



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MELCHIORA WATHELETA  
přednesené dne 13. září 2016<sup>1</sup>

**Věc C-104/16 P**

**Rada Evropské unie  
proti**

**Lidové frontě osvobození Sakía al Hamra a Ria de Oro (Fronta Polisario)**

„Kasační opravný prostředek — Dohoda ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím — Vzájemná liberalizace pro zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu“

### Obsah

I – Úvod .....	4
II – Skutečnosti předcházející sporu .....	4
III – Žaloba podaná k Tribunálu a napadený rozsudek .....	6
IV – Řízení před Soudním dvorem .....	8
V – K přípustnosti kasačního opravného prostředku .....	9
A – Argumentace účastnic řízení .....	9
B – Posouzení .....	9
VI – K meritu kasačního opravného prostředku .....	10
A – Primárně .....	10
1. K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku v rozsahu, v němž se týká použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu .....	10
a) Argumentace účastnic řízení .....	10
b) Posouzení .....	11

<sup>1</sup> — Původní jazyk: francouzština.

i)	Status Západní Sahary, jak je určen článkem 73 Charty OSN, a jeho důsledky	13
ii)	Neuznání svrchovanosti Marockého království nad Západní Saharou ze strany Unie a jejích členských států	15
iii)	Co si myslet o „pozdější praxi“ vytvořené faktickým používáním na území Západní Sahary?	16
iv)	Relativní účinek smluv (pacta tertiis nec nocent nec prosunt)	18
B –	Podpůrně	20
1.	K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávných právních posouzení způsobilosti Fronty Polisario vystupovat před unijními soudy	20
a)	Argumentace účastnic řízení	20
b)	Posouzení	21
2.	Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávných právních posouzení aktivní legitimace Fronty Polisario	23
a)	K první části v rozsahu, v němž se týká povahy sporného rozhodnutí	24
i)	Argumentace účastnic řízení	24
ii)	Posouzení	24
b)	Ke druhé části, jež se týká bezprostředního dotčení Fronty Polisario	25
i)	Argumentace účastnic řízení	25
ii)	Posouzení	26
–	K otázce, zda nepriviligovaní žalobci mohou být „bezprostředně dotčení“ rozhodnutími Rady o uzavření mezinárodních dohod	26
–	K pojmům bezprostřední dotčení a přímý účinek	27
c)	Ke třetí části, jež se týká osobního dotčení Fronty Polisario	30
i)	Argumentace účastnic řízení	30
ii)	Posouzení	30
C –	Ještě podpůrněji	31
1.	Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávného právního posouzení týkajícího se přezkumu posuzovací pravomoci, kterou má Rada v oblasti vnějších hospodářských vztahů, Tribunálem	31
a)	Argumentace účastnic řízení	31
b)	Posouzení	32
2.	Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z toho, že Tribunál rozhodl ultra petita	35

a)	Argumentace účastnic řízení.....	35
b)	Posouzení .....	35
3.	K pátému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávných právních posouzení týkajících se použití Listiny základních práv Evropské unie a zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji .....	36
a)	K první části, jež se týká povinnosti zkoumat otázku dodržování základních práv .	36
i)	Argumentace účastnic řízení.....	36
ii)	Posouzení .....	37
	– K přípustnosti žalobního důvodu žaloby Fronty Polisario na neplatnost, jenž vychází z porušení základních práv .....	37
	– K výtce vycházející z nesprávného výkladu a použití Listiny základních práv .....	37
b)	Ke druhé části, jež se týká povinnosti zkoumat otázku souladu dohody o liberalizaci s článkem 73 Charty OSN a zásadou trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji.....	41
i)	Argumentace účastnic řízení.....	41
ii)	Posouzení .....	42
4.	K šestému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávného právního posouzení týkajícího se rozsahu zrušení sporného rozhodnutí .....	44
a)	Argumentace účastnic řízení.....	44
b)	Posouzení .....	44
VII	– K nákladům řízení.....	45
A	– Primárně a podpůrně .....	45
B	– Podpůrněji .....	45
VIII	– Závěry .....	46
A	– Primárně a podpůrně .....	50
B	– Ještě podpůrněji .....	50

## I – Úvod

1. Rada Evropské unie se svým kasačním opravným prostředkem domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 10. prosince 2015, *Fronta Polisario v. Rada* (T-512/12, EU:T:2015:953, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál částečně zrušil rozhodnutí Rady 2012/497/EU ze dne 8. března 2012 o uzavření Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o vzájemných liberalizačních opatřeních pro zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu, o změně Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé a o nahrazení jejích protokolů č. 1, 2 a 3 včetně příloh<sup>2</sup> (dále jen „sporné rozhodnutí“) „v rozsahu, v němž schvaluje použití této dohody na Západní Saharu“.

2. Projednávaná věc má velký význam, neboť v ní vyvstává několik ožehavých otázek. Zprvée bude moci Soudní dvůr určit, zda má taková organizace, jako Lidová fronta osvobození Sakía al Hamra a Ria de Oro (Fronta Polisario), procesní způsobilost, právní zájem na podání žaloby a aktivní legitimaci ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. V tomto kontextu bude muset Soudní dvůr rozhodnout, zda Západní Sahara spadá do územní působnosti Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé, která byla podepsána v Bruselu dne 26. února 1996 a schválena jménem uvedených Společenství rozhodnutím Rady a Komise 2000/204/ES, ESUO ze dne 24. ledna 2000<sup>3</sup> (dále jen „dohoda o přidružení“), a Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o vzájemných liberalizačních opatřeních pro zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu, o změně Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé a o nahrazení jejích protokolů č. 1, 2 a 3 včetně příloh, která byla podepsána v Bruselu dne 13. prosince 2010<sup>4</sup> (dále jen „dohoda o liberalizaci“).

3. Zadruhé by Soudní dvůr mohl považovat za nutné objasnit rozsah soudního přezkumu vykonávaného unijními soudy v takových oblastech, jako je oblast vnějších hospodářských vztahů, kde má Rada širokou posuzovací pravomoc, a zaujmout stanovisko ke skutečnostem, které by Rada měla zohlednit před schválením mezinárodní dohody uzavírané s třetí zemí. V této souvislosti by se měl Soudní dvůr zabývat složitými otázkami mezinárodního práva veřejného, jež se týkají statusu Západní Sahary a práva jejích obyvatel na sebeurčení.

4. Je třeba mít na paměti také význam, který má projednávaná věc pro mezinárodní společenství a budoucnost marockých a jiných investic v Západní Sahaře. Generální tajemník Organizace spojených národů (OSN) Ban Ki-moon totiž na tuto skutečnost poukázal v oddíle své zprávy ze dne 19. dubna 2016, jež se týká situace v Západní Sahaře<sup>5</sup>, nazvaném „Lidská práva“.

## II – Skutečnosti předcházející sporu

5. Fronta Polisario je podle článku 1 svých stanov „hnutím národního osvobození, plodem dlouhodobého odboje Saharawinců (obyvatel Západní Sahary) proti nejrůznějším formám cizí okupace“ a byla založena dne 10. května 1973.

6. Historický a mezinárodní kontext založení Fronty Polisario a následný vývoj situace v Západní Sahaře jsou popsány v bodech 1 až 16 napadeného rozsudku.

2 — Úř. věst. 2012, L 241, s. 2.

3 — Úř. věst. 2000, L 70, s. 1.

4 — Úř. věst. 2012, L 241, s. 4.

5 — S/2016/355, bod 73.

7. Jak vyplývá z těchto bodů, Západní Sahara je území nacházející se v severozápadní Africe, které bylo v 19. století kolonizováno Španělským královstvím, poté se stalo španělskou provincií a následně bylo zapsáno na seznam nesamosprávných území ve smyslu článku 73 Charty OSN, na kterém je uvedeno dodnes<sup>6</sup>.

8. Dne 20. prosince 1966 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci č. 2229 (XXI) k otázce Iñí a Španělské Sahary, kterážto opětovně potvrdila „nezcizitelné právo obyvatel [...] Španělské Sahary na sebeurčení“. Valné shromáždění OSN požádalo Španělské království jakožto spravující moc, „aby v souladu s úsilím původních obyvatel Španělské Sahary a po konzultaci s marockou a mauritánskou vládou a všemi dalšími zúčastněnými stranami stanovilo co nejdříve podmínky pro konání referenda, které proběhne pod záštitou [OSN] s cílem umožnit svobodný výkon práva původních obyvatel území na sebeurčení“.

9. Španělské království dne 20. srpna 1974 informovalo OSN, že má v úmyslu uspořádat pod záštitou OSN referendum v Západní Sahaře.

10. V návaznosti na příslušnou žádost Valného shromáždění OSN vydal Mezinárodní soudní dvůr dne 16. října 1975 poradní stanovisko týkající se Západní Sahary (CIJ Recueil 1975, s. 12), v jehož bodě 162 dospěl k tomuto závěru:

„Ze skutečností a informací, které byly poskytnuty Mezinárodnímu soudnímu dvoru, vyplývá, že v době španělské kolonizace existovaly loajální právní vztahy mezi marockým sultánem a některými kmeny žijícími na území Západní Sahary. Rovněž z nich vyplývá existence práv, včetně některých práv týkajících se půdy, která představovala právní vazby mezi mauritánským celkem, jak jej chápe Mezinárodní soudní dvůr, a územím Západní Sahary. Mezinárodní soudní dvůr naproti tomu konstatuje, že skutečnosti a informace, které mu byly poskytnuty, neprokazují existenci žádného vztahu územní svrchovanosti mezi územím Západní Sahary na jedné straně a Marockým královstvím nebo mauritánským celkem na straně druhé. Mezinárodní soudní dvůr tedy nezjistil existenci právních vztahů způsobilých ovlivnit použití [rezoluce Valného shromáždění OSN č. 1514 (XV) ze dne 14. prosince 1960 o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům (dále jen la „rezoluce č. 1514 (XV)“)], pokud jde o dekolonizaci Západní Sahary a zejména uplatňování zásady sebeurčení na základě svobodného a autentického vyjádření vůle obyvatel tohoto území.“

11. Španělské království, Marocké království a Mauritánská islámská republika podepsaly dne 14. listopadu 1975 prohlášení o přenesení pravomocí a odpovědností, které mělo Španělské království jakožto moc spravující Západní Saharu, na dočasnou trilaterální správu.

12. Na podzim roku 1975 se situace v Západní Sahaře zhoršila. Marocký král Hassan II v projevu, který přednesl ve stejný den, kdy bylo zveřejněno výše uvedené stanovisko Mezinárodního soudního dvora, prohlásil, že „všichni“ uznali, že Západní Sahara náleží Marockému království, a že Maročanům již zbývá pouze „[své] území obsadit“, a vyzval k uskutečnění „mírového pochodu“ do Západní Sahary, kterého se zúčastnilo 350 000 osob.

13. Rada bezpečnosti OSN (dále jen „Rada bezpečnosti“) vyzvala dotčené a zúčastněné strany, aby projevily zdrženlivost a umírněnost. Ve třech rezolucích týkajících se Západní Sahary, a sice rezoluci č. 377 (1975), č. 379 (1975) a č. 380 (1975), vyjádřila rovněž znepokojení nad závažností situace v dané oblasti. V poslední z těchto rezolucí Rada bezpečnosti vyjádřila politování nad uskutečněním pochodu oznámeného marockým králem a požádala Marocké království, aby všichni účastníci uvedeného pochodu okamžitě opustili území Západní Sahary.

6 — Viz seznam obsažený v příloze zprávy generálního tajemníka OSN ze dne 1. února 2016, jež se týká „Informací o územích zaslaných podle čl. 73 pododstavce e Charty OSN“ (A/71/68).

14. Dne 26. února 1976 Španělské království informovalo generálního tajemníka OSN, že k tomuto datu odchází ze Západní Sahary a má za to, že je zproštěno jakékoli mezinárodní odpovědnosti týkající se správy tohoto území.

15. V mezidobí vypukl ozbrojený konflikt mezi Marockým královstvím, Mauritánskou islámskou republikou a Frontou Polisario.

16. Dne 10. srpna 1979 uzavřela Mauritánská islámská republika s Frontou Polisario dohodu, na základě které se vzdala jakéhokoli územního nároku v Západní Sahaře.

17. Valné shromáždění OSN v rezoluci č. 34/37 ze dne 21. listopadu 1979 k otázce Západní Sahary znovu potvrdilo „nezcizitelné právo obyvatel Západní Sahary na sebeurčení a nezávislost“ a uvítalo mauritánsko-sahrawskou dohodu, která byla dne 10. srpna 1979 podepsána v Alžíru mezi Mauritánskou islámskou republikou a Frontou Polisario. Valné shromáždění kromě toho vyjádřilo hluboké politování nad „zhoršením situace, které je způsobeno pokračující okupací Západní Sahary Marokem a rozšířením této okupace na území nedávno opuštěné Mauritánií“. Valné shromáždění požádalo Marocké království, aby se také zapojilo do mírového procesu, a za tímto účelem doporučilo, aby se Fronta Polisario, „zástupkyně lidu Západní Sahary, v plném rozsahu zapojila do jakéhokoli hledání spravedlivého, trvalého a konečného politického řešení otázky Západní Sahary“.

18. Ozbrojený konflikt mezi Frontou Polisario a Marockým královstvím pokračoval až do 30. srpna 1988, kdy strany v zásadě přijaly návrhy na vyřešení konfliktu, které předložil zejména generální tajemník OSN a které stanovily především vyhlášení příměří a uspořádání referenda o sebeurčení pod dohledem OSN.

19. Toto referendum se dosud nekonalo.

20. V současné době je největší část území Západní Sahary kontrolována Marockým královstvím, které je toho názoru, že má svrchovanou moc nad Západní Saharou, zatímco Fronta Polisario kontroluje menší, řídko osídlenou oblast na východě tohoto území. Území kontrolované Frontou Polisario je od území pod kontrolou Marockého království odděleno pískovým valem, který postavilo Marocké království a hlídá ho marocká armáda. Značný počet uprchlíků pocházejících ze Západní Sahary žije v táborech, které spravuje Fronta Polisario a nacházejí se na alžírském území poblíž Západní Sahary.

### III – Žaloba podaná k Tribunálu a napadený rozsudek

21. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. listopadu 2012 podala Fronta Polisario žalobu, kterou se domáhala zrušení sporného rozhodnutí a uložení nákladů řízení Radě.

22. Na podporu svých návrhových žádání uplatnila Fronta Polisario jedenáct žalobních důvodů, z nichž první vychází z porušení povinnosti uvést odůvodnění, druhý z nedodržení „zásady konzultace“, třetí z porušení základních práv, čtvrtý z „porušení zásady soudržnosti politiky Unie“, pátý z „porušení hodnot, na nichž je Unie založena, a zásad, kterými se řídí její vnější činnost“, šestý z „nesplnění cíle udržitelného rozvoje“, sedmý z „porušení zásad a cílů vnější činnosti Unie v oblasti rozvojové spolupráce“, osmý z porušení zásady ochrany legitimního očekávání, devátý z „neslučitelnosti sporného rozhodnutí s několika dohodami uzavřenými Uníí“, desátý z porušení obecného mezinárodního práva a jedenáctý z porušení „právní úpravy mezinárodní odpovědnosti Unie“.

23. Rada na obranu navrhla, aby byla žaloba odmítnuta jako nepřipustná, nebo případně zamítnuta jako neopodstatněná a aby byla Frontě Polisario uložena náhrada nákladů řízení.

24. Usnesením předsedy osmého senátu Tribunálu ze dne 6. listopadu 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství Evropské komise ve sporu na podporu návrhových žádání Rady.

25. V napadeném rozsudku Tribunál zaprvé zkoumal argumenty Rady a Komise, podle kterých měla být žaloba odmítnuta jako nepřípustná, neboť Fronta Polisario neprokázala, že je právnickou osobou nebo že má procesní způsobilost, a sporné rozhodnutí se jí bezprostředně ani individuálně nedotýkalo. První důvod nepřípustnosti Tribunál zamítl v bodech 34 až 60 napadeného rozsudku a druhý důvod nepřípustnosti v jeho bodech 61 až 114.

26. Zadruhé Tribunál analyzoval žalobní důvody znějící na zrušení, které Fronta Polisario uplatnila na podporu svých návrhových žádání, a nejprve uvedl, že Fronta Polisario se v podstatě „dovolává protiprávnosti [sporného] rozhodnutí s tím, že porušuje unijní, jakož i mezinárodní právo“<sup>7</sup>. Tribunál dodává, že „všechny žalobní důvody ve skutečnosti kladou otázku existence či neexistence absolutního zákazu uzavřít jménem Unie mezinárodní dohodu použitelnou na území fakticky kontrolované třetím státem, aniž by přitom svrchovanost tohoto státu nad tímto územím byla uznána Uníí a jejími členskými státy, nebo v obecnější rovině všemi ostatními státy (dále jen „sporné území“), případně také otázku existence posuzovací pravomoci unijních orgánů v tomto ohledu, mezi této pravomoci a podmíněk pro její uplatnění“<sup>8</sup>.

27. Tribunál dále zkoumal každý z jedenácti žalobních důvodů znějících na zrušení, které uplatnila Fronta Polisario, a každý z nich zamítl jako neopodstatněný, či v jednom případě odmítl jako nepřípustný, a to v bodech 127, 139, 148, 158, 167, 172, 175, 178, 199, 211 a 214 napadeného rozsudku.

28. V rámci tohoto zkoumání měl zejména za to, že žádný z argumentů uplatněných Frontou Polisario neumožňuje „dovodit, že unijní právo nebo mezinárodní právo absolutně zakazuje uzavřít se třetím státem dohodu, [která by se mohla vztahovat] na sporné území“<sup>9</sup>.

29. Tribunál zároveň odložil přezkum řady argumentů, které Fronta Polisario uplatnila na podporu prvního, třetího, pátého, šestého, devátého a desátého žalobního důvodu a které podle Tribunálu v podstatě souvisí s podpůrnou otázkou, za jakých podmínek mohou unijní orgány schválit uzavření dohody, kterou lze použít na sporné území<sup>10</sup>.

30. Tribunál nakonec provedl analýzu této otázky v bodech 223 až 247 napadeného rozsudku. V tomto ohledu měl v podstatě za to, že Rada, která má širokou posuzovací pravomoc v rámci vnějších vztahů Unie, má v případě, že má v úmyslu schválit mezinárodní dohodu, jež se má použít na sporné území a má usnadnit vývoz produktů pocházejících z tohoto území do Unie, povinnost nejprve posoudit všechny relevantní skutečnosti daného případu a zejména se ujistit, že k výrobě těchto produktů nedochází na úkor obyvatel uvedeného území a nejsou při ní porušována jejich základní práva. Tribunál rovněž uvedl, že Rada v projednávané věci tuto povinnost nesplnila.

31. Na základě těchto úvah dospěl Tribunál v bodě 247 napadeného rozsudku k závěru, že „Rada nedostála své povinnosti posoudit před přijetím [sporného] rozhodnutí všechny okolnosti projednávané věci“, a z toho důvodu zrušil toto rozhodnutí „v rozsahu, v němž schvaluje použití dohody [o liberalizaci] na Západní Saharu“.

7 — Bod 117 napadeného rozsudku.

8 — Bod 117 napadeného rozsudku.

9 — Bod 215 napadeného rozsudku. Viz rovněž body 146, 165, 171, 198, 205 až 211 a 215 až 222 napadeného rozsudku.

10 — Viz body 124 až 126, 147, 166, 172, 199 a 211 napadeného rozsudku.

#### IV – Řízení před Soudním dvorem

32. V kasačním opravném prostředku, došlém Soudnímu dvoru dne 19. února 2016, Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek;
- vydal sám konečné rozhodnutí ve věci a žalobu zamítl a
- uložil Frontě Polisario náhradu nákladů řízení vzniklých Radě v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku.

33. Fronta Polisario v kasační odpovědi došlé Soudnímu dvoru dne 9. května 2016 navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl kasační opravný prostředek jako nepřijatelný;
- podpůrně zamítl kasační opravný prostředek jako neopodstatněný;
- ještě podpůrněji v případě, že by Soudní dvůr vyhověl návrhovým žádáním Rady v rozsahu, v němž znějí na zrušení napadeného rozsudku, vydal sám konečné rozhodnutí ve věci a zrušil sporné rozhodnutí na základě žalobních důvodů zamítnutých Tribunálem, a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení vzniklých Frontě Polisario v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku.

34. Komise v kasační odpovědi došlé Soudnímu dvoru dne 3. května 2016 navrhuje, aby Soudní dvůr kasačnímu opravnému prostředku vyhověl.

35. Samostatným podáním předloženým kanceláři Soudního dvora při podání kasačního opravného prostředku Rada navrhuje, aby věc byla projednána ve zrychleném řízení podle článku 133 jednacího řádu Soudního dvora.

36. Usnesením ze dne 7. dubna 2016 předseda Soudního dvora tomuto návrhu vyhověl.

37. Rozhodnutími předsedy Soudního dvora z 2., 13., 18. a 24. května 2016 bylo Belgickému království, Spolkové republice Německo, Španělskému království, Francouzské republice a Portugalské republice povoleno vedlejší účastenství ve sporu na podporu návrhových žádání Rady. Spolková republika Německo však nepředložila spis vedlejšího účastníka ani se nezúčastnila jednání.

38. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 9. června 2016 bylo Marocké konfederaci pro zemědělství a rozvoj venkova (Comader) povoleno vedlejší účastenství ve sporu na podporu návrhových žádání Rady.

39. Dne 19. července 2016 se konalo jednání, na kterém Rada, Comader, Španělské království, Francouzská republika, Portugalská republika, Fronta Polisario a Komise přednesly ústní vyjádření.



