



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 4. prosince 2018¹

Věc C-621/18

**Andy Wightman,
Ross Greer,
Alyn Smith,
David Martin,
Catherine Stihler,
Jolyon Maugham,
Joanna Cherry**

proti

Secretary of State for Exiting the European Union,

za účasti:

**Chrise Leslieho,
Toma Brakea**

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium, 1. senát (Spojené království)])

„Řízení o předběžné otázce – Přípustnost – Článek 50 SEU – Právo na vystoupení z Unie – Oznámení záměru vystoupit – Vystoupení Spojeného království (brexit) – Odvolatelnost oznámení záměru vystoupit – Jednostranné odvolání – Podmínky jednostranného odvolání – Dohodnuté odvolání“

1. Dne 29. března 2017 oznámilo Spojené království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „Spojené království“) Evropské radě svůj záměr vystoupit z Evropské unie a z Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „oznámení záměru vystoupit“)².

2. Tímto oznámením byl poprvé v dějinách Evropské unie zahájen postup podle článku 50 SEU, jenž (v odstavcích 2 a 3) stanoví sjednání a uzavření „dohody o vystoupení“ mezi Unií a členským státem, který ji opouští. Nedojde-li k takové dohodě, přestávají být Smlouvy pro zmíněný členský stát použitelné dva roky po oznámení záměru vystoupit, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o prodloužení této lhůty.

3. Soudní dvůr byl skotským soudem požádán, aby jakožto nejvyšší instance pověřená výkladem unijního práva rozptýlil pochybnosti o jedné otázce, kterou článek 50 SEU neřeší. Má totiž objasnit, zda členský stát může poté, co oznámí svůj záměr vystoupit z Unie, toto oznámení (případně jednostranně) odvolat.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50, 29-3-2017. Úplné znění na <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/cs/pdf>.

4. Jak uvedu níže, vznesená otázka nemá jen význam pro právní nauku a do budoucna, ale má i nepopíratelné praktické důsledky a nesporný dopad na spor v původním řízení. Pokud Soudní dvůr připustí jednostrannou odvolatelnost, mohlo by Spojené království zaslat Evropské radě sdělení v tomto smyslu, a nadále tak být členem Unie. Vzhledem k tomu, že britský parlament musí jak v případě dosažení dohody o vystoupení, tak v případě jejího nedosažení, vyslovit konečný souhlas, mají někteří členové parlamentu za to, že odvolatelnost oznámení záměru vystoupit by mohla otevřít třetí variantu umožňující zůstat raději v Unii než z ní neuspokojivě vystoupit. Předkládající soud se podle všeho s tímto názorem ztotožňuje a uvádí, že odpověď Soudního dvora umožní britským poslancům získat solidní představu o možnostech dostupných v době, kdy budou hlasovat.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Článek 50 SEU stanoví:

„1. Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.

2. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií. Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

3. Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení podle odstavce 2, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty.

4. Pro účely odstavců 2 a 3 se člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující členský stát, nepodílí na jednáních ani rozhodnutích Evropské rady nebo Rady, která se jej týkají. Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

5. Pokud stát, který z Unie vystoupil, požádá o nové přistoupení, podléhá tato žádost postupu podle článku 49.“

B. Mezinárodní právo

6. Vídeňská úmluva o smluvním právu, přijatá ve Vídni dne 23. května 1969³ (dále jen „VÚSP“), upravuje postup uzavírání smluv mezi státy.

7. Článek 54 stanoví:

„Zánik smlouvy nebo odstoupení některé strany od ní může nastat:

a) v souladu s ustanoveními smlouvy nebo

b) kdykoliv se souhlasem všech stran po poradě s ostatními smluvními státy.“

3 – *United Nations Treaty Series (Sbírka smluv Organizace spojených národů)*, sv. 1155, s. 331.

8. Článek 65 („Řízení o neplatnosti smlouvy, o jejím zániku, o odstoupení od smlouvy, nebo o přerušení jejího provádění“) stanoví:

„1. Strana, která se na základě ustanovení této úmluvy dovolává buď vady ve svém souhlasu být vázána smlouvou, nebo důvodu pro popření platnosti smlouvy, pro její zánik, pro odstoupení od ní nebo pro přerušení jejího provádění, musí svůj požadavek oznámit ostatním stranám. V oznámení musí být uvedeno zamýšlené opatření, pokud jde o smlouvu, a jeho odůvodnění.

2. Jestliže po uplynutí lhůty, která, s výjimkou případů zvláštní naléhavosti, nemá být kratší než tři měsíce ode dne obdržení oznámení, žádná strana nevznesla námitku, může strana, která učinila oznámení, provést zamýšlené opatření způsobem uvedeným v článku 67.

3. Jestliže však některá z ostatních stran vznesla námitku, jsou strany povinny hledat řešení prostředky uvedené v článku 33 Charty Organizace spojených národů.

[...]“

9. Článek 67 stanoví:

„1. Oznámení podle článku 65 odstavce 1 musí být učiněno písemně.

