 5 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie.

35 Dále tento výklad zbavuje podle uvedeného členského státu článek 5 Schengenského protokolu jeho užitečného účinku, který spočívá zejména v zajištění maximální účasti Spojeného království a Irska 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 podle Spojeného království 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 vyplývajících ze schengenského *acquis*“, že mechanismus upravený v uvedeném článku 5 může fungovat způsobem neslučitelným se zásadou právní jistoty a se základními zásadami posílené spolupráce.

36 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 posledně 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. 2252/2004 musí být podle Spojeného království považováno za opatření, které do této kategorie opatření patří, Spojené království nemělo být vyloučeno z přijímání tohoto nařízení.

37 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.

38 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 články 3 a 4 téhož protokolu se nedotýkají ustanovení Schengenského protokolu, by byl rovněž zbaven užitečného účinku.

39 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 takové 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.

40 Rada zatřetí zdůrazňuje, že její postoj je plně slučitelný se zásadou proporcionality, jakož i s pravidly, která se uplatní na posílenou spolupráci. Autoři smlouvy 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.

41 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. Krom toho Rada podle něj není schopna prokázat, že v případě účasti Spojeného království na přijímání nařízení č. 2252/2004 existuje konkrétní riziko újmy pro schengenské *acquis*.

42 Podle Slovenské republiky právo Spojeného království účastnit se na přijímání nařízení č. 2252/2004 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 tohoto členského státu na uplatňování uvedeného nařízení představuje takovou hrozbu. Podle Slovenské republiky přitom v daném případě tato hrozba neexistuje.

- 43 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, nepřísluší toto určovat.
- 44 Nizozemské království tvrdí, že Schengenský protokol zohledňuje zvláštní situaci, v jaké se Spojené království a Irsko nacházejí vůči schengenskému *acquis* tak, že v článku 4 tohoto protokolu stanoví možnost, aby se tyto členské státy v budoucnosti účastnily tohoto *acquis*, a v čl. 5 odst. 1 druhém pododstavci téhož protokolu stanoví, že tato účast nemůže následně vést ke stagnaci rozvoje tohoto *acquis*. Vzhledem k tomu, že podle něj neexistuje argument, který by umožňoval důvodně tvrdit, že účast Spojeného království nebo Irska na opatření, které rozvíjí schengenské *acquis* podléhá méně náročnému postupu, než je postup stanovený v uvedeném článku 4 a kterým se řídí účast těchto dvou členských států na ustanoveních samotného *acquis*, je třeba vykládat uvedený čl. 5 odst. 1 druhý pododstavec tak, jak jej chápe Rada.
- 45 Komise zdůrazňuje, že hlavním rysem posílené spolupráce obecně a schengenského *acquis* 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 členským státům umožňoval výběr „à la carte“, v důsledku čehož by vznikla skládanka případů účasti a povinností.

46 Komise je toho názoru, že výklad článků 4 a 5 Schengenského protokolu zastávaný Spojeným královstvím je v rozporu se systematikou a logikou tohoto protokolu a že ohrožuje soudržnost a celistvost schengenského *acquis*.

47 Dále má za to, že v případě výrazu „vyplývající ze schengenského *acquis*“ v čl. 5 odst. 1 prvním pododstavci Schengenského protokolu 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.

48 Konečně, pokud jde o nařízení č. 2252/2004, Komise připomíná, že jeho cílem je zvýšit zabezpečení cestovních pasů a zavést spolehlivější spojení mezi cestovními pasy a jejich držiteli prostřednictvím harmonizace jejich bezpečnostních prvků a začlenění biometrických identifikátorů. Tento cíl je přitom úzce spjat s kontrolou vnějších hranic, jejíž posílení stojí v samotném středu spolupráce založené Schengenskými dohodami. Uvedené nařízení dokonale zapadá do této logiky, neboť umožňuje zvýšit účinnost a harmonizaci kontrol na vnějších hranicích.

Závěry Soudního dvora

49 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.

- 50 K tomu je třeba uvést, že, jak vyplývá z bodu 68 rozsudku z dnešního dne, Spojené království v. Rada (C-77/05, Sb. rozh. s. I-11459), 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 byla Spojenému království nebo Irsku dovolena účast na základě článku 4 téhož protokolu.
- 51 Z toho vyplývá, že hlavní argumentace Spojeného království uplatněná na podporu projednávané žaloby na neplatnost musí být odmítnuta jako neopodstatněná.
- 52 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 Schenginem související“, nemá oporu ve Smlouvách o EU a ES ani v sekundárním právu Společenství.
- 53 Dále je třeba upozornit na to, že ačkoli Spojené království zpochybňuje kvalifikaci, kterou učinila Rada, samo připouští, že nařízení č. 2252/2004 souvisí s ustanoveními schengenského *acquis*, neboť je i přesto považuje za opatření „související se Schenginem“.