## V – K přípustnosti kasačního opravného prostředku

### A – Argumentace účastnic řízení

40. Fronta Polisario zpochybňuje přípustnost kasačního opravného prostředku a tvrdí, že Rada nemá právní zájem na jeho podání. Fronta Polisario v tomto ohledu zaprvé uvádí, že napadený rozsudek zrušil sporné rozhodnutí pouze „v rozsahu, v němž schvaluje použití [...] dohody [o liberalizaci] na Západní Saharu“. Zadruhé tvrdí, že Marocké království ani Unie nemají pravomoc uzavřít dohodu vztahující se na Západní Saharu. Fronta Polisario z toho vyvozuje, že Rada nemůže mít žádný prospěch z případného opětovného začlenění Západní Sahary do působnosti dohody o liberalizaci.

41. Rada a Komise zpochybňují opodstatněnost této argumentace a uvádí, že unijní orgány mohou podat kasační opravný prostředek a nemusí prokazovat právní zájem na jeho podání, a podpůrně že tato podmínka je v projednávané věci splněna. Rada kromě toho uvádí, že argumentace Fronty Polisario týkající se nepřípustnosti kasačního opravného prostředku je sama nepřípustná, neboť navrhuje změnu bodu 220 napadeného rozsudku a podle článku 174 jednacího řádu Soudního dvora nemá místo v kasační odpovědi.

### B – Posouzení

42. Článek 56 druhý pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie uvádí, že „opravný prostředek může podat kterýkoli účastník řízení, jehož návrhovému žádání nebylo zcela nebo zčásti vyhověno“.

43. Tak je tomu zjevně v případě Rady, která měla před Tribunálem za to, že žaloba Fronty Polisario je nepřípustná, nebo případně neopodstatněná.

44. Vzhledem k tomu, že Tribunál odmítl argumenty Rady týkající se přípustnosti žaloby Fronty Polisario a částečně zrušil sporné rozhodnutí, návrhovému žádání Rady nebylo zčásti vyhověno. Rada má tedy právo podat kasační opravný prostředek proti napadenému rozsudku.

45. Každopádně, jak Soudní dvůr rozhodl v kontextu jiných sporů, než jsou spory mezi Unií a jejími zaměstnanci, unijní orgány nemusí prokazovat žádný právní zájem, aby mohly podat kasační opravný prostředek proti rozsudku Tribunálu<sup>11</sup>, s výjimkou případů, kdy navrhují nahrazení odůvodnění<sup>12</sup>.

46. Je pravda, že Soudní dvůr v bodě 46 rozsudku ze dne 19. července 2012, Rada v. Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), rozhodl, že „může prohlásit kasační opravný prostředek za nepřípustný, pokud skutečnost, ke které došlo po vydání rozsudku Tribunálu, odstranila škodlivý účinek tohoto rozsudku pro účastníka řízení podávajícího kasační opravný prostředek[, v projednávaném případě Radu]“.

47. Fronta Polisario však neuvádí žádnou skutečnost, ke které došlo po vydání napadeného rozsudku a která by odstranila jeho škodlivý účinek. Fronta Polisario patrně jednoduše tvrdí, že výrok napadeného rozsudku, podle kterého se sporné rozhodnutí zrušuje „v rozsahu, v němž schvaluje použití [...] dohody [o liberalizaci] na Západní Saharu“, není v rozporu s její tezí, že unijní orgány ani Marocké království nemají pravomoc uzavřít dohodu použitelnou na Západní Saharu<sup>13</sup>.

11 — Viz čl. 56 třetí pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie a rozsudek ze dne 22. února 2005, Komise v. max.mobil (C-141/02 P, EU:C:2005:98, body 48 až 51).

12 — Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Iride v. Komise (C-329/09 P, EU:C:2011:859, bod 50).

13 — Viz bod 8 dupliky Fronty Polisario.

48. I když tato argumentace nijak nezpochybňuje bod 220 napadeného rozsudku<sup>14</sup> (což by ostatně nebylo možné mimo rámec vedlejšího kasačního opravného prostředku), nemůže na ní být založena námitka nepřípustnosti Fronty Polisario. Námitku nepřípustnosti Fronty Polisario je tedy třeba zamítnout.

## VI – K meritu kasačního opravného prostředku

### A – Primárně

49. Vzhledem k tomu, že jádrem problému je použití či nepoužití dohody o liberalizaci na Západní Saharu, budu se nejprve zabývat první částí druhého důvodu kasačního opravného prostředku v rozsahu, v němž se týká použití uvedené dohody. Je-li totiž odpověď na tuto otázku záporná, bude namíste zrušit rozsudek Tribunálu, který se v takovém případě dopustil nesprávného právního posouzení tím, že vycházel z opačného předpokladu, a prohlásit žalobu Fronty Polisario za nepřípustnou pro nedostatek právního zájmu na podání žaloby a aktivní legitimace.

1. K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku v rozsahu, v němž se týká použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu

#### a) Argumentace účastnic řízení

50. Rada uvádí, že za účelem rozhodnutí o aktivní legitimaci Fronty Polisario Tribunál nejprve v bodech 73 až 103 napadeného rozsudku zkoumal otázku, zda se dohoda o liberalizaci použije či nepoužije na Západní Saharu. Rada má za to, že Tribunál v bodě 73 napadeného rozsudku provedl tento přezkum na základě domněnky, že kladná odpověď na takovou otázku automaticky znamená, že Fronta Polisario může být bezprostředně a osobně dotčena sporným rozhodnutím. Dodává, že tato domněnka je z právního hlediska nesprávná, jelikož sporné rozhodnutí nemůže zakládat práva a povinnosti, jejichž dosah by přesahoval územní působnost Smluv, a nemá tedy žádný právní účinek na území Západní Sahary.

51. Komise je toho názoru, že okolnost, že dohoda o liberalizaci je fakticky uplatňována na Západní Saharu<sup>15</sup>, neumožňuje mít za to, že existuje „pozdější praxe“ ve smyslu článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969<sup>16</sup> (dále jen „Vídeňská úmluva“), která by odůvodňovala vykládat článek 94 dohody o přidružení v tom smyslu, že má za následek použitelnost této dohody a dohody o liberalizaci na území Západní Sahary.

52. Komise má dále za to, že domněnka, že uvedené dohody jsou použitelné na Západní Saharu, je v rozporu se zásadou relativního účinku smluv (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), jež je zakotvena v článku 34 Vídeňské úmluvy, s právem obyvatel Západní Sahary na sebeurčení a s neexistencí výslovného rozšíření uvedených dohod na Západní Saharu.

14 — Tribunál uvedl, že „uzavření dohody mezi Uníí a třetím státem, použitelné na sporné území, není [v každém případě] v rozporu s unijním právem nebo mezinárodním právem, které je Unie povinna dodržovat“.

15 — Viz bod 87 napadeného rozsudku.

16 — *Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1155, s. 331. Tribunál i účastnice řízení odkazují na Vídeňskou úmluvu, i když tato se podle svého článku 1 vztahuje jen na smlouvy mezi státy, kdežto úmluvou použitelnou na dohody o přidružení a o liberalizaci je Vídeňská úmluva o právu smluv mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi, uzavřená ve Vídni dne 21. března 1986, která však dosud není v platnosti. Jak ovšem Soudní dvůr rozhodl v bodě 37 rozsudku ze dne 6. února 2014, Helm Dügemittel (C-613/12, EU:C:2014:52), „mezinárodní smluvní právo bylo v podstatě kodifikováno Vídeňskou úmluvou a [...] pravidla obsažená v této úmluvě se použijí na dohodu uzavřenou mezi státem a mezinárodní organizací, jako je Evropsko-středomořská dohoda s [Egyptskou arabskou republikou], v rozsahu, v němž tato pravidla vyjadřují obecné mezinárodní obyčejové právo“. V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, body 40 až 42 a citovaná judikatura), a čl. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy. Z tohoto důvodu jsou tato pravidla „pro [unijní] orgány závazná a jsou součástí [unijního] právního řádu“ (rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, bod 42). V tomto stanovisku budu odkazovat na ustanovení Vídeňské úmluvy.

53. V odpověď na tato tvrzení Fronta Polisario poznamenává, že Tribunál nezkoumal otázku použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu s cílem vyvodit z toho jakoukoli domněnku ohledně přípustnosti žaloby, ale aby určil skutkový a právní kontext, ve kterém měla být posouzena její aktivní legitimace. Rada a Komise totiž nejprve dlouho tvrdily, že tato dohoda není použitelná na uvedené území, a až poté uznaly, že dohoda je skutečně uplatňována na produkty, které pochází z tohoto území. Tato skutečnost je přitom právě jednou z těch, které odlišují uvedenou dohodu od dvou srovnatelných dohod, jež Marocké království uzavřelo se Spojenými státy americkými na jedné straně a členskými státy Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) na straně druhé.

#### b) Posouzení

54. Otázka územní působnosti dohody o liberalizaci (jež závisí na územní působnosti dohody o přidružení, kterou změnila) má v projednávané věci prvořadý význam, neboť prostupuje celou žalobou Fronty Polisario na zrušení včetně věcných otázek<sup>17</sup>, a to nejen otázky její aktivní legitimace (a právního zájmu na podání žaloby).

55. Rada v tomto ohledu tvrdí, že Tribunál tím, že se v bodě 73 napadeného rozsudku rozhodl zkoumat, zda Fronta Polisario může být bezprostředně a osobně dotčena sporným rozhodnutím v závislosti na použití či nepoužití dohody o liberalizaci na Západní Saharu, „[učinil] z použití dohody uzavřené na základě [sporného] rozhodnutí v této věci na území mimo Unii předpoklad pro to, aby byla [Fronta Polisario] osobně a bezprostředně dotčena uvedeným rozhodnutím“<sup>18</sup>. Podle Rady je to v rozporu s body 90, 91 a 94 usnesení ze dne 3. července 2007, *Commune de Champagne a další v. Rada a Komise* (T-212/02, EU:T:2007:194), ve kterém Tribunál rozhodl, že rozhodnutí o schválení mezinárodní dohody může zakládat účinky jen na území Unie.

56. Podle mého názoru je třeba tento argument zamítnout z prostého důvodu, že ve věci, v níž bylo vydáno usnesení ze dne 3. července 2007, *Commune de Champagne a další v. Rada a Komise* (T-212/02, EU:T:2007:194), nebyl rozsah územní působnosti dohody dotčené v dané věci zpochybněn. Tribunál tedy pouze zkoumal, zda rozhodnutí o schválení této dohody zakládá „právně závazné účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobců tím, že podstatným způsobem mění jejich právní postavení“<sup>19</sup>.

57. I když Tribunál takovýmto rozhodnutím jakoby slučuje pojmy „napadnutelný akt“ a „aktivní legitimace“, nic to nemění na tom, že Tribunál v projednávané věci nemohl rozhodnout o bezprostředním a osobním dotčení Fronty Polisario, aniž by nejprve rozhodl, zda Západní Sahara spadá do územní působnosti dohod o přidružení a o liberalizaci, či nikoliv. Pokud by Západní Sahara do územní působnosti uvedených dohod nespádala, bezprostřední a osobní dotčení Fronty Polisario by bylo samozřejmě vyloučeno, jelikož všechny její argumenty spočívají v projednávané věci na této použitelnosti uvedených dohod na dané území.

58. Je tedy třeba zkoumat argumenty Komise, že sporné rozhodnutí zjevně nezměnilo právní postavení Fronty Polisario, neboť dohoda o přidružení, a tudíž dohoda o liberalizaci nejsou na Západní Saharu použitelné. Komise má tak za to, že Tribunál v bodech 88 až 104 napadeného rozsudku nesprávně vyložil článek 94 dohody o přidružení<sup>20</sup>.

17 — Zejména otázka údajného extraterritoriálního použití Listiny základních práv Evropské unie na Západní Saharu.

18 — Viz bod 24 kasačního opravného prostředku.

19 — Viz bod 88.

20 — Viz zejména body 27 až 30 kasační odpovědi Komise.

59. Na úvod je třeba upřesnit, že není nutné zaujmout stanovisko k otázce, zda Marocké království může – aniž by porušilo mezinárodní právo – uzavřít mezinárodní dohodu použitelnou na Západní Saharu, což podle mého názoru není jasně prokázáno<sup>21</sup> a je ostatně silně zpochybněno Frontou Polisario.

60. Pro potřeby projednávané věci totiž postačuje odpovědět na jinou otázku, a sice zda se dotčené dohody použijí na Západní Saharu podle článku 94 dohody o přidružení, který uvádí, že „[dohoda o přidružení] se vztahuje na jedné straně na [území Unie] a na druhé straně na území Marockého království<sup>22</sup>“.

61. V tomto ohledu je třeba uvést, že výraz „území Marockého království“ není v dotčených dohodách definován.

62. Článek 29 Vídeňské úmluvy v tomto ohledu uvádí, že „[p]okud ze smlouvy nevyplývá nebo není jinak zjevný jiný úmysl, zavazuje smlouva každou smluvní stranu *pro celé její území*“<sup>23</sup>.

63. K této otázce existují dva rozdílné názory.

64. Zprvce navzdory jejich odlišným důvodům jsou Fronta Polisario a Komise toho názoru, že Západní Sahara je nesamosprávným územím ve smyslu článku 73 Charty OSN a jako taková nemůže být součástí území Marockého království ve smyslu článku 94 dohody o přidružení. Žádná z nich neuznává svrchovanost Marockého království nad Západní Saharou.

65. I když Komise uznává, že dohody o přidružení a o liberalizaci byly použity na produkty pocházející ze Západní Sahary, na jednání zdůraznila, že se jedná jen o prostou toleranci, kterou nezpochybnila, což mohla učinit na základě článku 86 dohody o přidružení, a dodala, že skutečnost, že tak neučinila, není důkazem jejího souhlasu.

66. Zadruhé Rada a Marocké království mají za to, že dohoda o liberalizaci je použitelná na Západní Saharu, avšak mají k tomu odlišné důvody. Jak uvedl Tribunál v bodě 100 napadeného rozsudku, podle „Marockého království [...] tvoří Západní Sahara nedílnou součást jeho území“.

67. Co se týče Rady, během celého řízení před Soudním dvorem a na jednání zastávala rozdílné, či dokonce protichůdné teze. Uvedu zde poslední verzi jejího výkladu působnosti dotčených dohod, který Rada poskytla při své replice na jednání. Podle této teze „Rada mlčky nepřijala výklad [Marockého království], že dohoda [o liberalizaci] se vztahuje na Západní Saharu jakožto součást jeho území, což by mohlo naznačovat nepřímé uznání [jeho svrchovanosti]. Rada mlčky přijala, že dohoda [o liberalizaci] se [...] vztahuje i na nesamosprávné území, které Marocké království spravuje, což neznamená uznání, souhlas ani přijetí. Marocké království a Unie jsou si vědomy, že mají rozdílný výklad. *They agree to disagree*. Shodují se, že Unie připouští použití dohody na území Západní Sahary a [Marocké království] z toho nevyvozuje argument na podporu svého nároku na svrchovanost“. Tezi Rady lze stručně shrnout jako tezi „použití bez uznání“, přičemž tato dodává, že „v okamžiku uzavření

21 — Otázka, zda si spravující moc ponechává výsadu uzavírat mezinárodní dohody na účet a jménem nesamosprávného území, byla vznesena ve věci Východní Timor, jež se týkala sporu mezi Portugalskou republikou (jakožto spravující mocí, kterou z Východního Timoru odsunula Indonéska republika) a Australským společenstvím (jakožto třetí zemí, která s Indonéskou republikou uzavřela mezinárodní dohodu použitelnou na Východní Timor). Mezinárodní soudní dvůr však nerozhodoval o meritě dané věci, když konstatoval, že vzhledem k tomu, že Indonéska republika není účastníkem sporu, nemůže vykonat svou pravomoc. Mezinárodní soudní dvůr ovšem rozhodl, že „z pouhé skutečnosti, že [některé rezoluce Valného shromáždění a Rady bezpečnosti] uvádí Portugalsko jako moc spravující Východní Timor, nelze dovodit, že [tyto] rezoluce [...] zamýšlely stanovit pro třetí státy povinnost jednat výlučně s Portugalskem, pokud jde o pevninský šelf Východního Timoru“. Viz rozsudek ze dne 30. června 1995, Východní Timor (Portugalsko v. Austrálie), CIJ Recueil 1995, s. 90, bod 32.

22 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

23 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

dohody [...] nebyla mezi [jejími] členy žádná pochybnost [...] o tom, že [Marocké království považovalo Západní Saharu za součást svého území]“. Očekávání, že dotčená dohoda bude použita na Západní Saharu, však podle Rady neznamená, že zaujímá postoj k otázce svrchovanosti nad územím Západní Sahary.

68. Na základě úvah vycházejících pouze z článku 94 dohody o přidružení mám za to, že Západní Sahara není součástí území Marockého království ve smyslu tohoto článku, a to z následujících důvodů.

i) Status Západní Sahary, jak je určen článkem 73 Charty OSN, a jeho důsledky

69. Je pravda, jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 46 rozsudku ze dne 5. července 1994, Anastasiou a další (C-432/92, EU:C:1994:277), ve věci dohody o přidružení mezi Uníí a Kyperskou republikou<sup>24</sup>, že „[Unie] musí při výkladu a použití dohody brát zvláštní ohled na svého smluvního partnera“.

70. To však neznamená, že Unie musí akceptovat jakoukoli vizi svého smluvního partnera o výkladu a použití dohody o přidružení, zvláště pokud její smluvní partner zastává názory, které mezinárodní společenství a Unie nikdy nepřijaly.

71. Vzhledem k tomu, že Západní Sahara je od roku 1963 zapsána OSN na seznam nesamosprávných území ve smyslu článku 73 Charty OSN<sup>25</sup>, plyne z toho, že v tomto postavení spadá do působnosti rezoluce č. 1514 (XV) o výkonu práva kolonizovaných národů na sebeurčení<sup>26</sup>, jak rozhodl Mezinárodní soudní dvůr v bodě 162 svého poradního stanoviska ze dne 16. října 1975 týkajícího se Západní Sahary<sup>27</sup>.

72. V tomto smyslu nesouhlasím s názorem, který Tribunál uvedl v bodě 56 napadeného rozsudku a Rada převzala na jednání, podle kterého je „Západní Sahara územím, jehož mezinárodní status není k dnešnímu dni určen“<sup>28</sup>. Nikoliv jeho status, nýbrž jeho budoucnost není v současné době určena.

73. Nesouhlasím ani s tím, že Tribunál charakterizoval Západní Saharu v bodech 117, 141, 142, 165, 198, 205, 210, 211, 215, 217, 220, 222, 223 a 227 napadeného rozsudku jako „sporné území“.

74. Na rozdíl od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 6. července 1995, Odigitria v. Rada a Komise (T-572/93, EU:T:1995:131)<sup>29</sup>, v němž byl uveden výraz „zone litigieuse“ ve francouzštině, ale „zone in dispute“ v angličtině (což by mohlo vysvětlit posun terminologie Tribunálu v projednávané věci), se v projednávané věci nejedná o spor o vymezení hranic, ale o určení důsledků, které je třeba vyvodit ze statusu Západní Sahary jakožto nesamosprávného území ve smyslu článku 73 Charty OSN<sup>30</sup>.

24 — Viz nařízení Rady (EHS) č. 1246/73 ze dne 14. května 1973 o uzavření Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Kyperskou republikou (Úř. věst. 1973, L 133, s. 1) (*neoficiální překlad*).

25 — Viz body 3 a 57 napadeného rozsudku, jakož i seznam obsažený v příloze zprávy generálního tajemníka OSN ze dne 1. února 2016, jež se týká „Informací o územích zaslaných podle čl. 73 pododstavce e Charty OSN“ (A/71/68). V tomto smyslu viz rovněž dopis ze dne 29. ledna 2002, který předsedovi Rady bezpečnosti zaslal zástupce generálního tajemníka pro právní záležitosti, právní poradce (S/2002/161), bod 6: „[p]řenesení správních pravomocí [Španělským královstvím] na [Marocké království] a [Mauritánskou islámskou republiku] v roce 1975 nemělo vliv na status Západní Sahary jakožto nesamosprávného území“.

26 — Viz bod 10 tohoto stanoviska.

27 — CIJ Recueil 1975, s. 12.

28 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

29 — Rozsudek Tribunálu byl potvrzen usnesením ze dne 28. listopadu 1996, Odigitria v. Rada a Komise (C-293/95 P, EU:C:1996:457). Věc se týkala dohod o rybolovu, které Unie uzavřela se Senegalskou republikou a Republikou Guinea-Bissau a které ze své územní působnosti nevyloučily námořní oblasti, jež byly předmětem recipročních nároků těchto dvou států. Žalobkyně v žalobě na náhradu škody Radě a Komisi vytýkala, že až do vydání rozsudku Mezinárodního soudního dvora nevyloučily spornou oblast z dotčených dohod.

30 — V tomto smyslu viz rozsudek R (Western Sahara Campaign UK) v. The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs and The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs [2015] EWHC 2898 (Admin), bod 39, který vedl k řízení ve věci Western Sahara Campaign (C-266/16), jež probíhá před Soudním dvorem.

75. V tomto postavení má Západní Sahara na základě uvedené Charty „status oddělený a odlišný od statusu státu, který ji spravuje [...], tak dlouho, dokud obyvatelstvo [...] nesamosprávného území nevykoná své právo na sebeurčení v souladu s [C]hartou a konkrétně s jejími cíli a zásadami“<sup>31</sup>.

76. Jak tvrdila Komise před Tribunálem<sup>32</sup>, Západní Sahara proto nemůže bez výslovného rozšíření, které v projednávané věci neexistuje, spadat do územní působnosti dotčených dohod<sup>33</sup>.

77. Praxe států, které mají nebo přejímají odpovědnost za správu nesamosprávných území, má v tomto ohledu značný význam, neboť jsou jedinými státy, které mohou v tomto ohledu rozvíjet praxi<sup>34</sup>.

78. V tomto kontextu má značný význam praxe Spojených států amerických, Nového Zélandu, Francouzské republiky a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, neboť se jedná o čtyři státy<sup>35</sup>, které jsou uvedeny na seznamu spravujících mocí, jež vede OSN<sup>36</sup>, a spravují šestnáct ze sedmnácti nesamosprávných území uvedených na seznamu, který je obsažen v příloze uvedené zprávy generálního tajemníka OSN<sup>37</sup>.