2. Jakýkoliv úkon prohlašující smlouvu za neplatnou nebo za zaniklou nebo úkon, jímž se od smlouvy odstupuje nebo se přerušuje její provádění na základě ustanovení smlouvy nebo na základě článku 65 odstavců 2 nebo 3, musí být učiněn ve formě listiny, která se zasílá ostatním stranám. Jestliže listina není podepsána hlavou státu, předsedou vlády nebo ministrem zahraničních věcí, může být od zástupce státu, který činí oznámení, požadováno předložení plné moci.“

10. Podle článku 68 („Odvolání oznámení a listin uvedených v člancích 65 a 67“) platí:

„Oznámení nebo listina uvedené v člancích 65 a 67 mohou být odvolány kdykoliv před tím, než vstoupí v platnost.“

C. Právo Spojeného království: European Union (Withdrawal) Act 2018⁴

11. Podle článku 13 platí:

„1) Dohodu o vystoupení lze ratifikovat jen tehdy, pokud

a) ministr předloží oběma komorám parlamentu:

i) prohlášení o tom, že bylo dosaženo politické dohody,

ii) kopii sjednané dohody o vystoupení a

iii) kopii rámce budoucích vztahů;

b) sjednanou dohodu o vystoupení a rámec budoucích vztahů schválí House of Commons (Dolní sněmovna) usnesením přijatým na návrh ministra;

c) ministr předloží House of Lords (Sněmovna lordů) návrh na to, aby tato sněmovna vzala sjednanou dohodu o vystoupení a rámec budoucích vztahů na vědomí, a

⁴ – Zákon o vystoupení z Evropské unie z roku 2018.

- i) Sněmovna lordů návrh projedná nebo
 - ii) Sněmovna lordů neukončí projednávání návrhu do konce pátého zasedacího dne Sněmovny lordů od prvního zasedacího dne Sněmovny lordů následujícího po dni, kdy Dolní sněmovna schválí usnesení podle písmene b), a
- d) parlament schválí zákon obsahující úpravu provádění dohody o vystoupení.
- 2) Ministr v rámci možností přijme vhodná opatření k tomu, aby byl návrh podle odst. 1 písm. b) projednán v Dolní sněmovně a aby o něm bylo v Dolní sněmovně hlasováno dříve, než Evropský parlament rozhodne o tom, zda dá souhlas, aby byla jménem Evropské unie uzavřena dohoda o vystoupení, jak stanoví čl. 50 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.
- 3) Rozhodne-li Dolní sněmovna, že nepřijme usnesení podle odst. 1 písm. b), použije se odstavec 4.
- 4) Ministr do 21 dnů ode dne, kdy Dolní sněmovna rozhodne, že nepřijme usnesení, vydá prohlášení, ve kterém vysvětlí, jaký postup vláda Spojeného království navrhuje ve vztahu k jednáním o vystoupení Spojeného království z Evropské unie podle čl. 50 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.
- [...]
- 6) Ministr přijme vhodná opatření k tomu, aby
- a) ministr do sedmi zasedacích dnů Dolní sněmovny ode dne vydání prohlášení podle odstavce 4 předložil Dolní sněmovně neutrální návrh, aby Dolní sněmovna konstatovala, že prohlášení zvážila, a
 - b) ministr do sedmi zasedacích dnů Sněmovny lordů ode dne vydání prohlášení předložil Sněmovně lordů návrh, aby Sněmovna lordů vzala prohlášení na vědomí.
- 7) V případě, že předseda vlády do konce dne 21. ledna 2019 prohlásí, že není možné dosáhnout principiální dohody v jednáních vedených podle čl. 50 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii v otázce
- a) podmínek vystoupení Spojeného království z Evropské unie a
 - b) rámce budoucích vztahů mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím po tomto vystoupení,
- použije se odstavec 8.
- 8) Ministr do čtrnácti dnů ode dne prohlášení podle předchozího odstavce
- a) vydá prohlášení, ve kterém vysvětlí, jaký postup vláda Spojeného království navrhuje, a
 - b) přijme vhodná opatření k tomu, aby
 - i) ministr do sedmi zasedacích dnů Dolní sněmovny ode dne vydání prohlášení podle písmene a) předložil Dolní sněmovně neutrální návrh, aby Dolní sněmovna konstatovala, že prohlášení zvážila, a
 - ii) ministr do sedmi zasedacích dnů Sněmovny lordů ode dne vydání prohlášení podle písmene a) předložil Sněmovně lordů neutrální návrh, aby Sněmovna lordů vzala prohlášení na vědomí.

[...]

10) V případě, že do konce dne 21. ledna 2019 nebude dosaženo principiální dohody v jednáních vedených podle čl. 50 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii v otázce

- a) podmínek vystoupení Spojeného království z Evropské unie a
- b) rámce budoucích vztahů mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím po tomto vystoupení, použije se odstavec 11.

11) Ministr do pěti dnů od konce dne 21. ledna 2019

- a) vydá prohlášení, ve kterém vysvětlí, jaký postup vláda Spojeného království navrhuje, a
- b) přijme vhodná opatření k tomu, aby
 - i) ministr do pěti zasedacích dnů Dolní sněmovny od konce dne 21. ledna 2019 předložil Dolní sněmovně neutrální návrh, aby Dolní sněmovna konstatovala, že prohlášení podle písmene a) zvažila, a
 - ii) ministr do pěti zasedacích dnů Sněmovny lordů od konce dne 21. ledna 2019 předložil Sněmovně lordů návrh, aby Sněmovna lordů vzala prohlášení podle písmene a) na vědomí.