54 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. 2252/2004, a sice čl. 62 odst. 2 písm. a) ES, je třeba konstatovat, že stejně jako v případě volby právního základu právního aktu Společenství, měla skutečnost, že Rada kvalifikovala nařízení č. 2252/2004 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.

55 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. 2252/2004 jakožto opatření rozvíjejícího ustanovení schengenského *acquis* přímý vliv na práva priznaná tomuto členskému státu.

56 S ohledem na tento závěr a obdobně k tomu, co platí pro problematiku volby právního základu právního 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 rozsudek ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada, zvaný „Dioxid titanu“, C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10; rozsudek 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).

- 57 Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba zkoumat tvrzení Spojeného království o tom, že Rada nemohla důvodně kvalifikovat nařízení č. 2252/2004 jako opatření rozvíjející ustanovení schengenské *acquis*.
- 58 Pokud jde o účel nařízení č. 2252/2004, z jeho druhého a třetího bodu odůvodnění, jakož i z čl. 4 odst. 3 vyplývá, že jeho cílem je boj proti padělání a podvodnému použití cestovních pasů a jiných cestovních dokladů vydávaných členskými státy.
- 59 Jak vyplývá z jeho článků 1 a 2, nařízení č. 2252/2004 k dosažení tohoto cíle harmonizuje a zlepšuje minimální bezpečnostní normy, které musí splňovat cestovní pasy a cestovní doklady vydávané členskými státy, a stanoví, že do těchto dokladů budou začleněny určité biometrické prvky týkající se držitelů takovýchto dokumentů.
- 60 V tomto kontextu je třeba připomenout, že, jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 84 svého výše uvedeného rozsudku Spojené království v. Rada, kontroly osob na vnějších hranicích členských států, a tudíž účinné provedení společných pravidel týkajících se norem a postupů těchto kontrol, musejí být považovány za součást schengenského *acquis*.
- 61 Podle ustanovení čl. 6 odst. 2 písm. b) a c) ÚPSD, která stanoví jednotné zásady, kterými se řídí kontroly na vnějších hranicích členských států, se musejí všechny osoby podrobit nejméně jedné kontrole, která na základě předložených cestovních dokladů umožní zjištění jejich totožnosti, případně je nutné podrobit je důkladné kontrole zahrnující zjišťování a předcházení ohrožení bezpečnosti státu a veřejného pořádku členských států, které jsou signatáři ÚPSD.

- 62 Podrobnosti kontroly upravené ÚPSD jsou stanoveny ve společné příručce přijaté výkonným výborem zřízeným ÚPSD (Úř. věst. 2002, C 313, s. 97), která je podle článku 1 Schengenského protokolu součástí schengenského acquis
- 63 Bod 1.3.1 části II této příručky, nazvané „Hraniční kontrola“, stanoví, že minimální kontrola ve smyslu čl. 6 odst. 2 písm. b) ÚPSD spočívá v kontrole totožnosti na základě předložených cestovních dokladů a jednoduchém a rychlém ověření platnosti dokladu, opravňujícího k překročení hranice, a přítomnosti známek pozměňování nebo padělání.
- 64 Z bodu 1.3.2.1 uvedené části společné příručky, který se týká podrobností důkladné kontroly ve smyslu čl. 6 odst. 2 písm. c) ÚPSD vyplývá, že tato kontrola zahrnuje podrobné přezkoumání platnosti a pravosti cestovního dokladu předloženého při překračování hranice.
- 65 Vzhledem k tomu, že ověření pravosti cestovních pasů a jiných cestovních dokladů je tedy hlavní složkou kontroly osob na vnějších hranicích, je nutné považovat opatření, která umožní snazší a spolehlivější zjištění této pravosti a totožnosti držitele příslušného dokladu za opatření, která mohou zaručit a zlepšit účinnost této kontroly, a tím i integrované správy vnějších hranic zavedené schengenským acquis.
- 66 S ohledem na cíl a obsah nařízení č. 2252/2004, jak byly posouzeny v bodech 58 a 59 tohoto rozsudku, je třeba učinit závěr, že toto nařízení musí být považováno za opatření vyplývající ze schengenského acquis ve smyslu čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce Schengenského protokolu.

- 67 Za těchto podmínek Rada oprávněně kvalifikovala nařízení č. 2252/2004 jako nařízení rozvíjející ustanovení schengenského *acquis*.
- 68 Z toho plyne, že nelze přijmout ani argumentaci, kterou Spojené království uplatnilo podpůrně.
- 69 Z toho důvodu nelze vyhovět návrhovému žádání Spojeného království, kterým se domáhá zrušení nařízení č. 2252/2004, a proto Soudní dvůr nemůže rozhodnout o návrhu tohoto členského státu, který se týká zachování účinků uvedeného nařízení.
- 70 Za těchto podmínek je třeba žalobu podanou Spojeným královstvím zamítnout.

K nákladům řízení

- 71 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník 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, Nizozemské království a Slovenská republika, jakož i Komise Evropských společenství ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.