79. Podle praxe Spojených států amerických, Nového Zélandu a Spojeného království<sup>38</sup>, které tvoří většinu spravujících mocí a spravují většinu nesamosprávných území, je každé použití smluv nebo dohod na nesamosprávná území podmíněno výslovným rozšířením při jejich ratifikaci<sup>39</sup>.

80. S ohledem na to, že Unie považuje Západní Saharu za nesamosprávné území, však žádné výslovné rozšíření dohod o přidružení a o liberalizaci na toto území nebylo upraveno ani v těchto dohodách, ani při jejich ratifikaci Marockým královstvím.

31 — Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou Organizace spojených národů, schválená rezolucí Valného shromáždění OSN č. 2625 (XXV) ze dne 24. října 1970.

32 — Viz bod 75 napadeného rozsudku.

33 — Podle Komise na rozdíl například od Dohody mezi Evropským společenstvím a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu, která byla schválena nařízením Rady (ES) č. 764/2006 ze dne 22. května 2006 (Úř. věst. 2006, L141, s.1) a používá širší pojmy („vody spadající pod svrchovanost nebo jurisdikci Marockého království“ a „vody pod marockou jurisdikci“), což znamená, že záměrem smluvních stran bylo, aby se tato dohoda vztahovala na vody pod marockou jurisdikci [viz čl. 2 písm. a) a článek 11 této dohody], což zahrnuje vody Západní Sahary.

34 — Význam této praxe zdůraznil Mezinárodní soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. února 1969 ve věcech Plateau continental de la mer du Nord (Spolková republika Německo v. Dánské království; Spolková republika Německo v. Nizozemské království), CIJ Recueil 1969, s. 3, přičemž odkázal na praxi států, „které jsou mimořádně zainteresované“ (bod 74).

35 — Neberu v potaz Španělské království, které je rovněž uvedeno na seznamu, který je obsažen v příloze zprávy generálního tajemníka OSN ze dne 1. února 2016, jež se týká „Informací o územích zaslanych podle čl. 73 pododstavce e Charty Organizace spojených národů“ (A/71/68), neboť Španělské království má za to, že od 26. února 1976 nenese jakoukoli mezinárodní odpovědnost týkající se správy Západní Sahary.

36 — Viz seznam, který je obsažen v příloze zprávy generálního tajemníka OSN ze dne 1. února 2016, jež se týká „Informací o územích zaslanych podle čl. 73 pododstavce e Charty Organizace spojených národů“ (A/71/68).

37 — Spojené státy americké spravují území Guam, Americké Panenské ostrovy a území Americké Samoy. Nový Zéland spravuje Tokelau. Francouzská republika spravuje Novou Kaledonii a Francouzskou Polynésii. Spojené království spravuje Anguillu, Bermudy, Gibraltar, Kajmanské ostrovy, Falklandské ostrovy, ostrovy Turks a Caicos, Britské Panenské ostrovy, Montserrat, Pitcairnovy ostrovy a Svatou Helenu. Sedmnáctým nesamosprávným územím je Západní Sahara.

38 — Pouze Francouzská republika má jinou praxi, kdy francouzská vláda na jednání vysvětlila, že smlouvy uzavřené Francouzskou republikou jsou použitelné na Novou Kaledonii a Francouzskou Polynésii, není-li to výslovně vyloučeno.

39 — Viz „Guidelines on extension of treaties to overseas territories“ ze dne 19. března 2013, přijaté Foreign & Commonwealth Office Spojeného království a dostupné na internetové stránce: <https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-on-extension-of-treaties-to-overseas-territories>. V tomto smyslu viz rovněž „Federal Tax Laws and Issues Related to the United States Territories“ ze dne 15. května 2012, přijaté Joint Committee on Taxation Kongresu Spojených států a dostupné na internetové stránce <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4427>. V tomto smyslu viz rovněž „External Relations and International Legal Obligations“, dostupné na internetové stránce vlády Tokelau (<http://www.tokelau.org.nz/About+Us/Government.html>).

81. Moje teze je kromě toho podpořena postojem Spojených států amerických, Islandské republiky, Norského království a Švýcarské konfederace, které mají rovněž za to, že Západní Sahara nespadá do územní působnosti dohod o volném obchodu, které uzavřely s Marockým královstvím<sup>40</sup>, i když tyto dohody stejně jako dohoda o přidružení Západní Saharu ze své územní působnosti výslovně nevylučují<sup>41</sup>.

82. Z výše uvedeného dovozují, že Západní Sahara nemůže být součástí území Marockého království ve smyslu článku 94 dohody o přidružení. Dohody o přidružení a liberalizaci se na ni proto nevztahují.

ii) Neuznání svrchovanosti Marockého království nad Západní Saharou ze strany Unie a jejích členských států

83. Jak Rada a Komise tvrdily před Tribunálem<sup>42</sup> a tvrdí před Soudním dvorem, Unie a její členské státy nikdy neuznaly, že Západní Sahara je součástí území Marockého království nebo spadá pod jeho svrchovanost.

84. Rada kromě toho nevysvětluje, jak by bylo z právního hlediska možné použít na dané území dohodu uzavřenou s určitou zemí bez uznání jakékoli pravomoci nebo právní autority této země vykonávané nad tímto územím, a to vše bez dovolávání se článků 34 až 36 Vídeňské úmluvy či prokázání jejich použití na konkrétní případ.

85. Použitelnost dohody naopak podle mého názoru nutně a nevyhnutelně znamená uznání.

86. Kromě toho nemohu souhlasit s tezí Rady o „použití bez uznání“, která se snaží uvést do souladu použitelnost či používání dotčených dohod na Západní Saharu a vůli nezaujmout stanovisko k jakémukoli uznání Unie a členských států, že Západní Sahara je součástí marockého království. Toto neuznání jistě definitivně vylučuje možnost, že při sjednávání dohod o přidružení a o liberalizaci měla Unie v úmyslu učinit tyto dohody použitelné na Západní Saharu.

40 — V tomto smyslu viz dopis, který Výkonný úřad prezidenta Spojených států amerických zaslal dne 20. července 2004 členovi Kongresu Josephu R. Pittsovi a podle kterého „[S]pojené státy a řada dalších zemí neuznávají marockou svrchovanost nad Západní Saharou [...]. [Dohoda o volném obchodu] se uplatní na obchod s [Marockým královstvím] a na investice na území [Marockého království], jak je mezinárodně uznáno, a nebude zahrnovat Západní Saharu“ („The United States and many other countries do not recognize Moroccan sovereignty over Western Sahara [...] The [free trade agreement] will cover trade and investment in the territory of Morocco as recognized internationally, and will not include Western Sahara“). Tento dopis je dostupný na internetové stránce Úředního věstníku Kongresu (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2004-07-22/pdf/CREC-2004-07-22-pt2-PgH6615-4.pdf#page=13>). V tomto smyslu viz rovněž odpověď ministra zahraničních věcí Norského království na parlamentní otázku, která byla poskytnuta dne 11. května 2010 a podle které „[v]zhledem k tomu, že [Marocké království] nemá nad Západní Saharou mezinárodně uznanou svrchovanou moc, Západní Sahara není považována za součást území [Marockého království] v rámci [dohody o volném obchodu]. [Tato dohoda] se tedy neuplatní na produkty pocházející ze Západní Sahary“ (viz internetová stránka norského parlamentu <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=46630>). V tomto smyslu viz rovněž stanovisko Spolkové rady Švýcarské konfederace ze dne 15. května 2013, podle kterého se „[dohody o volném obchodu ESVO-Maroko a Švýcarsko-Maroko] uplatní výlučně na území Marockého království. Území Západní Sahary je v souladu s rezolucemi OSN ‚nesamosprávným územím‘ a není součástí území [Marockého království]. Pokud zboží nevyhovuje pravidlům původu stanoveným v dotčené dohodě (například z důvodu, že bylo vyrobeno v Západní Saharě) a pokud jsou navzdory všemu předložena falešná osvědčení o původu vyhotovená v rámci uvedené dohody (marocký původ), nebude po právním potvrzení v kontrolním řízení přednostní zacházení přiznáno“ (viz internetová stránka švýcarského parlamentu <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20133178>). V tomto smyslu viz rovněž odpověď ministra zahraničních věcí Islandské republiky na parlamentní otázku, která byla poskytnuta dne 18. dubna 2016: „Souhlasíme s výkladem dohody o volném obchodu mezi ESVO a Marokem, který poskytly norské a švýcarské orgány a podle kterého se [tato dohoda] nevztahuje na produkty pocházející ze Západní Sahary“ (viz internetová stránka islandského parlamentu <http://www.althingi.is/altext/raeda/145/rad20160418T160934.html>).

41 — V tomto smyslu viz článek 2.1 dohody o volném obchodu, která byla dne 15. června 2004 uzavřena ve Washingtonu D. C. mezi Spojenými státy americkými a Marockým královstvím („Except as otherwise provided, this Chapter applies to trade in goods of a Party“), a článek 36 dohody o volném obchodu, která byla dne 19. června 1997 uzavřena v Ženevě mezi státy ESVO a Marockým královstvím („Tato dohoda se uplatní na území smluvních států, s výhradou ustanovení Protokolu E“ (*neoficiální překlad*), který opravňuje Norské království, aby z působnosti dohody o volném pohybu vyloučilo území Svalbard).

42 — Viz body 74, 75 a 81 napadeného rozsudku.

iii) Co si myslet o „pozdější praxi“ vytvořené faktickým používáním na území Západní Sahary?

87. V řízení před Tribunálem se Fronta Polisario dovolávala existence praxe, podle které byly dohody o přidružení a liberalizaci fakticky používány na území Západní Sahary, což Rada a Komise potvrdily na jednání před Tribunálem<sup>43</sup> a zopakovaly před Soudním dvorem<sup>44</sup>.

88. To podle mého názoru nemůže rozšířit působnost uvedených dohod na Západní Saharu, jak s tím Tribunál souhlasil v bodě 103 napadeného rozsudku.

89. Je pravda, že i když může být „pozdější praxe“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy<sup>45</sup> zohledněna jako doplňující indicie o významu, který je třeba dát znění dohody s přihlédnutím k jejímu předmětu a účelu, tato praxe není sama o sobě rozhodující<sup>46</sup>.

90. Jak tvrdí Komise, skutečnosti týkající se praxe Unie a Marockého království při uplatňování dotčených dohod na Západní Saharu, které Tribunál zkoumal v bodech 78 až 87 napadeného rozsudku, z ní nečiní „pozdější praxi“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy<sup>47</sup>.

91. V tomto ohledu nesouhlasím s výkladem mezinárodního práva, který Soudní dvůr poskytl v rozsudku ze dne 11. března 2015, Oberto a O’Leary (C-464/13 a C-465/13, EU:C:2015:163), v němž rozhodl, že „z judikatury Mezinárodního soudního dvora vyplývá, že pozdější praxe při provádění mezinárodní smlouvy může převážet nad jednoznačným zněním této smlouvy v případě, že je uvedena praxe výrazem dohody stran [MSD, věc Chrást Preah Vihear (Kambodža v. Thajsko), rozsudek ze dne 15. června 1962, Recueil 1962, s. 6]“<sup>48</sup>.

92. Nejprve je třeba uvést, že rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci Chrást Preah Vihear předcházel Vídeňské úmluvě, jež byla podepsána v roce 1969. Nemohl se tedy týkat přímo výkladu čl. 31 odst. 3 písm. b) této úmluvy, tedy ustanovení, které v dané době neexistovalo.

93. Dále v tomto rozsudku nikde nenacházím, že by Mezinárodní soudní dvůr výslovně či implicitně rozhodl, že pozdější praxe při provádění smlouvy může převážet nad jednoznačným zněním této smlouvy.

94. Konečně za předpokladu, že toto ustanovení odráží pravidlo mezinárodního obyčejového práva, je třeba poznamenat, že Mezinárodní soudní dvůr netvrdil, že pozdější praxe může převážet nad jednoznačným zněním smlouvy, je-li tato praxe vyjádřením dohody stran.

43 — Viz bod 87 napadeného rozsudku.

44 — Viz body 65 (pro Komisi) a 67 (pro Radu) tohoto stanoviska.

45 — I když čl. 31 odst. 1 této úmluvy stanoví, že „[s]mlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy“, jeho odst. 3 písm. b) stanoví, že „[bude s]polu s celkovou souvislostí [...] brán zřetel [...] [n]a jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu“.

46 — Viz Air Transport Services Agreement Arbitration (Spojené státy americké v. Italská republika), 1965, *Recueil des sentences arbitrales*, sv. XVI, s. 75, s. 99, vycházející z poradního stanoviska Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 12. srpna 1922 o pravomoci Mezinárodní organizace práce (MOP) v souvislosti s mezinárodní úpravou pracovních podmínek osob zaměstnaných v zemědělství (SDMS, řada B, s. 39 až 41).

47 — I když čl. 31 odst. 1 této úmluvy stanoví, že „[s]mlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy“, podle jeho odst. 3 písm. b) „[bude s]polu s celkovou souvislostí [...] brán zřetel [...] [n]a jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu“.

48 — Bod 61 (zvláště autorem tohoto stanoviska). Chrást Preah Vihear se nachází na útesu téhož jména ve východní části pohoří Dangrek, které tvoří hranici mezi Kambodžským královstvím na jihu a Thajským královstvím na severu. V roce 1904 podepsala Francouzská republika, jejímž protektorátem v té době Kambodžské království bylo, se Siamským královstvím (dřívější název Thajského království) úmluvu o vytvoření smíšeného výboru pověřeného vymezením hranice mezi oběma územími. Podle této úmluvy vedla hranice po vodní linii dělící povodí řek Nam Sen a Mekong. Navzdory tomu, že podle tohoto ustanovení se uvedený chrám nacházel na thajském území, smíšený výbor jej umístil na kambodžské území. Poté, co Kambodžské království získalo nezávislost, Thajské království obsadilo v roce 1954 uvedený chrám.



95. Naopak uvedený rozsudek je jedním z hlavních rozsudků Mezinárodního soudního dvora týkajících se pojmu *estoppel* nebo souhlas v mezinárodním právu<sup>49</sup>, které jsou pojmy naprosto odlišnými od pojmu „pozdější praxe“.

96. Podle mého názoru není možné, aby „pozdější praxe“, která je v rozporu s obvyklým významem výrazů ve smlouvě, mohla převážet nad těmito výrazy, ledaže je známou a stranami schválenou praxí, která je dostatečně rozšířená a trvá dostatečně dlouho na to, aby představovala sama o sobě novou dohodu. Skutečnosti, které jsou obsaženy ve spise v projednávané věci a které Tribunál zkoumal v bodech 78 až 87 napadeného rozsudku, však k prokázání takové praxe nepostačují.

97. Zprvė odpověď, kterou vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a místopředsedkyně Komise Catherine Ashton poskytla jménem Komise na parlamentní otázky nesoucí označení E-001004/11, P-001023/11 a E-002315/11 (Úř. věst. 2011, C 286 E, s. 1) a která je zmíněna v bodě 78 napadeného rozsudku, nepředstavuje jakožto prohlášení praxi ve smyslu provádění dohod o přidružení a o liberalizaci. Rada navíc na jednání nepodpořila tezi vyjádřenou v této odpovědi, že Marocké království je faktickou spravující mocí Západní Sahary.

98. Zadruhé ani návštěvy Potravinového a veterinárního úřadu Komise (FVO) v Západní Saharě, na které odkazuje Tribunál v bodě 79 napadeného rozsudku, nepředstavují provádění dotčených dohod, neboť nejsou v těchto dohodách upraveny a nemohou být podle Komise zohledněny jako indicie při výkladu, jelikož se týkají všech produktů vstupujících na unijní území bez ohledu na celní režim, který se na ně vztahuje.

99. Zatřetí ani skutečnost, že 140 marockých vývozců schválených Komisí na základě dohody o přidružení je usazeno v Západní Saharě, na kterou odkazuje Tribunál v bodě 80 napadeného rozsudku, nepředstavuje provádění dotčených dohod, a to tím spíše, že tyto vývozci jsou rovněž usazeni v Maroku, jak jej uznala Unie a její členské státy, a z tohoto titulu mají nárok, aby se na ně dotčené dohody vztahovaly.

100. Konečně, i když – jak poznamenal Tribunál v bodě 87 napadeného rozsudku – Rada a Komise uvedly, že dohoda o liberalizaci byla fakticky používána na Západní Saharu, rozsah a doba tohoto používání zůstávají neznámé. Aby se přitom jednalo o „pozdější praxi“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy, „je nezbytné, aby existovala *nesporná shoda mezi postoji stran* a aby tyto postoje mohly určit význam ustanovení smlouvy“<sup>50</sup>. V projednávané věci taková shoda neexistuje, neboť jak uvedl Tribunál v bodě 100 napadeného rozsudku, „Marocké království má zcela odlišné pojetí věci“ než Unie<sup>51</sup>.

49 — Viz například Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 419 až 421. I když smíšený výbor umístil uvedený chrám na kambodžské území, Thajské království nikdy neprotestovalo proti mapě vypracované tímto výborem, která mu byla předložena francouzskou vládou. Vzhledem k tomu, že Thajské království neprojevilo sebemenší nesouhlas, Mezinárodní soudní dvůr rozhodl, že Thajské království mlčky souhlasilo a že nemůže zpochybnit kambodžskou svrchanost nad uvedeným chrámem. V tomto smyslu viz s. 22, 23 a 25 až 35 daného rozsudku.

50 — Viz rozhodnutí rozhodčího soudu zřízeného vládou Francouzské republiky a Organizací spojených národů pro vzdělání, vědu a kulturu (UNESCO) ze dne 14. ledna 2003, jež se týká otázky daňového režimu důchodů vyplácených úředníkům UNESCO, kteří odešli do důchodu a mají bydliště ve Francii, *Recueil des sentences arbitrales*, sv. XXV (2003), s. 233, bod 74. Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

51 — V tomto smyslu viz body 63 až 66 tohoto stanoviska.

iv) Relativní účinek smluv (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)

101. Bez výslovného rozšíření by použití dotčených dohod na Západní Saharu bylo rovněž v rozporu s obecnou zásadou mezinárodního práva, tedy zásadou relativního účinku smluv (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), která je konkrétně vyjádřena v článku 34 Vídeňské úmluvy, jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91)<sup>52</sup>.

102. Stejně jako článek 94 dohody o přidružení dotčené v projednávané věci i článek 83 dohody o přidružení mezi EU a Izraelem uvádí, že „[tato dohoda] se vztahuje na [území Unie] na jedné straně a na území Státu Izrael na straně druhé“.

103. Připomínám, že stejně jako v projednávané věci a navzdory odlišnému názoru Státu Izrael na tuto otázku neuznávají Unie a její členské státy svrchovanost Státu Izrael nad územím Západního břehu Jordánu a pásma Gazy, ani jeho způsobilost zastupovat jej na mezinárodní úrovni a uzavírat na jeho účet a jeho jménem dohody jakožto mocnost okupující tato území<sup>53</sup>.

104. V tomto kontextu Soudní dvůr rozhodl, že produkty pocházející ze Západního břehu Jordánu nespádají do působnosti Dohody o přidružení mezi EU a Izraelem, „přičemž zohlednil zásadu relativního účinku smluv, která je obecnou zásadou mezinárodního práva [...] (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) [...], a dále skutečnost, že Unie rovněž uzavřela dohodu o přidružení s [Organizací pro osvobození Palestiny (OOP)], která jednala ve prospěch palestinské samosprávy na Západním břehu Jordánu a v pásmu Gazy, přičemž poslední uvedená dohoda je podle svého znění použitelná mimo jiné na území Západního břehu Jordánu“<sup>54</sup>.

105. Vzhledem k tomu, že Západní Sahara je nesamosprávným územím ve smyslu článku 73 Charty OSN, představuje třetí osobu (*tertius*) ve vztahu k Unii a Marockému království.

106. Je pravda, že ze zásady *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* existují rovněž výjimky, zejména výjimky kodifikované v člancích 35 a 36 Vídeňské úmluvy, jež se týkají smluv stanovících závazky nebo práva třetím státům.

107. V projednávané věci je třeba uvést, že za předpokladu, že by dohoda o liberalizaci byla použitelná na Západní Saharu, nestanovila by jí závazek, nýbrž právo, které by spočívalo v tom, že by mohla v rámci preferenčního celního režimu zavedeného touto dohodou vyvážet do Unie produkty pocházející z jejího území, na které se uvedená dohoda vztahuje.

108. Podle článku 36 Vídeňské úmluvy, který se týká smluv stanovících práva třetím stranám, přitom vznikne právo třetí straně pouze tehdy, jestliže s tím souhlasí, a tento souhlas lze předpokládat, není-li důkaz o opaku. Je ovšem třeba, aby toto mohla třetí strana vyjádřit, avšak vzhledem k tomu, že Západní Sahara je nesamosprávným územím a Marocké království má za to, že článek 73 Charty OSN pro něj není závazný, souhlas Západní Sahary nelze předpokládat bez předchozí konzultace jejího lidu nebo jejich zástupců, k níž nedošlo.

52 — Tento rozsudek o Evropsko-středomořské dohodě zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Státem Izrael na straně druhé, která byla podepsána v Bruselu dne 20. listopadu 1995 (Úř. věst. 2000, L 147, s. 3, dále jen „Dohoda o přidružení mezi EU a Izraelem“), se týkal vývozu produktů vyrobených na Západním břehu Jordánu do Unie.

53 — Jak totiž rozhodl Mezinárodní soudní dvůr v bodě 78 svého poradního stanoviska ze dne 9. července 2004, které se týká právních následků vystavění zdi na okupovaném palestinském území, CIJ Recueil 2004, s. 136, „[ú]zemí nacházející se mezi zelenou linií [...] a bývalou východní hranicí mandátní Palestiny byla okupována Izraelem v roce 1967 během ozbrojeného konfliktu mezi Izraelem a Jordánskem. Podle mezinárodního obyčejového práva se tedy jednalo o okupovaná území, na kterých měl Izrael postavení okupující mocnosti. Události, ke kterým od té doby na těchto územích došlo [...], na této situaci nic nezměnily. Všechna tato území (včetně východního Jeruzaléma) jsou i nadále okupovanými územími a Izrael si zde zachoval postavení okupující mocnosti“.

54 — Bod 96 napadeného rozsudku, který odkazuje na body 44 až 53 rozsudku ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

109. Z výše uvedeného vyplývá, že výjimka ze zásady relativního účinku smluv, která je obecnou zásadou mezinárodního práva a je stanovena v článku 36 Vídeňské úmluvy, se v projednávaném případě neuplatní.

110. Tribunál proto tím, že v bodě 97 napadeného rozsudku rozhodl, že „[o]kolnosti projednávané věci jsou odlišné v rozsahu, v němž Unie v projednávané věci neuzavřela dohodu o přidružení, která by se týkala produktů pocházejících ze Západní Sahary, ani s Frontou Polisario, ani s jiným státem nebo entitou“, odlišil projednávanou věc od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), avšak nevyvodil z toho závěr, že použití dotčených dohod na Západní Saharu je v rozporu s obecnou zásadou relativního účinku smluv.

111. Na základě článku 94 dohody o přidružení a zásady relativního účinku smluv přitom Tribunál nemohl vycházet ze skutečnosti, že „dohoda o přidružení [...] [neobsahuje] žádné výkladové nebo jiné ustanovení, které by Západní Saharu z její působnosti vylučovalo“<sup>55</sup>. Nemohl ani rozhodnout, že skutečnost, že unijní orgány netrvaly na tom, aby „text dohody schválený [sporným] rozhodnutím obsahoval ustanovení, které by takové použití vylučovalo [...], svědčí o tom, že akceptují [...] výklad dohody o přidružení [...], podle kterého se tyto dohody použijí i na část Západní Sahary kontrolovanou Marockým královstvím“<sup>56</sup>.

112. Mám tedy za to, že je třeba vyhovět první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku v rozsahu, v němž se týká použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu.

113. Tribunál se totiž tím, že v bodě 103 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že „dohoda [o liberalizaci], je-li zasazena do svého [...] kontextu, [se] použije rovněž na území Západní Sahary, přesněji řečeno na největší část tohoto území pod kontrolou Marockého království“<sup>57</sup>, dopustil nesprávného právního posouzení, které podle mého názoru vede ke zrušení napadeného rozsudku.

114. Vzhledem k tomu, že v tomto případě soudní řízení dovoluje ve smyslu čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie rozhodnout, žaloba Fronty Polisario na neplatnost musí být odmítnuta jako nepřípustná pro nedostatek právního zájmu na podání žaloby a aktivní legitimace, neboť není-li dohoda o liberalizaci použitelná na Západní Saharu, zrušení sporného rozhodnutí by nemohlo Frontě Polisario přinést žádný prospěch ani se jí bezprostředně a osobně dotýkat.

115. Pro případ, že by Soudní dvůr nesouhlasil s mým závěrem, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že dohody o přidružení a liberalizaci jsou použitelné na Západní Saharu, se budu níže zabývat dalšími důvody kasačního opravného prostředku.

55 — Bod 101 napadeného rozsudku.

56 — Bod 102 napadeného rozsudku.

57 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska. Je všeobecně známo, že Tribunál použil výraz „se použije“ namísto výrazu „je používána“, což je podle znění těchto bodů patrně jeho názor.

## B – *Podpůrně*

1. K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávných právních posouzení způsobilosti Fronty Polisario vystupovat před unijními soudy

### a) Argumentace účastnic řízení

116. Rada a Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když na základě úvah uvedených v bodech 34 až 60 napadeného rozsudku rozhodl, že Fronta Polisario musí být považována za právnickou osobu se způsobilostí domáhat se u unijního soudu zrušení sporného rozhodnutí.

117. V tomto ohledu nejprve v podstatě zdůrazňují, že Fronta Polisario není právnickou osobou podle práva členského státu nebo třetí země. Dále tvrdí, že Frontu Polisario nelze považovat ani za subjekt mezinárodního práva.

118. Rada a Komise konečně uvádí, že judikatura<sup>58</sup>, ze které Tribunál vycházel, když v bodech 48 až 52 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že Fronta Polisario má procesní způsobilost, sice umožňuje výjimečně přístup k unijnímu soudu entitám, které nemají právní subjektivitu, avšak přípustnost jejich žaloby podmiňuje dodržáním dvou kumulativních podmínek a Fronta Polisario nesplňuje druhou z nich, tedy podmínku, aby k ní Unie a její orgány přistupovaly jako ke zvláštnímu subjektu, který může být nositelem vlastních práv nebo mu mohou být uloženy povinnosti či omezení (viz body 52, 55 až 59 napadeného rozsudku)<sup>59</sup>.

119. Podle Rady a Komise měl Tribunál konstatovat, že druhá podmínka není splněna, jelikož Fronty Polisario se netýkaly akty přijaté unijními orgány, ani nebyla unijními orgány „[uznána] jako partner[...] pro jednání“<sup>60</sup>.

120. Za těchto podmínek se Tribunál dále dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 56 až 59 napadeného rozsudku dospěl k závěru o přípustnosti žaloby na základě postavení Fronty Polisario jakožto zástupkyně lidu Západní Sahary, které jí přiznalo Valné shromáždění OSN, a účasti této entity na jednáních týkajících se konečného statusu Západní Sahary, jež byla vedena pod záštitou OSN.

121. V odpověď na tato tvrzení Fronta Polisario na prvním místě uvádí, že s ohledem na svůj status národně osvobozenického hnutí je subjektem mezinárodního práva.

122. Na druhém místě zpochybňuje, že závěr Tribunálu týkající se její procesní způsobilosti je stížen nesprávným právním posouzením. V tomto ohledu zaprvé poznamenává, že Rada nezpochybňuje konstatování Tribunálu, že Fronta Polisario má na základě svých stanov vnitřní strukturu, která jí zajišťuje autonomii nezbytnou k tomu, aby vystupovala jako entita nesoucí odpovědnost v právních vztazích.

123. Zadruhé má Fronta Polisario v podstatě za to, že Tribunál mohl dospět k závěru, že tato právní způsobilost jí umožňuje obrátit se v projednávané věci na unijní soud, neboť Rada a Komise samy uznávají její postavení zástupkyně lidu Západní Sahary, strany na jednáních OSN o budoucnosti tohoto území, jakož i legitimního partnera Unie v této věci.

58 — Viz rozsudky ze dne 8. října 1974, *Union syndicale – Service public européen a další v. Rada* (175/73, EU:C:1974:95), ze dne 8. října 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens v. Komise* (18/74, EU:C:1974:96), ze dne 28. října 1982, *Groupement des Agences de voyages v. Komise* (135/81, EU:C:1982:371), a ze dne 18. ledna 2007, *PKK a KNK v. Rada* (C-229/05 P, EU:C:2007:32), jakož i usnesení ze dne 14. listopadu 1963, *Lassalle v. Parlament* (15/63, EU:C:1963:47).

59 — První podmínka vyžaduje, aby dotčená entita disponovala stanovami a vnitřní strukturou, které jí zajišťují autonomii nezbytnou k tomu, aby vystupovala jako entita nesoucí odpovědnost v právních vztazích (viz body 53 a 54 napadeného rozsudku).

60 — Bod 49 napadeného rozsudku.

b) Posouzení

124. Je třeba poznamenat, že Rada a Komise zpochybňují jen část úvah, na nichž Tribunál založil své rozhodnutí, že Fronta Polisario má procesní způsobilost, i když nemá právní subjektivitu. V tomto smyslu nezpochybňují, že stanovy Fronty Polisario jí umožňují vystupovat jako entitě nesoucí odpovědnost v právních vztazích.

125. Připomínám, že v některých případech unijní právo přiznává procesní způsobilost entitám, které nemají právní subjektivitu. Jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 144 rozsudku ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), „[u]stanovení statutu Soudního dvora, zejména jeho článek 21, ustanovení jednacího řádu Soudního dvora, zejména jeho článek [120], a ustanovení jednacího řádu Tribunálu, zejména jeho článek [76], nebyla pojata za účelem podání žaloby organizacemi, které nemají právní subjektivitu [...]. Za [...] výjimečné situace musejí být procesní pravidla, kterými se řídí přípustnost žaloby na neplatnost, používána tak, aby se v nezbytném rozsahu přizpůsobila okolnostem projednávaného případu“.

126. V tomto ohledu nesouhlasím s postojem Rady vyjádřeným v bodě 17 kasačního opravného prostředku, který vychází z usnesení ze dne 3. dubna 2008, Landtag Schleswig-Holstein v. Komise (T-236/06, EU:T:2008:91), podle něhož „procesní způsobilost může být autonomně přiznána unijním právem *pouze* v případě, že právní postavení žalobce se řídí *výhradně* unijním právem“<sup>61</sup>.

127. Na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, Tribunál v bodě 22 tohoto usnesení, které bylo potvrzeno usnesením ze dne 24. listopadu 2009, Landtag Schleswig-Holstein v. Komise (C-281/08 P, nezveřejněné, EU:C:2009:728), pouze rozhodl, že „v případě žalob podaných entitami působícími pod úrovní státu posuzuje Tribunál existenci právní subjektivity žalobce podle vnitrostátního veřejného práva“.

128. Fronta Polisario však není entitou působící pod úrovní státu, na kterou by se mohla vztahovat tato judikatura, a svoji způsobilost vystupovat před soudem ostatně nezakládá na vnitrostátním právu.

129. I když skutečnost, že Fronta Polisario disponuje stanovami a vnitřní strukturou, které jí zajišťují autonomii nezbytnou k tomu, aby vystupovala jako entita nesoucí odpovědnost v právních vztazích, není účastníky řízení ve skutečnosti zpochybněna, zůstává otázkou, zda Unie a její orgány přistupovaly k Frontě Polisario jako ke zvláštnímu subjektu, který může být nositelem vlastních práv nebo mu mohou být uloženy povinnosti či omezení ve smyslu judikatury uvedené v bodě 52 napadeného rozsudku<sup>62</sup>.

130. Úvodem je třeba poznamenat, že otázka způsobilosti organizace, kterou OSN uznala jako zástupkyni lidu nesamosprávného území, vystupovat před soudem, dosud nevyvstala v judikatuře Soudního dvora týkající se způsobilosti entit, které nemají právní subjektivitu, vystupovat před soudem. Je proto normální, že případ Fronty Polisario do určité míry nespadá striktně pod případy, jimiž se tato judikatura zabývá.

131. V tomto ohledu je třeba uvést, že věc, v níž byl vydán rozsudek ze dne 28. října 1982, Groupement des Agences de voyages v. Komise (135/81, EU:C:1982:371), se týkala zakládané lucemburské společnosti s ručením omezeným, jejíž způsobilost vystupovat před soudem zpochybnila Komise. Soudní dvůr v bodě 9 svého rozsudku rozhodl, že „[Komise] nemůže [...] zpochybnit způsobilost entity, jejíž účast v nabídkovém řízení připustila a které v návaznosti na srovnávací posouzení všech uchazečů adresovala zamítavé rozhodnutí, vystupovat před soudem“.

61 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

62 — Viz poznámka pod čarou č. 58 tohoto stanoviska.

132. V projednávané věci Rada nikdy Frontu Polisario nepřizvala k účasti na jednání o dohodě o liberalizaci.

133. Stejně tak věc, v níž byl vydán rozsudek ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), se týkala zejména „Kurdistan Workers' Party (PKK)“, jejíž samotná existence byla zpochybněna, ale na niž se vztahovala omezující opatření přijatá Unií.

134. Soudní dvůr rozhodl, že „jestliže měl [...] [unijní] zákonodárce za to, že PKK má nadále existenci dostatečnou k tomu, aby byla předmětem omezujících opatření stanovených nařízením [...], koherence a spravedlnost si vynucují uznat, že tato entita i nadále požívá existence dostatečné ke zpochybnění tohoto opatření. Jakýkoliv jiný závěr by měl za následek, že by určitá organizace mohla být zahrnuta na sporný seznam, aniž by mohla podat žalobu proti tomuto zahrnutí“<sup>63</sup>.

135. V projednávané věci se sporné rozhodnutí, které schvaluje mezinárodní dohodu uzavřenou mezi Unií a Marockým královstvím, Fronty Polisario netýká.

136. Ačkoli případ Fronty Polisario nepatří mezi případy uvedené v rozsudcích ze dne 28. října 1982, *Groupement des Agences de voyages v. Komise* (135/81, EU:C:1982:371), a ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), je naopak podle mého názoru bližší případu, kterého se týká rozsudek ze dne 8. října 1974, *Union syndicale – Service public européen a další v. Rada* (175/73, EU:C:1974:95).

137. V bodě 12 tohoto rozsudku, který se týkal žaloby na neplatnost podané odborovou organizací bez právní subjektivity proti jmenování některých úředníků, Soudní dvůr uvedl řadu skutečností, které je třeba zohlednit při přezkumu procesní způsobilosti a mezi kterými byla uvedena skutečnost, že „[unijní] orgány ji uznaly jako partnera při jednáních o problémech týkajících se společných zájmů zaměstnanců“, tedy jiného (a širšího) problému, než kterého se týkala žaloba.

138. Stejně tak je třeba uvést, že i když se žaloba na neplatnost, kterou Fronta Polisario podala k Tribunálu, týká jen rozhodnutí Rady o uzavření dohody o liberalizaci, Fronta Polisario je jedním ze dvou partnerů uznaných OSN, a tedy všemi členskými státy a orgány Unie<sup>64</sup>, za účelem určení budoucnosti Západní Sahary.

139. Svou žalobou na neplatnost se Fronta Polisario, jakožto zástupkyně lidu Západní Sahary uznaná OSN, navíc domáhá ochrany práv, která má tento lid na základě mezinárodního práva, tedy jeho práva na sebeurčení a na trvalou svrchovanost nad přírodními zdroji<sup>65</sup> Západní Sahary<sup>66</sup>.

140. Z těchto rozsudků vyplývá, že Soudní dvůr chtěl odmítnutím příliš formalistického nebo rigidního přístupu přizpůsobit svoji judikaturu velmi odlišným okolnostem, neboť realita je vždy rozmanitější než představivost zákonodárců.

63 — Bod 112.

64 — V tomto smyslu viz usnesení Evropského parlamentu uvedená v bodě 37 napadeného rozsudku, jakož i usnesení Smíšeného shromáždění Afrika, Karibik, Tichomoří (AKT)-EU, jež jsou zmíněna v poznámce pod čarou č. 79 kasační odpovědi Fronty Polisario.

65 — Zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji je definována jako „právo lidí a národů užívat přírodních zdrojů, které skrývá jejich území, a nakládat s nimi k zajištění jejich rozvoje a dobrých životních podmínek“ [dopis ze dne 29. ledna 2002, který předsedovi Rady bezpečnosti zaslal zástupce generálního tajemníka pro právní záležitosti, právní poradce (S/2002/161), bod 14]. Mezinárodní soudní dvůr v bodě 244 rozsudku ze dne 19. prosince 2005 ve věci *Ozbrojených aktivit na území Konga (Demokratická republika Kongo v. Uganda)*, CIJ Recueil 2005, s. 168, rozhodl, že tato zásada je zásadou mezinárodního obyčejového práva.

66 — V tomto smyslu viz dopis ze dne 29. ledna 2002, který předsedovi Rady bezpečnosti zaslal zástupce generálního tajemníka pro právní záležitosti, právní poradce (S/2002/161), bod 24: „pokud jsou zdroje nesamosprávných území využívány ve prospěch obyvatel těchto území, jejich jménem nebo *po dohodě s jejich zástupci*, považuje se takové využívání zdrojů za slučitelné s povinnostmi, které spravujícím mocem vyplývají z Charty, a v souladu s rezolucemi Valného shromáždění, jakož i se zásadou ‚trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji‘, která je v nich zakotvena“.

141. Tento výklad judikatury Soudního dvora není zpochybněn argumenty Rady a Komise, že Soudní dvůr by měl z důvodu politické povahy otázek, které vyvstaly v projednávané věci, provést spíše politické než právní analýzy.

142. V tomto smyslu souhlasím s odpovědí Mezinárodního soudního dvora na tento typ argumentu uvedeného v obdobném případě: „Mezinárodní soudní dvůr má za to, že skutečnost, že právní otázka vykazuje rovněž politické aspekty, jak je tomu z povahy věci u řady otázek, které vyvstávají v mezinárodním životě, nepostačuje k tomu, aby byla zbavena své povahy ‚právní otázky‘ a aby byla ‚Mezinárodnímu soudnímu dvoru odňata pravomoc, kterou mu výslovně přiznává jeho Statut [...]‘. Bez ohledu na politické aspekty položené otázky nemůže Mezinárodní soudní dvůr odeprít právní povahu otázky, která ho vede k tomu, aby plnil úlohu, jejíž podstata je především soudní [...]“<sup>67</sup>.

143. Z těchto důvodů má Fronta Polisario způsobilost vystupovat před unijními soudy ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

144. Není tedy nutné zkoumat, zda má Fronta Polisario procesní způsobilost jakožto národně osvobozené hnutí, které má právní subjektivitu a způsobilost k právním úkonům v mezinárodním právu.

145. Je však třeba zdůraznit, že skutečnost, že Fronta Polisario nemá v rámci Valného shromáždění OSN zvláštní status národně osvobozeného hnutí, jak tomu bylo v případě OOP, nutně a automaticky neznamená, jak tvrdí Rada a Komise, že Fronta Polisario nemá právní subjektivitu v mezinárodním právu.

146. Naopak skutečnost, že byla uznána několika státy<sup>68</sup> za národně osvobozené hnutí a Valným shromážděním OSN za zástupkyni lidu Západní Sahary<sup>69</sup>, že se stala členkou mezinárodní organizace „Africká unie“, že uzavřela dohody s Mauritánskou islámskou republikou a Marockým královstvím<sup>70</sup> a že se v souladu s čl. 96 odst. 3 Dodatkového protokolu o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů ze dne 8. června 1977 zavázala dodržovat Ženevské úmluvy ze dne 12. srpna 1949 o ochraně obětí války, hovoří spíše ve prospěch uznání právní subjektivity, kterou mezinárodní právo přiznává národně osvobozeným hnutím.

147. První důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba zamítnout.

2. Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávných právních posouzení aktivní legitimace Fronty Polisario

148. Tento důvod kasačního opravného prostředku má tři samostatné části, z nichž jsem částečně analyzoval první. Moje podpůrné úvahy předpokládají, že Soudní dvůr mé závěry odmítne.

67 — Poradní stanovisko ze dne 9. července 2004, které se týká právních následků vystavění zdi na okupovaném palestinském území, CII Recueil 2004, s. 136, bod 41.

68 — Například Beninskou republikou, Jemenskou republikou, Alžírskou demokratickou a lidovou republikou, Kapverdskou republikou, Laoskou lidově demokratickou republikou, Grenadou, Tuniskou republikou, Íránskou islámskou republikou a Zambijskou republikou.

69 — Viz rezoluce Valného shromáždění OSN k otázce Západní Sahary ze dne 21. listopadu 1979 (A/RES/34/37), bod 7, a ze dne 11. listopadu 1980 (A/RES/35/19), bod 10.

70 — Viz například mauritánsko-saharawská dohoda, jež byla podepsána v Alžíru dne 10. srpna 1979 mezi Mauritánskou islámskou republikou a Frontou Polisario, kompromisní dohoda mezi Marockým královstvím a Frontou Polisario o nevyřešených otázkách týkajících se identifikace, jež byla podepsána v Londýně ve dnech 19 a 20. července 1997, a kompromisní dohoda mezi Marockým královstvím a Frontou Polisario o ubytování vojsk, válečných zajatců a politických vězňů, jež byla podepsána v Lisabonu dne 29. srpna 1997.

a) K první části v rozsahu, v němž se týká povahy sporného rozhodnutí

i) Argumentace účastnic řízení

149. Rada uvádí, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 70 a 71 napadeného rozsudku rozhodl, že sporné rozhodnutí je legislativním aktem. Rada má za to, že sporné rozhodnutí není legislativním aktem, neboť jeho právní základ, a sice čl. 207 odst. 4 první pododstavce ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU, výslovně neodkazuje na legislativní postup. Podle jejího názoru není ani nařizovacím aktem, neboť nemá obecnou působnost. Z toho důvodu se nemůže fyzické nebo právnické osoby bezprostředně a osobně dotýkat.

150. Fronta Polisario odmítá argumentaci Rady a má za to, že cílem Rady je vyjmout sporné rozhodnutí ze záruk přiznaných unijním právním řádem. Fronta Polisario je toho názoru, že pokud by sporné rozhodnutí nebylo legislativním aktem, bylo by zajisté nařizovacím aktem jakožto akt s obecnou působností.

ii) Posouzení

151. Jak poznamenává Rada, čl. 207 odst. 4 a čl. 108 odst. 6 písm. a) SFEU, které tvoří právní základy sporného rozhodnutí, výslovně neodkazují na řádný nebo zvláštní legislativní postup, jak to ostatně činí články 203, 349 a 352 SFEU.

152. Toto zjištění však nepostačuje k prokázání toho, že sporné rozhodnutí, které zavádí pravidla s obecnou působností do unijního právního řádu, není legislativním aktem.

153. Článek 289 odst. 3 SFEU definuje pojem „legislativní akty“ jako „[p]rávní akty přijaté legislativním postupem“, tedy řádným nebo zvláštním legislativním postupem.

154. Podle čl. 289 odst. 2 SFEU spočívá zvláštní legislativní postup v „přijetí [...] rozhodnutí [...] Radou za účasti Evropského parlamentu“.

155. Článek 218 odst. 6 písm. a) bod i) SFEU stanoví, že „Rada přijme [...] rozhodnutí o uzavření dohody [...] po obdržení souhlasu Evropského parlamentu v [...] případ[ě] [d]ohody o přidružení“.

156. Není mi jasné, jak by bylo možné nepovažovat požadavek předchozího souhlasu Parlamentu za účast Parlamentu na postupu.

157. Skutečnost, že čl. 289 odst. 2 SFEU používá výraz „[v]e zvláštních případech stanovených Smlouvami“, nutně neznamená, že každé ustanovení Smlouvy o FEU, které předpokládá zvláštní legislativní postup, jej musí výslovně uvádět. Postačuje, aby byla dodržena definice uvedená v tomto ustanovení.

158. To platí tím spíše, že, jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 55 rozsudku ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025), „Lisabonská smlouva [...] zavedla požadavek souhlasu Parlamentu s uzavřením mezinárodní dohody právě u smluv týkajících se oblastí, na něž se na vnitřní úrovni vztahuje řádný legislativní postup podle článku 294 SFEU, nebo zvláštní legislativní postup, ale pouze pokud tento postup vyžaduje souhlas Parlamentu“.

159. Na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, v každém případě platí, že pokud by sporné rozhodnutí nebylo legislativním aktem, dozajista by muselo být nařizovacím aktem ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, jak jej vyložil Soudní dvůr v bodech 58 a 61 rozsudku ze dne 3. října 2003, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625), neboť je v tomto případě aktem



s obecnou působností (jelikož začleňuje mezinárodní dohodu do unijního právního řádu)<sup>71</sup>, který není legislativním aktem.

160. To by nemohlo pomoci Radě, neboť kdyby bylo připuštěno, že sporné rozhodnutí nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, Fronta Polisario by mohla být zproštěna povinnosti prokázat osobní dotčení.

161. Tribunál, který v bodech 70 a 71 napadeného rozsudku rozhodl, že sporné rozhodnutí je legislativním aktem přijatým zvláštním legislativním postupem, se proto nedopustil nesprávného právního posouzení.

b) Ke druhé části, jež se týká bezprostředního dotčení Fronty Polisario

i) Argumentace účastnic řízení

162. Rada a Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil několika nesprávných právních posouzení, když měl v bodech 106 až 110 napadeného rozsudku za to, že Fronta Polisario je bezprostředně dotčena sporným rozhodnutím z důvodu, že dohoda o liberalizaci sama obsahuje řadu ustanovení vyvolávajících přímé účinky na právní postavení Západní Sahary a týkajících se Fronty Polisario jakožto partnera Marockého království v rámci jednání, která měly mezi sebou vést pod záštitou OSN za účelem vyřešení sporu týkajícího se tohoto území.

163. V tomto ohledu Rada v podstatě tvrdí, že přímý účinek některých ustanovení dohody o liberalizaci, která upřesňuje podmínky pro dovoz produktů pocházejících z území, na které se tato dohoda vztahuje, do Unie, i kdyby byl prokázán, neumožňuje mít za to, že se sporné rozhodnutí bezprostředně dotýká právního postavení Fronty Polisario ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a to tím spíše, že v projednávané věci Tribunál v bodě 203 napadeného rozsudku zdůraznil, že tato entita není uvedenou dohodou vázána. Pojmy „přímý účinek“ a „bezprostřední dotčení“ jsou totiž odlišné a první z nich je irelevantní, nebo v každém případě není rozhodující v rámci přezkumu druhého z nich.

164. Dohoda o liberalizaci nemá kromě toho podle Komise přímý účinek v Unii, neboť k jejímu provedení bylo třeba přijmout prováděcí nařízení Komise (EU) č. 812/2012 ze dne 12. září 2012, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 747/2001, pokud jde o celní kvóty Unie pro některé zemědělské produkty a zpracované zemědělské produkty pocházející z Maroka<sup>72</sup>.

165. Konečně právní účinky na územích, která nepodléhají unijnímu právu, jsou irelevantní v rámci přezkumu podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

166. Napadený rozsudek v každém případě pouze poukazuje na nepřímou vazbu mezi údajnými právními účinky ustanovení dohody o liberalizaci na území Západní Sahary, na produkty, které z ní pochází, a na jejich vývozce a dovozce na jedné straně a účastí Fronty Polisario na politických jednáních, která měla vyřešit spor týkající se tohoto území, na straně druhé. Tribunál měl ve skutečnosti dospět k závěru, že sporné rozhodnutí se nemůže vzhledem ke svému předmětu a své povaze bezprostředně dotýkat Fronty Polisario a obecně jakéhokoli jiného neprivilegovaného žalobce, i kdyby se jednalo o entitu uplatňující nárok na území, na které se má mezinárodní dohoda schválená takovým rozhodnutím použít.

71 — Viz rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, bod 5), ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 7), ze dne 15. června 1999, Andersson a Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, bod 25), ze dne 23. září 2003, Ospelt a Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, bod 27), ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 36), a ze dne 28. října 2010, Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, bod 19).

72 — Úř. věst. 2012, L 247, s. 7.

167. V odpověď na tato tvrzení má Fronta Polisario za to, že s ohledem na skutečnost, že dohoda o liberalizaci se vztahuje na produkty pocházející ze Západní Sahary, Tribunál správně dospěl k závěru, že sporné rozhodnutí se jí bezprostředně dotýká. V tomto ohledu zejména zdůrazňuje, že toto rozhodnutí zakládá právní účinky, a nelze mít tedy za to, že ze své povahy nemůže být napadeno u soudu. Fronta Polisario dále uvádí, že dané rozhodnutí schválilo dohodu o liberalizaci a že tedy pouhým svým přijetím vyvolalo právní účinky na podmínky pro vývoz produktů pocházejících ze Západní Sahary do Unie. Nakonec v podstatě uvádí, že vzhledem k tomu, že jí Valné shromáždění OSN přiznalo postavení zástupkyně lidu Západní Sahary, že jednání OSN týkající se Západní Sahary mají umožnit výkon práva tohoto lidu na sebeurčení a že kontrola nad přírodními zdroji je základním prvkem tohoto práva, mohl mít Tribunál platně za to, že sporné rozhodnutí se bezprostředně dotýká jejího právního postavení.

## ii) Posouzení

– K otázce, zda neprivilegovaní žalobci mohou být „bezprostředně dotčeni“ rozhodnutími Rady o uzavření mezinárodních dohod

168. Nemohu souhlasit s názorem Rady, že rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody, jejichž právním základem je čl. 218 odst. 6 SFEU, nemohou být ze své povahy napadnuta neprivilegovanými žalobci, jako je Fronta Polisario.

169. Rada tím, že tvrdí, že tato rozhodnutí nemohou mít ze své povahy přímé účinky, a že v důsledku toho pouze privilegovaní žalobci, kteří nemusí prokazovat právní zájem na podání žaloby, mohou podat proti těmto rozhodnutím žalobu na neplatnost, patrně zaměňuje pojmy napadnutelný akt a právní zájem na podání žaloby.

170. Připomínám, že „[z] ustálené judikatury vyplývá, že za napadnutelné akty ve smyslu článku 263 SFEU se považují všechna opatření přijímaná orgány Unie v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky“<sup>73</sup>.

171. Skutečnost, že rozhodnutí o uzavření mezinárodních dohod vyvolávají takové účinky, je již dlouho prokázána v judikatuře Soudního dvora<sup>74</sup>, neboť jinak by byl „výkon pravomocí přenesených na [unijní] orgány [...] v mezinárodní oblasti vyloučen ze soudního přezkumu legality stanoveného v článku [263 SFEU]“<sup>75</sup>.

172. Napadnutelnost sporného rozhodnutí je tedy podle mého názoru nesporná.

173. Totéž platí pro právní zájem Fronty Polisario na podání žaloby.

174. Jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 25 rozsudku ze dne 17. dubna 2008, Flaherty a další v. Komise (C-373/06 P, C-379/06 P a C-382/06 P, EU:C:2008:230), „[p]odle ustálené judikatury [musí] právní zájem žalobce na podání žaloby [...] existovat ve vztahu k předmětu žaloby ve fázi jejího podání, neboť jinak by byla nepřijatelná. Tento předmět sporu, stejně jako právní zájem na pokračování v řízení musí existovat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak by nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé, což předpokládá, že žaloba může ve svém výsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal“.

73 — Rozsudek ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise (C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 54 a citovaná judikatura).

74 — Viz rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise (C-327/91, EU:C:1994:305, bod 15).

75 — Rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise (C-327/91, EU:C:1994:305, bod 16).

175. Pokud by dohody o přidružení a o liberalizaci byly na Západní Saharu použitelné, je zjevné, že žaloba na neplatnost může přinést prospěch Frontě Polisario, která má za to, že použití těchto dohod na Západní Saharu je v rozporu s právem jejího lidu na sebeurčení, se zásadou trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji a s článkem 73 Charty OSN.

– K pojmům bezprostřední dotčení a přímý účinek

176. Jak Tribunál rozhodl v bodě 105 napadeného rozsudku, „z ustálené judikatury vyplývá, že podmínka, podle které fyzická nebo právnická osoba musí být ‚bezprostředně dotčena‘ rozhodnutím, které je předmětem žaloby, vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií, a to aby zaprvé napadené opatření bezprostředně vyvolávalo účinky na právní postavení dotčené osoby a aby zadruhé jeho adresátům pověřeným jeho provedením neoponechávalo žádný prostor pro uvážení, ale naopak aby toto provedení bylo čistě automatické povahy a vyplývalo výlučně z unijní právní úpravy, aniž by bylo třeba použít další zprostředkující předpisy“.

177. Ačkoli Rada a Komise nezpochybňují určitou spojitost mezi druhým kritériem pojmu bezprostřední dotčení a pojmem přímý účinek<sup>76</sup>, Rada zpochybňuje, že je v projednávané věci splněno první kritérium, zatímco Komise zpochybňuje, že je splněno druhé kritérium.

178. Pokud jde o první kritérium, podle kterého musí napadené opatření vyvolávat bezprostřední účinky na právní postavení dotčené osoby, Rada tvrdí, že kritérium bezprostředního dotčení musí být zkoumáno ve vztahu k dotčené osobě, a nikoliv ve vztahu k dotčenému území. Vychází z předpokladu, že právní postavení území nemůže být dotčeno ustanoveními mezinárodní dohody, i když mají přímý účinek, což pro ni znamená, že je třeba posoudit účinky na právní postavení dotčené osoby, a nikoliv na právní postavení dotčeného území.

179. Nesouhlasím s výchozím předpokladem, na němž je založen postoj Rady.

180. Nejprve skutečnost, že právní postavení území může být dozajista dotčeno ustanoveními mezinárodní dohody, a to nezávisle na otázce, zda tato ustanovení zakládají přímý účinek, je zejména v projednávané věci prokázána poradním stanoviskem Mezinárodního soudního dvora ze dne 16. října 1975 k Západní Saharě<sup>77</sup>, v rámci kterého Marocké království předložilo jako důkaz výkonu své svrchovanosti nad Západní Saharou určité mezinárodní akty, které podle jeho názoru představují uznání této svrchovanosti jinými státy, neboť se týkají Západní Sahary<sup>78</sup>.

181. Jak vyplývá z bodu 108 tohoto poradního stanoviska, Mezinárodní soudní dvůr zkoumal otázku, „zda jeho analýza *právního postavení*, jak vyplývá z prostudování vnitřních aktů uplatněných [Marockým královstvím], je znatelně ovlivněna mezinárodními akty, které podle jeho názoru prokazují, že bylo přímo či nepřímou uznáno, že svrchovanost Sultána se vztahuje na [Západní Saharu]“<sup>79</sup>. Tyto akty zahrnovaly několik mezinárodních dohod uzavřených Šarífským státem (dřívější název Marockého království)<sup>80</sup>, jakož i diplomatickou korespondenci o výkladu ustanovení smlouvy<sup>81</sup>.

76 — Pokud jde o pojem „přímý účinek“, Soudní dvůr v bodě 54 rozsudku ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America* a další (C-366/10, EU:C:2011:864), rozhodl, že aby ustanovení této smlouvy uplatňovaná za účelem přezkoumání platnosti aktu unijního práva byla použitelná, je třeba, aby „byla z hlediska obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná“. V bodě 55 tohoto rozsudku Soudní dvůr upřesnil, že „[t]akováto podmínka je splněna, obsahuje-li uplatňované ustanovení jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu“, což odpovídá neexistenci zprostředkujících předpisů požadované druhým kritériem pojmu bezprostřední dotčení.

77 — CJI Recueil, s. 12.

78 — Viz body 98 a 108 až 128.

79 — Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

80 — Jedná se o dvě smlouvy a dohodu uzavřené se Španělským královstvím v letech 1767, 1861 a 1900, smlouvu uzavřenou v roce 1836 se Spojenými státy americkými a dvě smlouvy uzavřené se Spojeným královstvím v letech 1856 a 1895.

81 — Jedná se o článek 8 Tetuánské smlouvy z roku 1860, která ukončila první marockou válku (1859–1860).

182. Jak Komise připouští v bodě 30 kasační odpovědi, použití dohod o přidružení a o liberalizaci na Západní Saharu by proto mohlo být vykládáno jako zásah do práva jejího lidu na sebeurčení<sup>82</sup> a v tomto smyslu by mohlo ovlivnit právní postavení tohoto území, neboť poskytuje určitou legitimitu nároku Marockého království na svrchovanost<sup>83</sup>.

183. Je však třeba zkoumat také argumentaci, kterou Rada předložila na jednání a která spočívá ve zpochybnění spojitosti mezi bezprostředním dotčením území Západní Sahary (kdyby bylo prokázáno) a bezprostředním dotčením Fronty Polisario. Tuto spojitost určil Tribunál v bodě 110 napadeného rozsudku na základě toho, že se Fronta Polisario účastnila společně s Marockým královstvím jednání o budoucnosti Západní Sahary, která byla vedena pod záštitou OSN.

184. V tomto ohledu má Rada za to, že „Tribunál svévolně vychází z absolutní totožnosti mezi územím a osobou [...], která na něj uplatňuje nároky“. Podle jejího názoru „by úvaha Tribunálu dávala smysl pouze, pokud by inherentním úkolem Fronty Polisario bylo hájit obchodní zájmy Západní Sahary, což by předpokládalo, aby byla institucionální emanací Západní Sahary uznanou v mezinárodním právu nebo přinejmenším v mezinárodní praxi“.

185. S těmito kritickými připomínkami Rady souhlasím v tom smyslu, že OSN uznala Frontu Polisario pouze jako zástupkyni lidu Západní Sahary v *politickém* procesu<sup>84</sup>, který má vyřešit otázku sebeurčení lidu tohoto území. V tomto politickém rámci je Fronta Polisario jediným zástupcem lidu Západní Sahary, přičemž Marocké království je druhou stranou sporu a Španělské království má za to, že od 26. února 1976 nenese žádnou mezinárodní odpovědnost týkající se správy Západní Sahary.

186. Dotčený spor však není součástí politického procesu, ve kterém Fronta Polisario plní úlohu zástupkyně lidu Západní Sahary, kterou jí přiznalo OSN.

187. Rada kromě toho zpochybňuje postavení Fronty Polisario jakožto výlučné zástupkyně lidu Západní Sahary. Dokonce i Fronta Polisario má za to, že není jedinou entitou způsobilou zastupovat lid Západní Sahary, neboť podle jejího názoru je Španělské království i nadále spravující mocí Západní Sahary<sup>85</sup>.

188. Je pravda, že Španělské království má za to, že od 26. února 1976 nenese žádnou mezinárodní odpovědnost týkající se správy Západní Sahary. Nelze však kategoricky vyloučit, že Španělské království si navzdory zřeknutí se odpovědnosti zachovalo v mezinárodním právu postavení spravující moci a je v tomto postavení jedinou entitou mající možnost, či dokonce povinnost chránit, a to i z právního hlediska, práva lidu Západní Sahary, zejména jeho právo na sebeurčení a svrchovanost nad přírodními zdroji tohoto území.

189. Ač není nutné o této otázce rozhodnout v projednávané věci, s ohledem na znění povinnosti, kterou spravujícím mocem ukládá čl. 73 písm. a) a b) Charty OSN<sup>86</sup>, mám pochybnosti o tom, že se tyto moci mohou zprostit tohoto úkolu, aniž by jej splnily, a to s přihlédnutím k zájmům a potřebám lidu dotyčného nesamosprávného území.

82 — Pokud jde o nedotknutelnost práva na sebeurčení jakožto kogentní normy mezinárodního práva (*ius cogens*) i povinnosti *erga omnes*, kterou všechny její subjekty, zejména státy a mezinárodní organizace, musí dodržovat za *všech* okolností, viz bod 259 tohoto stanoviska a v něm citovaná judikatura.

83 — Právo lidu Západní Sahary na sebeurčení bylo nedávno potvrzeno Radou bezpečnosti: viz rezoluce č. 2285 (2016) ze dne 29. dubna 2016 (S/RES/2285).

84 — Viz rezoluce Valného shromáždění OSN A/RES/34/37, bod 7, a A/RES/35/19, bod 10.

85 — Viz bod 8 její žalobní odpovědi.

86 — „[Členské státy, které] mají nebo přejímají odpovědnost za správu území, jejichž lid ještě nedosáhl v plné míře samosprávy, [...] přijímají za svou *svatou povinnost* závazek, že budou [...] co nejvíce podporovat [...] blahobyt [obyvatel Západní Sahary] a že k tomu cíli: zajistí [...] [jejich] ochranu před zneužíváním [a] budou rozvíjet samosprávu, náležitě hleděti k politickým tužbám lidu a pomáhati mu v postupném rozvíjení jeho *svobodných politických zřízení*“. Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

190. Tato pochybnost je podpořena skutečností, že OSN se i nadále domnívá, že Španělské království má povinnost zasílat generálnímu tajemníkovi OSN informace o Západní Sahaře, kterou stanoví čl. 73 písm. e) Charty OSN<sup>87</sup>.

191. Ministerio Fiscal (státní zastupitelství) Španělského království a Audiencia Nacional (Vrchní soud s celostátní působností, Španělsko) navíc uznávají postavení Španělského království jakožto moci spravující Západní Saharu, která „si jako taková zachovává až do konce období dekolonizace povinnosti plynoucí z článků 73 a 74 Charty OSN, mezi něž patří ochrana, a to i soudní, jejich občanů proti zneužití“<sup>88</sup>. Na tomto základě Španělské království rozšířilo svou mezinárodní trestní pravomoc na trestné činy spáchané v Západní Sahaře<sup>89</sup>.

192. Je třeba uvést, že španělská vláda na jednání nekomentovala postoj španělských soudních orgánů a pouze uvedla, že respektuje rozhodnutí španělských soudů.

193. Závěrem je třeba k tomuto bodu uvést, že vztah mezi sporným rozhodnutím a Frontou Polisario je podle mého názoru příliš nepřímý na to, aby zakládal bezprostřední dotčení posledně uvedené.

194. Mám tudíž za to, že bod 110 napadeného rozsudku je stížen nesprávným právním posouzením, neboť uznává bezprostřední dotčení Fronty Polisario.

195. S ohledem na tento závěr budu pouze pro úplnost analyzovat druhé kritérium bezprostředního dotčení, tedy že sporné rozhodnutí nesmí ponechávat svým adresátům pověřeným jeho provedením žádnou posuzovací pravomoc. V tomto ohledu nesouhlasím s názorem Komise, že toto kritérium není v projednávané věci splněno z důvodu prováděcího nařízení č. 812/2012, které měla přijmout k provedení dohody o liberalizaci.

196. Podle mého názoru je napadený akt „čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, *aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy*“<sup>90</sup>. Jeho vstup v platnost umožňuje výkon práv a plnění povinností stanovených v dohodě o liberalizaci.

197. Prováděcí nařízení č. 812/2012 pouze aktualizuje nařízení Rady (ES) č. 747/2001 ze dne 9. dubna 2001 o správě celních kvót Společenství a referenčních množství v případě produktů, které mají na základě dohod s některými zeměmi Středomoří nárok na preference, a o zrušení nařízení (ES) č. 1981/94 a (ES) č. 934/95<sup>91</sup>, když stručným způsobem (v jediném ustanovení doplněném souhrnnou tabulkou) uvádí *některé* klíčové reformy zavedené dohodou o liberalizaci.

198. Jak totiž vyplývá z článku 2 protokolu č. 1, který tvoří přílohu 1 dohody o liberalizaci, tato dohoda se týká dovozu „zemědělských produktů, zpracovaných zemědělských produktů, ryb a produktů rybolovu pocházejících z Maroka“ do Unie, kdežto prováděcí nařízení č. 812/2012 patrně míří jen na některé z těchto produktů, které jsou do Unie dováženy v rámci kvót<sup>92</sup>. Neexistence prováděcího nařízení by nezabránila uplatnění dohody jak na tyto, tak i na jiné produkty.

199. Komise na jednání nevysvětlila, jak prováděcí nařízení č. 812/2012 provádí dohodu o liberalizaci, pokud jde o všechny ostatní produkty.

87 — Viz seznam obsažený v příloze zprávy generálního tajemníka OSN ze dne 1. února 2016, jež se týká „Informací o územích zaslaných podle čl. 73 pododstavce e Charty Organizace spojených národů“ (A/71/68).

88 — Viz usnesení Audiencia Nacional, sala de lo penal, pleno (Vrchní soud s celostátní působností, trestněprávní oddělení, plenum) č. 40/2014 ze dne 4. července 2014 vydané v řádném řízení č. 80/2013 a dostupné na internetové adrese [http://www.ligaproderechoshumanos.org/documentos/20140710\\_sala\\_penal\\_audiencia\\_nacional.pdf](http://www.ligaproderechoshumanos.org/documentos/20140710_sala_penal_audiencia_nacional.pdf).

89 — Tamtéž.

90 — Bod 105 napadeného rozsudku. Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

91 — Úř. věst. 2001, L 109, s. 2.

92 — Jedná se především o rajčata, česnek, okurky, cukety, klementinky, jahody a chemicky čistou fruktózu (viz článek 1 prováděcího nařízení č. 812/2012 a jeho příloha).

200. Každopádně i v případě produktů, na které se vztahuje prováděcí nařízení č. 812/2012 (například rajčata) a existuje pro ně kvóta, jejíž podmínky jsou upraveny v tomto nařízení, je třeba poznamenat, že Fronta Polisario netvrdí, jak by to učinil dovozce, že je bezprostředně dotčena kvótou stanovenou v dohodě o liberalizaci. Její výtky vychází ze samotného použití této dohody na Západní Saharu, což je otázka, která nemá s jejím případným provedením uvedeným nařízením nic společného.

201. Z toho důvodu mám za to, že druhé kritérium bezprostředního dotčení uvedené v bodě 105 napadeného rozsudku je v projednávané věci naplněno.

c) Ke třetí části, jež se týká osobního dotčení Fronty Polisario

202. Tuto třetí část analyzuji pouze pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že Fronta Polisario je bezprostředně dotčena sporným rozhodnutím.

i) Argumentace účastnic řízení

203. Rada a Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl v bodech 111 a 113 napadeného rozsudku za to, že Fronta Polisario je osobně dotčena sporným rozhodnutím, neboť se účastnila mezinárodních jednání majících vyřešit spor týkající se Západní Sahary a z tohoto důvodu se nacházela v situaci, která ji vymezovala vzhledem ke všem ostatním osobám. I za předpokladu, že by taková situace existovala, úvahy Tribunálu neprokazují, jak se sporné rozhodnutí s ohledem na svůj předmět jakýmkoli způsobem dotýká Fronty Polisario ve smyslu judikatury. Naopak účast Fronty Polisario na jednáních vedených pod záštitou OSN svědčí o pouhém obecném politickém zájmu bez jakékoli věcné a procesní spojitosti se sporným rozhodnutím a dohodou o liberalizaci, neboť předmětem dohody o liberalizaci jsou výhradně obchodní a celní otázky.

204. Fronta Polisario naopak tvrdí, že v bodech 111 a 113 napadeného rozsudku je správně uvedeno, že se jí sporné rozhodnutí osobně dotýká. V tomto ohledu nejprve poznamenává, že je nesporné a nezpochybněné, že má postavení zástupkyně lidu Západní Sahary a že z tohoto titulu je jediným partnerem Marockého království při jednáních vedených pod záštitou OSN. Dále uvádí, že cílem těchto jednání není nalézt jednoduché politické řešení územního sporu, jak uvádí Rada a Komise, nýbrž umožnit výkon práva lidu Západní Sahary na sebeurčení. Konečně zdůrazňuje, že dohoda o liberalizaci se vztahuje na Západní Saharu a její přírodní zdroje, jejichž kontrola je součástí uvedeného práva.

ii) Posouzení

205. I když projednávaná věc nespadá pod judikaturu Soudního dvora, kterou uvádí Komise a jež se týká aktivní legitimace jiných osob než členského státu, kterému je určeno rozhodnutí Komise v oblasti státních podpor, k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí<sup>93</sup>, nic v zásadě nebrání tomu, aby Fronta Polisario mohla splnit kritérium osobního dotčení, přestože z důvodu zvláštních okolností, které ji vymezují, její spis nespadá pod žádný precedent, který měl již Soudní dvůr příležitost zkoumat.

206. V tomto kontextu nesouhlasím se stanoviskem Komise, že bod 113 napadeného rozsudku je v rozporu s rozsudkem ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217)<sup>94</sup>, neboť postavení Fronty Polisario není v žádném případě srovnatelné s postavením Nizozemských Antil.

93 — Jedná se o rozsudky ze dne 2. února 1988, Kwekerij van der Kooy a další v. Komise (67/85, 68/85 a 70/85, EU:C:1988:38), ze dne 24. března 1993, CIRFS a další v. Komise (C-313/90, EU:C:1993:111), a ze dne 9. července 2009, 3F v. Komise (C-319/07 P, EU:C:2009:435).

94 — Věc, v níž byl vydán tento rozsudek, se týkala žaloby na neplatnost podané proti dvěma nařízením, kterými Komise ukončila příznivý dovozní režim pro rýži ze zámořských zemí a území (ZZÚ).

207. V bodech 66 až 67 tohoto rozsudku totiž Soudní dvůr rozhodl, že i když byla převážná část rýže pocházející ze ZZÚ do Unie dovážena z Nizozemských Antil, tak nejen že toto odvětví představovalo pouze 0,9 % hrubého národního produktu Nizozemských Antil, ale Nizozemské Antily nebyly ani jediným producentem rýže ze ZZÚ dotčeným danými nařízeními.

208. Na tomto základě Soudní dvůr v bodě 68 daného rozsudku rozhodl, že dotčená nařízení neměla vážné následky v důležitém odvětví hospodářství Nizozemských Antil na rozdíl od všech ostatních ZZÚ a Nizozemské Antily nebyly dotčeny danými ustanoveními z důvodu vlastností, jež je odlišují od ostatních ZZÚ, na která se rovněž vztahují uvedená nařízení.

209. Fronta Polisario se ani zdaleka nenachází v obdobné situaci jako Nizozemské Antily. Zatímco Soudní dvůr v bodě 69 uvedeného rozsudku rozhodl, že „obecný zájem, který ZZÚ jakožto entita příslušná pro hospodářské a sociální otázky na svém území může mít na dosažení příznivého výsledku pro hospodářskou prosperitu tohoto území, nemůže sám o sobě postačovat k tomu, aby byla tato entita považována za [...] osobně dotčenou“, posláni Fronty Polisario nesouvisí s hospodářskými a sociálními otázkami.

210. Její posláni, jak vyplývá z článku 8 jejích stanov, je mnohem obecnější a spočívá v podstatě v tom, aby lid Západní Sahary, jehož je zástupkyní uznanou OSN<sup>95</sup>, vedla k výkonu jeho práva na sebeurčení.

211. Ze stejných důvodů, jaké jsem uvedl v bodech 185 až 194 tohoto stanoviska, se však domnívám, že výše uvedené skutečnosti neumožňují mít za to, že Fronta Polisario je osobně dotčena.

212. Tribunál, který v bodě 113 napadeného rozsudku rozhodl, že Fronta Polisario je osobně dotčena sporným rozhodnutím, se proto dopustil nesprávného právního posouzení.

213. Je tedy třeba zrušit body 110 až 114 napadeného rozsudku, což podle mého názoru vede ke zrušení tohoto rozsudku.

214. Vzhledem k tomu, že soudní řízení dovoluje ve smyslu čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie rozhodnout, žaloba na neplatnost, kterou podala Fronta Polisario, musí být v tomto případě odmítnuta jako nepřijatelná pro neexistenci bezprostředního a osobního dotčení.

215. Pro případ, že by Soudní dvůr neměl za to, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že Fronta Polisario je bezprostředně a osobně dotčena sporným rozhodnutím, budu dále analyzovat ostatní důvody kasačního opravného prostředku.

### *C – Ještě podpůrněji*

1. Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávného právního posouzení týkajícího se přezkumu posuzovací pravomoci, kterou má Rada v oblasti vnějších hospodářských vztahů, Tribunálem

#### a) Argumentace účastnic řízení

216. Rada a Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl v bodě 225 napadeného rozsudku za to, že široká posuzovací pravomoc, která je Radě přiznána pro účely uzavírání hospodářských dohod s třetími zeměmi, je vyvážena povinností zkoumat nejprve všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu.

95 — Viz rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 21. listopadu 1979, A/RES/34/37, bod 7, a ze dne 11. listopadu 1980, A/RES/35/19, bod 10.

217. V tomto ohledu zpochybňují zaprvé samotný princip takové povinnosti. Tato je totiž považována za procesní záruku, kterou unijní právo poskytuje jako protiváhu posuzovací pravomoci, kterou může mít rozhodovací orgán v rámci správních postupů, jejichž cílem je provést v jednotlivých případech unijní právní předpisy použitelné v technických oblastech zahrnujících komplexní posouzení. Tato procesní záruka nemá být s ohledem na důvod své existence přenesena na výkon široké posuzovací pravomoci, kterou má Rada pro účely přijímání legislativních nebo normativních aktů, i když Rada musí brát v úvahu rovněž údaje dostupné v tomto rámci. V každém případě v takové politické oblasti, jako je uzavírání mezinárodních dohod, musí být soudní přezkum široké posuzovací pravomoci přiznané normotvůrci omezen na ověření toho, že přijatý akt nebyl zjevně nepřiměřený sledovanému cíli.

218. Zadruhé mají Rada a Komise za to, že se Tribunál dopustil nesprávných právních posouzení, když upřesnil prováděcí pravidla k povinnosti předběžného posouzení definované v napadeném rozsudku. V daném rozsudku je totiž tato povinnost vázána na existenci pochybností o dodržování práv obyvatel Západní Sahary, jak byla potvrzena ve zprávě vypracované radou Fronty Polisario, namísto prokázání porušení právního pravidla nebo existence zjevně nesprávného posouzení. Takovou zprávu kromě toho nelze s ohledem na její původ považovat za platný důkaz.

219. Podle Fronty Polisario je povinnost předběžného posouzení, kterou uvedl Tribunál, součástí základních záruk, které musí být v rámci Unie práva zajištěny v případech, kdy má unijní orgán posuzovací pravomoc, a tedy zejména v oblasti vnějších hospodářských vztahů Unie. Tato povinnost mimoto souvisí s obecnou zásadou řádné správy, jejíž dodržování musí být podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva<sup>96</sup> zajištěno nejen v rámci správních postupů, ale i v rámci postupů vedoucích k přijetí normativních aktů. Uvedená povinnost totiž přispívá k tomu, že je Rada schopna vykonávat posuzovací pravomoc při znalosti věci, aniž jakkoli omezuje její rozsah, a umožňuje soudu ujistit se, že její výkon nebyl stížen žádným zjevně nesprávným posouzením.

## b) Posouzení

220. Podle ustálené judikatury platí, že „unijnímu zákonodárci je třeba přiznat širokou posuzovací pravomoc v oblastech, které z jeho strany předpokládají rozhodnutí politické, ekonomické a sociální povahy a v jejichž rámci má provést komplexní posouzení. Z toho Soudní dvůr vyvodil, že legalita opatření přijatého v těchto oblastech může být dotčena pouze zjevně nepřiměřeným charakterem takového opatření ve vztahu k cíli, který hodlá příslušný orgán sledovat“<sup>97</sup>.

221. Unijní soudy v tomto ohledu uznaly, že unijní orgány mají tuto širokou posuzovací pravomoc v oblasti vnějších hospodářských vztahů, do které spadají dohody o přidružení a o liberalizaci<sup>98</sup>.

96 — Viz ESLP, 8. července 2003, *Hatton a další v. Spojené království* (CE:ECHR:2003:0708JUD00360229710, § 128), jakož i 10. listopadu 2004, *Taşkın a další v. Turecko* (CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, § 119).

97 — Rozsudek ze dne 1. března 2016, *National Iranian Oil Company v. Rada* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 77). V tomto smyslu viz rovněž rozsudky ze dne 10. ledna 2006, *IATA a ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 80), ze dne 1. února 2007, *Sison v. Rada* (C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 33), ze dne 16. prosince 2008, *Arcelor Atlantique a Lorraine a další* (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 57), ze dne 8. června 2010, *Vodafone a další* (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52), ze dne 17. října 2013, *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 47), a ze dne 28. listopadu 2013, *Rada v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776).

98 — Viz rozsudky ze dne 10. března 1998, *Německo v. Rada* (C-122/95, EU:C:1998:94, body 77 a 79), a ze dne 6. července 1995, *Odigitria v. Rada a Komise* (T-572/93, EU:T:1995:131, bod 38).



222. Je pravda, jak zdůrazňují Rada a Komise, že judikatura, z níž Tribunál vycházel v bodě 225 napadeného rozsudku<sup>99</sup> při učinění závěru o existenci obecné povinnosti unijních orgánů „pečlivě a nestranně prozkouma[t] všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu podepírající závěry, které z nich vyplývají“, před přijetím dotčeného aktu, není v oblasti vnějších hospodářských vztahů relevantní. Tato judikatura totiž ukládá unijním orgánům takovou povinnost v případě, že mají v úmyslu přijmout v rámci správního postupu<sup>100</sup> rozhodnutí ovlivňující zájmy fyzické nebo právnické osoby<sup>101</sup>.

223. Nemám však za to, že odkaz Tribunálu na rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438), a ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803), namísto judikatury uvedené v bodě 220 tohoto stanoviska, ovlivňuje jeho závěr, protože zásady použitelné ve správních postupech jsou *mutatis mutandis* použitelné na legislativní postupy.

224. Podle ustálené judikatury totiž platí, že i když má unijní normotvůrce širokou politickou posuzovací pravomoc, když při přijímání legislativního nebo nařizovacího aktu poměřuje různé obecné zájmy, je vždy vázán povinností zohlednit všechny relevantní „základní údaje“ a dostupné „skutkové okolnosti“<sup>102</sup>. V tomto kontextu musí Soudní dvůr ověřit, že k tomuto zohlednění skutečně došlo<sup>103</sup> a že přijatý akt není zjevně nepřiměřený<sup>104</sup>.

225. V tomto ohledu mám za to, že rozsudek ze dne 16. dubna 2013, Španělsko a Itálie v. Rada (C-274/11 a C-295/11, EU:C:2013:240), je obzvláště důležitý, neboť se týkal rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce podle čl. 329 odst. 1 SFEU a které spadá stejně jako sporné rozhodnutí pod to, co Komise nazvala „tvrdým jádrem posuzovací pravomoci unijních orgánů“.

226. Při přezkumu legality tohoto rozhodnutí Soudní dvůr převzal téměř doslovně zásadu, která je uvedena v rozsudcích ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14), a ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, bod 57), a kterou Tribunál zopakoval v bodě 225 napadeného rozsudku, když rozhodl, že „Soudní dvůr při svém přezkumu dodržení podmínky přijetí rozhodnutí o povolení posílené spolupráce až jako posledního prostředku ověř[í], zda Rada *důkladně a nestranně* prozkoumala *skutečnosti, které jsou v tomto ohledu relevantní*, a zda závěr, k němuž dospěla, je dostatečně odůvodněný“<sup>105</sup>.

227. Jestliže se na Radu vztahují tyto požadavky, jedná-li jako normotvůrce, je obtížné si představit, že by tomu tak nebylo v případě, že využije zvláštní legislativní postup k uzavření mezinárodní dohody<sup>106</sup>.

99 — Jedná se o rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14), a ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, bod 57).

100 — V rámci tohoto typu postupu povinnost předběžného posouzení všech relevantních skutečností, tedy povinnost, kterou lze spojit se zásadou řádné správy [viz rozsudky ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 95, a ze dne 7. dubna 2016, Holcim (Rumunsko) v. Komise, C-556/14 P, EU:C:2016:207, bod 80], představuje procesní záruku poskytnutou osobám dotčeným rozhodnutím, které orgán zamýšlí přijmout, k vyvážení široké posuzovací pravomoci, již má v dotčené oblasti.

101 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 114).

102 — Viz rozsudky ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, body 120 až 123), ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, body 57 až 59), ze dne 8. července 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, body 33 a 34), a ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, body 48 až 50).

103 — Viz rozsudky ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, body 122, 133 a 134), a ze dne 8. července 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 34).

104 — Viz rozsudky ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 99), ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 59), ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, body 48 až 51), a ze dne 1. března 2016, National Iranian Oil Company v. Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, body 77 až 88).

105 — Rozsudek Španělsko a Itálie v. Rada (C-274/11 a C-295/11, EU:C:2013:240, bod 54).

106 — Viz bod 55 rozsudku ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025), ve kterém Soudní dvůr v souvislosti s čl. 218 odst. 6 druhým pododstavcem písm. a), v) SFEU rozhodl, že „Lisabonská smlouva [...] zavedla požadavek souhlasu Parlamentu s uzavřením mezinárodní dohody právě u smluv týkajících se oblastí, na něž se na vnitřní úrovni vztahuje řádný legislativní postup podle článku 294 SFEU, nebo zvláštní legislativní postup, ale pouze pokud tento postup vyžaduje souhlas Parlamentu“.

228. Ze stejných důvodů, jaké jsem uvedl v bodě 142 tohoto stanoviska, nemohou odkazy Komise na politickou povahu otázky Západní Sahary, které uvádí v bodech 12 až 14 dupliky, bránit omezenému přezkumu, který musí Soudní dvůr provést v oblasti mezinárodních vztahů, ve které mají unijní orgány širokou posuzovací pravomoc<sup>107</sup>.

229. Z těchto důvodů mám za to, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 225 napadeného rozsudku rozhodl, že „v případech, kdy unijní orgán disponuje širokou posuzovací pravomocí, [...] unijní soud musí za účelem ověření, zda se tento orgán dopustil zjevně nesprávného posouzení, přezkoumat, zda tento orgán pečlivě a nestranně prozkoumal všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu podepírající závěry, které z nich vyplývají“.

230. Konečně nesouhlasím ani s postojem Komise, že namísto spojení předchozího zkoumání relevantních skutečností s existencí pochybností o dodržování práv lidu Západní Sahary, jak byla potvrzena ve zprávě předložené radou Fronty Polisario, měl Tribunál prokázat porušení právního pravidla nebo existenci zjevně nesprávného posouzení.

231. Je třeba připomenout, že Tribunál založil částečné zrušení sporného rozhodnutí na kombinaci několika žalobních důvodů Fronty Polisario, zahrnujících mimo jiné první žalobní důvod vycházející z nedostatečného odůvodnění<sup>108</sup>.

232. V této souvislosti Tribunál nejprve rozhodl, že Rada měla povinnost posoudit před přijetím sporného rozhodnutí všechny relevantní skutečnosti<sup>109</sup> a v tomto případě zejména zohlednit možný dopad uzavření dohody o liberalizaci na lidská práva lidu Západní Sahary a na využívání přírodních zdrojů tohoto území<sup>110</sup>.

233. Na tomto základě Tribunál v bodě 244 napadeného rozsudku rozhodl, že „[z] argumentů Rady ani ze skutečností, kterými spis doplnila, nevyplývá, že provedla [takové] posouzení“.

234. Tribunál se tedy zastavil před přezkoumáním a *a fortiori* zodpovězením otázky, zda sporné rozhodnutí zahrnuje porušení lidských práv v Západní Sahaře nebo využívání jejích přírodních zdrojů v rozporu s mezinárodním právem, či k nim přispívá. Judikatura, kterou cituje Komise<sup>111</sup> a která se týká přezkumu legality unijního aktu ve vztahu k zásadám mezinárodního obyčejového práva, není z tohoto důvodu v projednávaném případě použitelná.

235. Tribunál rovněž nezaujal stanovisko k pravdivosti tvrzení obsažených ve zprávě advokáta Fronty Polisario, jejíž důkazní hodnotu Komise zpochybňuje. Tribunál pouze poznamenal, že „Rada se k [tvrzením Fronty Polisario] konkrétně nevyjádřila, ani je nevyvrátila, což vyvolává dojem, že se otázkou, zda jsou přírodní zdroje Západní Sahary, která je pod marockou kontrolou, využívány ve prospěch obyvatel tohoto území či nikoliv, nezabývala“<sup>112</sup>.

107 — Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, žádná z rezolucí Rady bezpečnosti citovaná v projednávané věci neuvádí, že Rada bezpečnosti se zabývá otázkou Západní Sahary na základě kapitoly VII Charty OSN, nadepsané „Akce při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných“, což potvrdil právní poradce OSN, který poznamenává, že Radě bezpečnosti nebyla předložena otázka, zda byla porušena zásada trvalé svrchovanosti lidu Západní Sahary nad jejími přírodními zdroji [viz dopis ze dne 29. ledna 2002, který předsedovi Rady bezpečnosti zaslal zástupce generálního tajemníka pro právní záležitosti, právní poradce (S/2002/161), bod 13].

108 — Viz bod 226 napadeného rozsudku.

109 — Viz bod 225 napadeného rozsudku.

110 — Otázka, zda se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl o relevanci těchto dvou otázek, je předmětem pátého důvodu kasačního opravného prostředku.

111 — Jedná se o rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America a další* (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 107), v němž Soudní dvůr rozhodl, že „jednotlivec [se] může dovolávat zásad mezinárodního obyčejového práva [...] za tím účelem, aby Soudní dvůr přezkoumal platnost určitého unijního aktu, a to zaprvé mohou-li tyto zásady zpochybnit unijní pravomoc k přijetí uvedeného aktu [...] a zadruhé může-li se daný akt dotknout práv, jež jednotlivec vyvozuje z unijního práva, nebo může-li mu ukládat povinnosti podle tohoto práva“.

112 — Bod 244 napadeného rozsudku.

236. Vzhledem k tomu, že Rada nesplnila povinnost posoudit všechny relevantní skutečnosti před přijetím sporného rozhodnutí v oblasti, v níž má širokou posuzovací pravomoc, Tribunál v podstatě rozhodl, že nemohl provést soudní přezkum za účelem určení, zda je sporné rozhodnutí zjevně nepřiměřené<sup>113</sup>. Tribunál se tímto rozhodnutím nedopustil nesprávného právního posouzení.

237. Třetí důvod kasačního opravného prostředku je proto třeba zamítnout.

2. Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z toho, že Tribunál rozhodl *ultra petita*

a) Argumentace účastnic řízení

238. Rada a Komise tvrdí, že Tribunál se ve svém rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 227 a 241 napadeného rozsudku zkoumal, zda Rada nesplnila povinnost posoudit všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu před přijetím sporného rozhodnutí, a když toto sporné rozhodnutí z takového důvodu v bodě 247 uvedeného rozsudku částečně zrušil. Na rozdíl od toho, co je uvedeno v bodě 226 daného rozsudku a v bodě 125, na který odkazuje, totiž Fronta Polisario v tomto ohledu nevznesla žalobní důvod. Rozhodnutím o této otázce tedy Tribunál uplatnil i bez návrhu žalobní důvod, který nebyl neopominutelný, a to navíc bez předchozího vysechnutí Rady.

239. Fronta Polisario zpochybňuje opodstatněnost tohoto důvodu kasačního opravného prostředku a v podstatě nejprve tvrdí, že Tribunál nerozhodl *ultra petita*, jelikož její návrh zněl na zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž schválilo použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu, dále že důvod zrušení, z něhož vychází výrok napadeného rozsudku, nebyl uplatněn bez návrhu, ale byl vznesen v bodech 78 až 85 její žaloby předložené Tribunálu, a konečně že ačkoli byly argumenty v tomto ohledu uplatněny v rámci žalobního důvodu vycházejícího z nedostatku odůvodnění, unijní soud je měl správně právně kvalifikovat.

b) Posouzení

240. Jak uvádí Fronta Polisario v bodech 77 až 85 žaloby předložené Tribunálu, platnost sporného rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění zpochybnila v rámci svého prvního žalobního důvodu znějícího na zrušení.

241. V bodě 79 této žaloby Fronta Polisario tvrdí, že „[R]ada [...] měla [...] povinnost zohlednit veškeré právní a skutkové okolnosti, aby se ujistila, že znění dohody nemůže být žádným způsobem v rozporu s mezinárodním právem či nepřímo zpochybnit práva západosaharského lidu“.

242. V tomto ohledu Tribunál v bodech 125 až 127 napadeného rozsudku zamítl první žalobní důvod pouze částečně, přičemž odložil přezkum části žalobního důvodu Fronty Polisario, podle které Rada před přijetím sporného rozhodnutí neposoudila relevantní skutečnosti projednávaného případu. Tribunál provedl tento přezkum v bodech 226 až 247 napadeného rozsudku.

113 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Komise (C-310/04, EU:C:2006:521, body 99, 120 a 122).

243. Tribunál navíc odložil přezkum řady argumentů uplatněných Frontou Polisario na podporu třetího žalobního důvodu (porušení základních práv), pátého žalobního důvodu (porušení hodnot, na nichž je Unie založena, a zásad, kterými se řídí její vnější činnost), šestého žalobního důvodu (nesplnění cíle udržitelného rozvoje), devátého žalobního důvodu (rozpor sporného rozhodnutí s několika dohodami uzavřenými Unií) a desátého žalobního důvodu (rozpor sporného rozhodnutí s mezinárodním právem), a to v rozsahu, v němž měly zpochybnit výkon široké posuzovací pravomoci Radou<sup>114</sup>.

244. Z těchto důvodů nemám za to, že Tribunál rozhodl *ultra petita*, když se zabýval otázkou, zda mělo spornému rozhodnutí předcházet posouzení všech okolností projednávané věci.

245. V důsledku toho je třeba čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku zamítnout.

3. K pátému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávných právních posouzení týkajících se použití Listiny základních práv Evropské unie a zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji

a) K první části, jež se týká povinnosti zkoumat otázku dodržování základních práv

i) Argumentace účastnic řízení

246. Komise zaprvé tvrdí, že výtky vycházející z porušení Listiny základních práv Evropské unie, jak byla přijata Tribunálem, nebyla v bodech 111 až 115 žaloby uplatněna srozumitelným způsobem.

247. Rada a Komise zadruhé uvádí, že úvahy Tribunálu uvedené v bodech 227, 228, 230 a 231 napadeného rozsudku vychází z nesprávného výkladu a použití Listiny základních práv. V tomto ohledu nejprve uvádí, že Tribunál nedospěl k závěru, že sporné rozhodnutí nebo dohoda o liberalizaci obsahují ustanovení odporující základním právům, nýbrž těmto aktům vytýká, že umožňují vývoz produktů získaných za podmínek, které mohou ohrozit základní práva lidu Západní Sahary, do Unie a z tohoto důvodu nepřímou podporují nerespektování určitých práv zakotvených v Listině základních práv. Dále mají za to, že důsledkem takových úvah je závislost legality unijních aktů na jednání přičitatelném třetím zemím, se kterými Unie uzavírá mezinárodní dohody. Konečně jsou toho názoru, že uvedené úvahy vedou k přiznání extraterritoriálního účinku Listině základních práv, a to v rozporu s jejím článkem 51, který musí být chápán v tom smyslu, že unijní orgány jsou povinny respektovat základní práva v rámci územní působnosti unijního práva, jak je definována v článku 52 SEU a v článku 355 SFEU, a nikoliv – kromě výjimečných případů – mimo tuto působnost.

248. Konečně zatřetí Rada a Komise tvrdí, že otázka respektování lidských práv je pro účely vnější činnosti Unie zohledněna v jiném procesním rámci, než který vymezil Tribunál. Podle článku 21 SEU a článku 205 SFEU totiž podpora lidských práv představuje zásadu, na níž je založena činnost Unie na mezinárodní scéně, a cíl této činnosti. Z tohoto důvodu musí být zohledněny Radou při vedení vnějších vztahů Unie, přičemž mohou být porovnány s ostatními zásadami a cíli na základě široké posuzovací pravomoci přiznané tomuto orgánu. Situace v oblasti lidských práv ve třetí zemi musí být v praxi posuzována jako politická otázka, která může vést Radu k použití klauzulí o dohledu stanovených v mezinárodních dohodách uzavřených Unií, jakmile tyto dohody vstoupí v platnost. Naproti tomu dodržování základních práv nepředstavuje prvek, který musí být předmětem takového předběžného posouzení, jaké definuje Tribunál v bodech 228, 241 a 244 napadeného rozsudku, ani věcnou náležitost podmiňující uzavření mezinárodní dohody.

114 — Viz body 147, 166, 172, 199 a 211 napadeného rozsudku.

249. Fronta Polisario zpochybňuje existenci nesprávných právních posouzení a v podstatě tvrdí, že opodstatněnost důvodů zpochybněných Radou a Komisí musí být posouzena s ohledem na zvláštní právní a skutkový rámec, ve kterém Tribunál rozhodoval. V tomto ohledu Tribunál zaprvé konstatoval, že Západní Sahara se nachází za hranicemi Marockého království, jak jsou uznány OSN, Uníí a jejími členskými státy, zadruhé že Marocké království nemá mimoto žádný mezinárodní mandát ke správě Západní Sahary a zatřetí že za přispění Rady a Komise se tedy dohoda o liberalizaci schválená sporným rozhodnutím použije na nesamosprávné území.

250. Podle Fronty Polisario měl Tribunál dále za to, že ve zvláštním případě, kdy se má mezinárodní dohoda uzavřená Uníí uplatnit na sporné území, je otázka základních práv obzvláště důležitá. Tribunál z toho nakonec dovodil, že Rada měla tuto otázku posoudit před přijetím daného rozhodnutí. Tento postup je v souladu s článkem 51 Listiny základních práv, neboť tento článek ukládá Radě povinnost respektovat základní práva při výkonu pravomocí, které jí svěřují Smlouvy, jak to učinila v projednávané věci. Je rovněž v souladu s článkem 205 SFEU, článkem 21 SEU a ustanoveními dohody o přidružení, které v projednávané věci vyžadují respektování lidských práv.

251. Fronta Polisario kromě toho uvádí, že je třeba mít za to, že Listina základních práv je použitelná z osobního i věcného hlediska, jelikož řada obyvatel Západní Sahary, kteří se narodili v období tzv. „provincializace“ Západní Sahary pod Španělským královstvím, má španělskou státní příslušnost a existence porušení jejich základních práv je oficiálně prokázána v řadě dokumentů OSN, jakož i Evropským soudem pro lidská práva.

## ii) Posouzení

– K přípustnosti žalobního důvodu žaloby Fronty Polisario na neplatnost, jež vychází z porušení základních práv

252. Nesdílím názor Komise, že třetí žalobní důvod žaloby Fronty Polisario na neplatnost, jež vychází z porušení základních práv, je nepřípustný, neboť je nesrozumitelný.

253. Z bodů 96 až 101 a 111 až 115 žaloby Fronty Polisario jasně vyplývá, že sporné rozhodnutí podle jejího názoru porušuje základní práva lidu Západní Sahary, zejména pak články 6, 17, 37, 47 a 53 Listiny základních práv, neboť přispívá k přetrvávání marocké přítomnosti v Západní Sahaře.

– K výtce vycházející z nesprávného výkladu a použití Listiny základních práv

254. V souladu s čl. 3 odst. 5, čl. 21 odst. 1 prvním pododstavcem, odst. 2 písm. b) a odst. 3 a s článkem 23 SEU, jakož i článkem 205 SFEU jsou lidská práva a jejich ochrana součástí základních zásad a hodnot Unie, kterými se musí řídit její činnost na mezinárodní scéně.

255. Jak totiž Soudní dvůr nedávno rozhodl ohledně mezinárodní dohody schválené rozhodnutím Rady<sup>115</sup>, jehož právním základem byl článek 37 SEU ve spojení s čl. 218 odst. 5 a 6 SFEU, „[d]održování [zásad právního státu a lidských práv, jakož i lidské důstojnosti] se vztahuje na jakoukoli činnost Unie, včetně oblasti SZBP, jak vyplývá z ustanovení čl. 21 odst. 1 prvního pododstavce, odst. 2 písm. b) a odst. 3 SEU ve spojení s ustanovením článku 23 SEU“<sup>116</sup>.

115 — Jedná se o rozhodnutí Rady 2014/198/SZBP ze dne 10. března 2014 o podpisu a uzavření Dohody mezi Evropskou uníí a Sjednocenou republikou Tanzanií o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství a zabaveného majetku, který je s touto činností spojen, námořními silami pod vedením Evropské unie do Sjednocené republiky Tanzanie (Úř. věst. 2014, L 108, s. 1).

116 — Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 101), a ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 47).

256. Kromě toho z ustálené judikatury vyplývá, že při výkonu pravomocí Unie musí být dodržováno mezinárodní právo<sup>117</sup>. Z toho plyne, že otázka souladu dotčené dohody s mezinárodním právem musí být zohledněna při předběžném posouzení všech relevantních skutečností, jenž musí orgány provést před uzavřením mezinárodní dohody, neboť jinak by v praxi postrádala význam.

257. Vedle povinnosti plynoucí z unijního práva, tedy povinnosti posoudit celkovou situaci v oblasti lidských práv v jiné smluvní straně mezinárodní dohody a konkrétně posoudit možný dopad této dohody na lidská práva, ukládá mezinárodní právo subjektům mezinárodního práva, zejména státům a mezinárodním organizacím, povinnost dodržovat kogentní normy mezinárodního práva (*ius cogens*) a povinnosti *erga omnes*.

258. V tomto ohledu Mezinárodní soudní dvůr rozhodl, že „[povinnosti *erga omnes*] se ze své podstaty ‚týkají všech států‘ a ‚[s] ohledem na význam dotčených práv lze mít za to, že všechny státy mají právní zájem na tom, aby tato práva byla chráněna“<sup>118</sup>. Na základě toho Mezinárodní soudní dvůr rozhodl, že „všechny státy mají povinnost neuznat protiprávní stav plynoucí z [porušení povinnosti *erga omnes*] a mají rovněž povinnost neposkytnout pomoc či podporu zachování stavu způsobeného tímto [porušením]“<sup>119</sup>.

259. Unijní orgány se proto musí před uzavřením mezinárodních dohod ujistit, že je dodržen velmi omezený seznam imperativních norem mezinárodního práva (*ius cogens*)<sup>120</sup> a povinností *erga omnes*<sup>121</sup>, které zahrnují „zákaz aktů agrese a genocidy, ale také *zásady a pravidla týkající se základních lidských práv*, včetně ochrany proti otroctví a rasové diskriminaci“<sup>122</sup>, jakož i právo na sebeurčení<sup>123</sup>.

260. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že Rada nezpochybňuje, že celková situace v oblasti lidských práv v jiné smluvní straně mezinárodní dohody je jednou ze skutečností, které je třeba zohlednit v okamžiku vyjednávání a uzavírání této dohody. Fronta Polisario však v bodech 32 a 82 žaloby Radě vytýkala, že před uzavřením uvedené dohody neposoudila dopad dohody o liberalizaci na lidská práva.

261. Vzhledem k tomu, že situace v oblasti lidských práv v Západní Saharě je jedním ze sporných bodů mezi Frontou Polisario a Marockým královstvím a je z tohoto důvodu zkoumána generálním tajemníkem OSN v jeho výročních zprávách o Západní Saharě<sup>124</sup>, nelze tvrdit, že v tomto případě nebyl důvod provést posouzení dopadu.

117 — Viz rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9), ze dne 16. června 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, bod 45), a ze dne 3. září 2008, Kadí a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291).

118 — Poradní stanovisko ze dne 9. července 2004, které se týká právních následků vystavění zdi na okupovaném palestinském území, CIJ Recueil 2004, s. 136, bod 155. V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 5. února 1970 ve věci Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgie v. Španělsko), CIJ Recueil 1970, s. 3, bod 33.

119 — Poradní stanovisko ze dne 9. července 2004, které se týká právních následků vystavění zdi na okupovaném palestinském území, CIJ Recueil 2004, s. 136, bod 159.

120 — Podle článku 53 Vídeňské úmluvy je „imperativní normou obecného mezinárodního práva [(*ius cogens*)] norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy“.

121 — Normy uznané za imperativní normy obecného mezinárodního práva se shodují s normami uznanými jako povinnosti *erga omnes*. Viz Crawford, J., op.cit., s. 595.

122 — Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 5. února 1970 ve věci Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgie v. Španělsko), CIJ Recueil 1970, s. 3, bod 34. Zvýrazněno autorem tohoto stanoviska.

123 — Viz rozsudky Mezinárodního soudního dvora ze dne 30. června 1995, Východní Timor (Portugalsko v. Austrálie), CIJ Recueil 1995, s. 90, bod 29, a ze dne 3. února 2006 ve věci týkající se Ozbrojených aktivit na území Konga (nové podání: 2002) (Demokratická republika Kongo v. Rwanda), CIJ Recueil 2006, s. 6, bod 64, jakož i poradní stanovisko ze dne 9. července 2004, které se týká právních následků vystavění zdi na okupovaném palestinském území, CIJ Recueil 2004, s. 136, bod 155. Viz rovněž zpráva studijní skupiny Komise OSN pro mezinárodní právo, nazvaná „Fragmentace mezinárodního práva: obtíže plynoucí z diversifikace a expanze mezinárodního práva“, A/CN.4/L.702, 18. července 2006, bod 33.

124 — Viz například zpráva generálního tajemníka OSN ze dne 19. dubna 2016 o situaci týkající se Západní Sahary, S/2016/355, body 54 až 82.

262. Rada, Komise ani žádný vedlejší účastník řízení podle mého názoru neposkytují přesvědčivý důvod, proč by s ohledem na tyto požadavky neměly být unijní orgány povinny posoudit před uzavřením mezinárodní dohody situaci v oblasti lidských práv v jiné smluvní straně dohody, jakož i dopad, který by uzavření dotčené dohody mohlo v tomto ohledu mít.

263. Je třeba uvést, že Rada a Komise si pro sebe samotné nasadily laťku velmi vysoko, když se rozhodly „začlenit lidská práva do hodnocení dopadu v případech, kdy je hodnocení vypracováváno pro legislativní a nelegislativní návrhy [...] a obchodní dohody, které mají podstatné hospodářské a sociální dopady a dopady na životní prostředí“<sup>125</sup>.

264. Není tedy žádným překvapením, že Evropský veřejný ochránce práv v rozhodnutí ze dne 26. února 2016 ve věci 1409/2014/MHZ týkající se toho, že Komise nesplnila povinnost posoudit dopad před uzavřením dohody o volném obchodu mezi Unií a Vietnamskou socialistickou republikou<sup>126</sup>, konstatoval, že skutečnost, že Komise neuvedla pádné důvody pro své rozhodnutí neprovést takovou analýzu, představuje nesprávný úřední postup.

265. Je pravda, že články 2, 3 a 90 dohody o přidružení, jakož i společné prohlášení k článku 90 dohody, jež tvoří přílohu závěrečného aktu uvedené dohody, umožňují, jak poznamenávají Rada a Komise, aby Unie mohla splnit svou trvalou povinnost respektovat a podporovat respektování lidských práv po celou dobu trvání uvedené dohody, jejímž jsou „klíčovým prvkem“<sup>127</sup>.

266. Jak ovšem uvádí Evropský veřejný ochránce práv v bodě 24 svého rozhodnutí ze dne 26. února 2016 ve věci 1409/2014/MHZ, jediný způsob, jak může mít posouzení dopadu užitečný účinek, je jeho provedení před uzavřením dotčené mezinárodní dohody, neboť právě v okamžiku jejího vyjednávání může Unie nejlépe podporovat své hodnoty a cíle, mezi něž patří respektování a ochrana lidských práv.

267. Na rozdíl od toho, co uvádí Rada a Komise, legalita unijních aktů nezávisí v důsledku povinnosti posoudit dopad dohody o liberalizaci na lidská práva na právních aktech třetího státu, jako je Marocké království.

268. Jak rozhodl Tribunál v bodě 231 napadeného rozsudku, „pokud Unie umožňuje, aby byly do jejích členských států vyváženy produkty pocházející z této jiné země, které byly vyrobeny nebo získány za podmínek nerespektujících základní práva obyvatel území, z něhož tyto produkty pocházejí, může nepřímo podporovat takové porušování práv nebo z něj mít prospěch“.

269. I kdyby byla zpochybněna existence a vymahatelnost takové zásady v unijním právu, je zjevné, že mezinárodní právo ukládá Unii a jejím členským státům jasnou povinnost neuznat protiprávní stav plynoucí z porušení zásad a pravidel týkajících se lidských práv a neposkytnout pomoc či podporu zachování stavu způsobeného tímto porušením. Za tímto účelem musí Unie a její členské státy zkoumat možný dopad dotčené mezinárodní dohody na lidská práva.

125 — Viz závěry Rady ze dne 25. června 2012 týkající se lidských práv a demokracie, strategického rámce EU pro lidská práva a demokracii a akčního plánu EU pro lidská práva a demokracii, 11855/12, příloha III, bod I.1, s. 11. V tomto smyslu viz rovněž společné sdělení Komise adresované Evropskému parlamentu a Radě ze dne 28. dubna 2015 [JOIN(2015) 16 final, s. 24].

126 — Rozhodnutí je dostupné pouze v anglickém jazyce na internetové stránce Evropského veřejného ochránce práv (<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64308/html.bookmark>).

127 — Komise v bodě 70 kasační odpovědi tvrdí, že Tribunál nevysvětluje, jak by byla lidská práva lépe chráněna ve druhé smluvní straně dohody, pokud by Unie odmítla dohodu uzavřít. Tribunál přitom nevytýkal Radě, že neodmítla uzavřít dohodu o liberalizaci s Marockým královstvím, ale pouze že nevězala v úvahu celkovou situaci v oblasti lidských práv v této zemi a dopad, který by uvedená dohoda mohla mít na lidská práva (v Unii a v Maroku). Nic v úvahách Tribunálu nevyklučuje, že po provedení tohoto posouzení by mohla Rada rozhodnout, že dotčenou dohodu uzavře.

270. Co se týče tvrzení Rady a Komise, že Tribunál tím, že v bodě 228 napadeného rozsudku vycházel z článků 1 až 3, 5, 15, 16, 17, 31 a 32 Listiny základních práv, propůjčil těmto ustanovením exteritoriální účinek v rozporu s článkem 51 této Listiny, je třeba úvodem poznamenat, že jak připustily Belgické království a Komise, základní práva mohou za určitých podmínek zakládat exteritoriální účinky. Tak je tomu zajisté v případě, kdy se jedná o činnost, která se řídí unijním právem a je uskutečňována pod skutečnou kontrolou Unie nebo jejích členských států mimo jejich území<sup>128</sup>.

271. Avšak vzhledem k tomu, že v projednávané věci Unie ani její členské státy nevykonávají kontrolu nad Západní Saharou a tato nepatří mezi území, na která se unijní právo vztahuje, nepřichází v úvahu použití v Západní Saharě Listiny základních práv, i když několik obyvatel Západní Sahary má dle slov Fronty Polisario španělskou státní příslušnost.

272. Tribunál tedy v bodě 228 napadeného rozsudku sice správně rozhodl, že „Rada [musí] nestranně a pečlivě posoudit všechny relevantní skutečnosti, aby se ujistila, že [při] činnost[ech] spojen[ých] s výrobou produktů určených k vývozu [...] nedochází [...] k porušování [...] základních práv [obyvatel Západní Sahary]“, nemohl se však opírat o ustanovení Listiny základních práv. Bod 228 napadeného rozsudku tedy obsahuje nesprávné právní posouzení.

273. Ovšem i když odůvodnění rozsudku Tribunálu vykazuje porušení unijního práva, ale výrok se z jiných právních důvodů jeví jako opodstatněný, nemůže takové porušení vést ke zrušení tohoto rozsudku a je třeba nahradit odůvodnění<sup>129</sup>.

274. Tak je tomu v projednávané věci, neboť skutečnost, že Tribunál odkázal na Listinu základních práv, nemá vliv na povinnost unijních orgánů plynoucí z unijního a mezinárodního práva<sup>130</sup>, tedy povinnost posoudit před přijetím sporného rozhodnutí situaci v oblasti lidských práv v Západní Saharě, jakož i dopad, který by uzavření dotčené dohody mohlo v Západní Saharě v tomto ohledu mít.

275. V této souvislosti připomínám, že úvahy, které se týkají posuzovací pravomoci unijních orgánů a skutečností, jež musí zohlednit, a kterými Tribunál odůvodnil částečné zrušení sporného rozhodnutí, byly založeny na kombinaci několika žalobních důvodů Fronty Polisario, mezi něž patří zejména žalobní důvody vycházející z nedostatečného odůvodnění, z porušení základních práv, z porušení hodnot, na nichž je založena vnější činnost Unie (články 21 SEU a 205 SFEU), a z porušení mezinárodního práva.

276. V tomto kontextu měl Tribunál odkázat na zásady a pravidla týkající se základních lidských práv<sup>131</sup>, které podle judikatury Mezinárodního soudního dvora představují povinnosti mezinárodního práva *erga omnes*, na jejichž ochranu musí státy dbát, přičemž tyto státy nesmí poskytovat pomoc či podporu zachování stavu způsobeného jejich porušením<sup>132</sup>.

128 — Obdobně viz rozsudek ESLP ze dne 23. března 1995, Loizidou v. Turecko (předběžné námitky) (CE:ECHR:1995:0323JUD001531889), který se týkal jednání státu v rámci právního prostoru, na který se vztahuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), avšak mimo jeho vlastní území, rozsudky ESLP ze dne 7. července 2011, Al-Skeini a další v. Spojené království (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), a ze dne 7. července 2011, Al-Jedda v. Spojené království (CE:ECHR:2011:0707JUD002702108), které se týkaly jednání státu na území nespádajícího do prostoru, na který se vztahuje EÚLP. Je rovněž možné, aby exteritoriální účinek v rozporu s EÚLP zakládalo jednání státu na jeho vlastním území [viz rozsudek ESLP ze dne 7. července 1989, Soering v. Spojené království (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888)].

129 — Viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise (C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, bod 187 a citovaná judikatura).

130 — Viz body 254 až 258 tohoto stanoviska.

131 — V tomto ohledu se mohl uchýlit k právům přiznaným a chráněným Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, jež byl podepsán v New Yorku (Spojené státy americké) dne 16. prosince 1966 a k němuž do dnešního dne přistoupilo 168 ze 193 členských států OSN, mezi nimi i všechny členské státy Unie a Marocké království.

132 — Viz body 257 a 258 tohoto stanoviska. V tomto smyslu viz rovněž Crawford, J., op. cit., s. 589 až 600 a 642 až 644.



277. Je pravda, že Soudní dvůr v bodě 107 rozsudku *Air Transport Association of America* a další (C-366/10, EU:C:2011:864) rozhodl, že „jednotlivec [se] může dovolávat [...] zásad mezinárodního obyčejového práva [...] za tím účelem, aby Soudní dvůr přezkoumal platnost určitého unijního aktu, a to zaprvé mohou-li tyto zásady zpochybnit pravomoc Unie k přijetí uvedeného aktu a zadruhé může-li se daný akt dotknout práv, jež jednotlivec vyvozuje z unijního práva, nebo může-li mu ukládat povinnosti podle tohoto práva“.

278. Avšak zpochybněna není legalita sporného rozhodnutí z hlediska zásad mezinárodního práva, ale jeho legalita z hlediska toho, že před jeho přijetím nebyly zohledněny všechny relevantní skutečnosti, mezi něž patří jeho slučitelnost s mezinárodním právem v oblasti lidských práv. Podmínky uvedené v bodech 107 až 110 rozsudku *Air Transport Association of America* a další (C-366/10, EU:C:2011:864), jež se týkají možnosti dovolávat se pravidel mezinárodního obyčejového práva, nejsou proto použitelné<sup>133</sup>.

279. První část pátého důvodu kasačního opravného prostředku je proto třeba zamítnout.

b) Ke druhé části, jež se týká povinnosti zkoumat otázku souladu dohody o liberalizaci s článkem 73 Charty OSN a zásadou trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji

i) Argumentace účastnic řízení

280. Rada a Komise tvrdí, že Tribunál tím, že v bodech 228, 231, 241 a 244 napadeného rozsudku Radě vytýká, že nezkoumala podmínky využívání přírodních zdrojů v Západní Saharě před přijetím sporného rozhodnutí, v konečném důsledku vyžaduje, aby ověřovala, že třetí země, se kterými má v úmyslu uzavřít mezinárodní dohody, jež se mohou vztahovat na nesamosprávná území, tedy v projednávané věci Marocké království, plní povinnosti plynoucí z článku 73 Charty OSN. Tento sled úvah je přitom stížen třemi sériemi nesprávných právních posouzení.

281. Zaprvé článek 73 Charty OSN ukládá sám o sobě povinnosti pouze členům OSN, kteří mají nebo přejímají odpovědnost za správu nesamosprávných území. V případě Unie tomu však tak není. Kromě toho možnost, že Marocké království neplní povinnosti plynoucí z tohoto ustanovení jakožto faktická spravující moc Západní Sahary, nemůže změnit působnost tohoto článku tím, že unijním orgánům bude uložena ověřovací povinnost v případě, že mají v úmyslu uzavřít s touto zemí dohodu. Tyto citlivé politické otázky naopak spadají pouze do pravomoci Rady bezpečnosti OSN.

282. Zadruhé článek 73 Charty OSN nesplňuje podmínky umožňující jednotlivci dovolávat se jej před soudem ke zpochybnění legality unijního aktu.

283. Konečně zatřetí Tribunál nesprávně vyložil mezinárodní obyčejové právo, neboť neuvedl žádný právní základ, který by unijním orgánům ukládal povinnost ověřit, že druhá smluvní strana dohody dodržuje zásadu trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji a přednosti zájmů obyvatel nesamosprávných území. Stejně tak neuvedl žádný právní základ umožňující mít za to, že při neexistenci takového ověření by dohoda uzavřená Uní mohla nepřímo podněcovat k porušení těchto zásad.

284. Tribunál každopádně překročil meze soudního přezkumu, neboť s ohledem na nepřesnost těchto zásad měl namísto uložení zcela nové procesní povinnosti Radě dospět k závěru, že žádné zjevně nesprávné posouzení neodůvodňuje zrušení sporného rozhodnutí.

133 — Viz bod 234 tohoto stanoviska.

285. V odpověď na tato tvrzení Fronta Polisario uvádí, že je irrelevantní vytkat Tribunálu, že zkoumal soulad napadeného rozhodnutí s článkem 73 Charty OSN, neboť odkaz na toto ustanovení je uveden pouze v rámci úvah směřujících k určení, zda Rada měla povinnost zkoumat před přijetím sporného rozhodnutí podmínky využívání přírodních zdrojů v Západní Sahare.

286. Tyto úvahy kromě toho neobsahují nesprávné právní posouzení, neboť zásada mezinárodního obyčejového práva, jež se týká trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, je spjata s právem na sebeurčení, které představuje kogentní normu s účinky *erga omnes*. V důsledku toho přísluší každému státu zajistit její dodržování.

## ii) Posouzení

287. Na úvod je třeba poznamenat, že ústřední otázkou druhé části pátého důvodu kasačního opravného prostředku není, zda sporné rozhodnutí respektuje článek 73 Charty OSN, právo na sebeurčení a zásadu trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, ale pouze zda Rada měla tyto otázky zohlednit před přijetím sporného rozhodnutí.

288. V tomto smyslu je třeba odmítnout argumenty Rady a Komise vycházející z toho, že tyto normy mezinárodního práva veřejného nesplňují podmínky umožňující jednotlivci dovolávat se jich před soudem ke zpochybnění legality unijního aktu, jak jsou uvedeny v judikatuře Soudního dvora<sup>134</sup>.

289. Je tedy třeba zkoumat, zda Tribunál v bodě 241 napadeného rozsudku správně rozhodl, že v rámci posouzení všech relevantních skutečností se „Rada [měla] [...] sama ujistit, že nic nenasvědčuje tomu, že by přírodní zdroje území Západní Sahary, které je pod marockou kontrolou, mohly být využívány na úkor obyvatel tohoto území a že by jejich využívání mohlo vést k porušování jejich základních práv“.

290. Z ustálené judikatury vyplývá, že unijní pravomoci musí být vykonávány v souladu s mezinárodním právem<sup>135</sup>. Tento požadavek se vztahuje na všechnu vnější činnost Unie, včetně vyjednávání a uzavírání mezinárodních dohod<sup>136</sup>.

291. Základní zásady použitelné na nesamosprávná území jsou uvedeny v článku 73 Charty OSN, podle kterého „[č]lenové [OSN], kteří mají nebo přejímají odpovědnost za správu [těchto] území [...] uznávají zásadu, že zájmy obyvatel těchto zemí jsou nejpřednější, a přijímají za svou svatou povinnost závazek, že budou [...] co nejvíce podporovat jejich blahobyť“.

292. Vedle povinnosti pomáhat obyvatelům těchto území vykonávat jejich právo na sebeurčení, kterážto plyne z rezoluce č. 1514 (XV), musí spravující moci rovněž respektovat zásadu trvalé svrchovanosti těchto obyvatel nad přírodními zdroji jejich území<sup>137</sup>, kterou Mezinárodní soudní dvůr uznal za zásadu mezinárodního obyčejového práva<sup>138</sup>.

134 — Pokud jde o mezinárodní smlouvy, viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America a další* (C-366/10, EU:C:2011:864, body 51 až 55), a ze dne 16. července 2015, *Komise v. Rusal Armenal* (C-21/14 P, EU:C:2015:494, bod 37). Pokud jde o mezinárodní obyčejové právo, viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America a další* (C-366/10, EU:C:2011:864, body 107 a 110).

135 — Viz rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, *Poulsen a Diva Navigation* (C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9), ze dne 16. června 1998, *Racke* (C-162/96, EU:C:1998:293, bod 45), a ze dne 3. září 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise* (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291).

136 — Viz rozsudek ze dne 3. prosince 1996, *Portugalsko v. Rada* (C-268/94, EU:C:1996:461, body 23 a 24).

137 — Podle Mezinárodního soudního dvora byla „zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji uvedena v rezoluci Valného shromáždění č. 1803 (XVII) ze dne 14. prosince 1962, a poté byla rozvinuta v Rezoluci o zřízení nového mezinárodního ekonomického řádu [rezoluce Valného shromáždění č. 3201 (S.VI) ze dne 1. května 1974], jakož i v Chartě ekonomických práv a povinností států [rezoluce Valného shromáždění č. 3281 (XXIX) ze dne 12. prosince 1974]“ [viz rozsudek ze dne 19. prosince 2005 ve věci *Ozbrojených aktivit na území Konga* (*Demokratická republika Kongo vs. Uganda*), CIJ Recueil 2005, s. 168, bod 244].

138 — Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2005 ve věci *Ozbrojených aktivit na území Konga* (*Demokratická republika Kongo vs. Uganda*), CIJ Recueil 2005, s. 168, bod 244.

293. Zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji v případě nesamosprávných území v podstatě znamená, že spravující moc nemůže – aniž by porušila své povinnosti vyplývající z Charty OSN – odeprít obyvatelům nesamosprávných území výkon jejich legitimních práv k přírodním zdrojům těchto území nebo podřídít práva a zájmy těchto obyvatel cizím hospodářským a finančním zájmům<sup>139</sup>. Zahraniční hospodářské investice učiněné ve spolupráci s obyvateli nesamosprávných území a v souladu s jejich přáním za účelem hodnotného přínosu k socioekonomickému rozvoji území jsou naproti tomu v souladu s uvedenou zásadou<sup>140</sup>.

294. Co se týče článku 73 Charty OSN a zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, tyto nebyly nikdy uvedeny mezi imperativními normami veřejného práva (*jus cogens*) nebo povinnostmi *erga omnes*<sup>141</sup>. Možnost porušení článku 73 Charty OSN a zásady trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji nemůže proto založit odpovědnost Unie, neboť povinnost neuznat stav způsobený závažným porušením povinnosti *erga omnes* za legální a neposkytnout pomoc nebo podporu zachování takového stavu<sup>142</sup> se neuplatní.

295. Nezbytným důsledkem skutečnosti, že článek 73 uvedené Charty a zásada trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji nejsou povinnostmi *erga omnes*, je, že mohou být porušeny pouze těmi, pro které jsou tato právní pravidla závazná, což neplatí pro Unii a její orgány. V tomto ohledu dohody o přidružení a o liberalizaci, za předpokladu, že jsou použitelné na Západní Saharu, pouze zavádí příznivý celní režim pro vývozy produktů pocházejících ze Západní Sahary do Unie. V tomto smyslu se uvedené dohody netýkají využívání přírodních zdrojů, ať již jsou v Maroku nebo v Západní Sahaře.

296. Je pravda, že možnost použití tohoto režimu na produkty pocházející z tohoto území může podpořit využívání přírodních zdrojů Západní Sahary. Toto využívání však není samo o sobě v rozporu s mezinárodním právem, ale závisí na otázce, zda respektuje přednost zájmů jejich obyvatel, jež je zakotvena v článku 73 Charty OSN, a zásadu trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji. Marocké království je přitom ve skutečnosti jako jediné schopno zajistit, aby toto využívání bylo v souladu s mezinárodním právem.

297. Vzhledem k tomu, že i kdyby se ukázalo, že využívání přírodních zdrojů Západní Sahary je v rozporu s článkem 73 Charty OSN a zásadou trvalé svrchovanosti nad přírodními zdroji, nemůže být odpovědnost Unie založena, se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 229 až 246 napadeného rozsudku rozhodl, že dopad dohody o liberalizaci na tuto zásadu je relevantní skutečností, kterou měla Rada zohlednit před uzavřením této dohody, a že tato otázka se netýká jen Marockého království. Tyto body musí být tedy zrušeny.

298. Toto nesprávné posouzení však nemůže mít vliv na zbývající část napadeného rozsudku, neboť jak jsem již vysvětlil v bodech 254 až 279 tohoto stanoviska, Tribunál správně rozhodl, že Rada nesplnila povinnost zkoumat před přijetím sporného rozhodnutí situaci v oblasti lidských práv v Západní Sahaře, jakož i dopad, který by uzavření dotčené dohody mohlo v Západní Sahaře v tomto ohledu mít.

299. Druhou část pátého důvodu kasačního opravného prostředku je proto třeba zamítnout jako irelevantní.

139 — Viz například rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/46 ze dne 10. prosince 1992, č. 49/40 ze dne 9. prosince 1994 a č. 50/33 ze dne 6. prosince 1995.

140 — Viz například rezoluce Valného shromáždění OSN č. 50/33 ze dne 6. prosince 2005, č. 52/72 ze dne 10. prosince 1997, č. 53/61 ze dne 3. prosince 1998, č. 54/84 ze dne 5. prosince 1999, č. 55/138 ze dne 8. prosince 2000 a č. 56/66 ze dne 10. prosince 2001.

141 — Viz body 257 až 259 tohoto stanoviska.

142 — Viz judikatura Mezinárodního soudního dvora, jež je citována v bodě 258 tohoto stanoviska.

4. K šestému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávného právního posouzení týkajícího se rozsahu zrušení sporného rozhodnutí

a) Argumentace účastnic řízení

300. Rada a Komise tvrdí, že Tribunál se v bodě 247 napadeného rozsudku dopustil dvou nesprávných právních posouzení, když zrušil sporné rozhodnutí v rozsahu, v němž schvaluje použití dohody o liberalizaci v Západní Saharě. Při neexistenci jakéhokoli výslovného odkazu na Západní Saharu v této dohodě totiž nelze z uvedeného rozhodnutí oddělit žádnou příslušnou část. Napadený rozsudek kromě toho v konečném důsledku jednostranně mění územní působnost dohody o liberalizaci, a v důsledku toho ducha a podstatu sporného rozhodnutí. Marocké království by totiž nikdy nepřijalo tuto dohodu, pokud by do ní unijní orgány vložily klauzuli, jež by výslovně vylučovala její použití na Západní Saharu.

301. Fronta Polisario namítá, že část, kterou Tribunál zrušil, lze oddělit od zbývající části sporného rozhodnutí a nemění jeho ducha ani podstatu, jelikož Západní Sahara je nesamosprávným územím, které má mezinárodně uznané hranice a liší se od Marockého království z pohledu mezinárodního i unijního práva. Fronta Polisario rovněž uvádí, že tato oddělitelnost je potvrzena opakovanými tvrzeními Rady a Komise, že dohoda o liberalizaci zůstává v platnosti a i nadále vyvolává účinky vůči Marockému království, a to navzdory zrušení, o němž rozhodl Tribunál.

b) Posouzení

302. Přezkum tohoto důvodu kasačního opravného prostředku také spadá pod argumentaci, kterou uvádím podpůrně, tedy pro případ, že by Soudní dvůr rozhodl, že se dohoda o liberalizaci vztahuje na území Západní Sahary, a dospěl by rovněž k závěru, že Rada porušila povinnost posoudit před přijetím sporného rozhodnutí všechny nebo některé relevantní skutečnosti. Jsem toho názoru, že částečné zrušení sporného rozhodnutí by však v tomto případě nebylo hodno kritiky.

303. Je třeba připomenout, že rozhodnutí Tribunálu částečně zrušit sporné rozhodnutí je důsledkem nejednoznačnosti stanoviska Rady a Komise, podle nichž dohoda o liberalizaci není použitelná na Západní Saharu, ale je na ni fakticky používána, tedy nejednoznačnosti, na které Tribunál založil bezprostřední a osobní dotčení Fronty Polisario.

304. Tribunál, který konstatoval protiprávnost v postupu<sup>143</sup> přijetí sporného rozhodnutí, kterou je stíženo pouze v rozsahu, v němž se dohoda o liberalizaci vztahuje na Západní Saharu, totiž zrušil sporné rozhodnutí „v rozsahu, v němž schvaluje použití [dohody o liberalizaci] na Západní Saharu“.

305. Podle ustálené judikatury platí, že „[...] [částečné] zrušení je možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývající části aktu [...]. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že tento požadavek oddělitelnosti není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty [...]. Ověření oddělitelnosti sporných ustanovení s sebou nese přezkum významu uvedených ustanovení, aby bylo možné posoudit, zda by jejich zrušení změnilo ducha a podstatu napadeného rozhodnutí [...]“<sup>144</sup>.

143 — V tom smyslu, že Tribunál nerozhodl, že sporné rozhodnutí je v rozporu se základními právy a mezinárodním právem, ale že Rada měla před přijetím sporného rozhodnutí procesní povinnost posoudit jeho slučitelnost se základními právy a mezinárodním právem.

144 — Rozsudek Komise v. Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 94 a citovaná judikatura).

306. Na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, Tribunál tím, že v projednávané věci zrušil sporné rozhodnutí v rozsahu, v němž schvaluje použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu, nezpochybnil pravomoc Rady uzavřít s Marockým královstvím dohodu použitelnou na Západní Saharu, nýbrž skutečnost, že Rada schválila její uzavření bez předběžného posouzení všech relevantních skutečností projednávaného případu.

307. Částečným zrušením Tribunál nezměnil ani ducha a podstatu sporného rozhodnutí, neboť částečné zrušení souvisí s otázkami týkajícími se pouze územní působnosti dohody o liberalizaci, a nikoliv jejího obsahu.

308. Šestý důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba zamítnout.

## VII – K nákladům řízení

309. Článek 137 a čl. 184 odst. 2 jeho jednacího řádu stanoví, že pokud Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.

310. Podle čl. 138 odst. 1 téhož jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

### A – Primárně a podpůrně

311. Vzhledem k tomu, že Fronta Polisario nemůže mít podle mého názoru úspěch ve věci kasačního opravného prostředku z důvodů, které jsem primárně uvedl v bodech 54 až 114 tohoto stanoviska a podpůrně v bodech 185 až 194 a 211 tohoto stanoviska, je důvodné, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila veškeré náklady řízení vynaložené Radou a Komisí v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku.

312. Podle čl. 140 odst. 1 uvedeného jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou v tomto případě vlastní náklady řízení.

313. Bylo by tedy důvodné rozhodnout, že Belgické království, Spolková republika Německo, Španělské království, Francouzská republika a Portugalská republika ponese vlastní náklady řízení.

314. Podle čl. 140 odst. 3 uvedeného jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, může Soudní dvůr rozhodnout, že vlastní náklady řízení nesou i jiní vedlejší účastníci, než jsou členské státy, unijní orgány, státy, které jsou stranami Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3), jakož i smluvní státy ESVO.

315. Vzhledem k tomu, že Comader nepodala návrh v tomto ohledu, bylo by důvodné rozhodnout, že ponese vlastní náklady řízení.

### B – Podpůrněji

316. V případě, že by Soudní dvůr nesouhlasil s mojí tezí, že dohody o přidružení a o liberalizaci nejsou použitelné na Západní Saharu, a rozhodl by, že Fronta Polisario je bezprostředně a osobně dotčena sporným rozhodnutím, bylo by třeba zamítnout kasační opravný prostředek z důvodů, které jsem uvedl v bodech 116 až 308 tohoto stanoviska.

317. Podle čl. 138 odst. 1 a 2 a čl. 184 odst. 1 jednacího řádu by Rada a Komise, které by pak neměly ve věci úspěch, měly nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady řízení vynaložené Frontou Polisario v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku.

318. Má vyjádření k nákladům řízení vedlejších účastníků v řízení o kasačním opravném prostředku, jež jsou uvedena v bodech 312 až 315 tohoto stanoviska, platí i v tomto případě.

## VIII – Závěry

319. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

— *Primárně a podpůrně*

— zrušil rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 10. prosince 2015, Fronta Polisario v. Rada (T-512/12, EU:T:2015:953), kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Rady 2012/497/EU ze dne 8. března 2012 o uzavření Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o vzájemných liberalizačních opatřeních pro zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu, o změně Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé a o nahrazení jejích protokolů č. 1, 2 a 3 včetně příloh v rozsahu, v němž schvaluje použití této dohody na Západní Saharu;

— odmítl žalobu Lidové fronty osvobození Sakíja al-Hamra a Río de Oro (Fronty Polisario) na neplatnost jako nepřijatelnou;

— uložil Lidové frontě osvobození Sakíja al-Hamra a Río de Oro (Frontě Polisario) náhradu nákladů řízení vynaložených Radou Evropské unie a Evropskou komisí v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku, a

— rozhodl, že Belgické království, Spolková republika Německo, Španělské království, Francouzská republika a Portugalská republika, jakož i Marocká konfederace pro zemědělství a rozvoj venkova (Comader) ponese vlastní náklady řízení.

— *Ještě podpůrněji*

— zamítl kasační opravný prostředek jako neopodstatněný;

— rozhodl, že Rada Evropské unie a Evropská komise ponese každá vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Lidovou frontou osvobození Sakíja al-Hamra a Río de Oro (Frontou Polisario) v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku, a

— rozhodl, že Belgické království, Spolková republika Německo, Španělské království, Francouzská republika a Portugalská republika, jakož i Marocká konfederace pro zemědělství a rozvoj venkova (Comader) ponese vlastní náklady řízení.