[...]“

II. Skutkové okolnosti a průběh sporu v původním řízení a předběžná otázka

12. Dne 23. června 2016 se občané Spojeného království v referendu (v poměru 51,9 % k 48,1 %) vyjádřili ve prospěch vystoupení (*exit*) své země z Evropské unie.

13. United Kingdom Supreme Court (Nejvyšší soud Spojeného království) v rozsudku ze dne 24. ledna 2017, Miller⁵, určil, že britská vláda musí dříve, než Evropské radě oznámí záměr vystoupit z Unie, získat souhlas Parlamentu. Rozsudek se ovšem nevyjadřoval k odvolatelnosti tohoto oznámení, protože ta v dané době nebyla sporná, jelikož účastníci uvedeného řízení shodně považovali toto oznámení za neodvolatelné⁶.

14. Dne 13. března 2017 přijal britský parlament European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017⁷, kterým byla předsedkyně vlády zmocněna k oznámení záměru Spojeného království vystoupit z Unie, jak stanoví čl. 50 odst. 2 SEU.

15. Dne 29. března 2017 předala předsedkyně vlády Spojeného království Evropské radě oznámení záměru vystoupit.

5 – R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

6 – R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, bod 26. Lord Neuberger stated: „In these proceedings, it is common ground that *notice under article 50(2)* (which we shall call ‚Notice‘) cannot be given in qualified or conditional terms and that, *once given, it cannot be withdrawn*. Especially as it is the Secretary of State’s case that, even if this common ground is mistaken, it would make no difference to the outcome of these proceedings, *we are content to proceed on the basis that that is correct, without expressing any view of our own on either point* [...]“.

7 – European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017, kapitola 9 článek 1 (zákon o oznámení vystoupení z Evropské unie).

16. Dne 29. dubna 2017 přijala Evropská rada (článek 50) pokyny, které vymezují rámec pro jednání podle článku 50 SEU a stanovují obecné postoje a zásady, kterými se Unie bude během jednání řídit⁸. Na základě doporučení Komise ze dne 3. května 2017 přijala Rada dne 22. května 2017, v souladu s článkem 50 SEU a s čl. 218 odst. 3 SFEU, rozhodnutí, kterým Komisi zmocnila k zahájení jednání se Spojeným královstvím o dohodě o jeho vystoupení z Unie a z ESAE⁹.

17. Dne 14. listopadu 2018 jednání skončila návrhem dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a z Evropského společenství pro atomovou energii¹⁰. Dne 22. listopadu 2018 bylo dohodnuto Politické prohlášení, v němž se stanoví rámec budoucích vztahů mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím¹¹. Souhlas s touto dohodou a s tímto prohlášením vyjádřila Evropská rada dne 25. listopadu 2018.

18. Až do úspěšného dokončení procesu schvalování tohoto návrhu dohody ve Spojeném království a v Evropské unii stále trvají obě možnosti upravené v čl. 50 odst. 3 SEU.

19. Dne 19. prosince 2017 podalo několik poslanců skotského parlamentu, parlamentu Spojeného království a Evropského parlamentu ke Court of Session, Outer House (Vrchní soud pro Skotsko, prvostupňové kolegium, Spojené království) návrh na „judicial review“ směřující k vyjasnění otázky, zda lze oznámení záměru vystoupit jednostranně odvolat před uplynutím lhůty dvou let podle článku 50 SEU s tím důsledkem, že kdyby bylo oznámení odvoláno, setrvalo by Spojené království v Unii.

20. Rozhodnutím ze dne 6. února 2018¹² Lord Ordinary (soudce rozhodující v prvním stupni) tento návrh odmítl s tím, že zasahuje do svrchovanosti britského parlamentu a otázka v něm vznesená má hypotetickou povahu, neboť neexistují indicie, na jejichž základě by bylo možné uvažovat o tom, že by britská vláda nebo britský parlament měly v úmyslu odvolat oznámení záměru vystoupit.

21. Navrhovatelé podali odvolání ke Court of Session, Inner House (Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium), který rozhodnutím ze dne 20. března 2018¹³ povolil, aby se v řízení pokračovalo, a věc vrátil prvostupňovému orgánu k rozhodnutí o věci samé.

22. Rozhodnutím ze dne 8. června 2018¹⁴ Lord Ordinary (soudce rozhodující v prvním stupni) Court of Session (Vrchní soud pro Skotsko) odmítl návrh na podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru a návrh na „judicial review“ zamítl¹⁵.

8 – Dokument EUCO XT 20004/17 ze dne 29. dubna 2017, Pokyny Evropské rady v návaznosti na oznámení Spojeného království podle článku 50 SEU (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/cs/pdf>).

9 – Rozhodnutí Rady Evropské unie (EU, Euratom) XT 21016/17 ze dne 22. května 2017 o zmocnění k zahájení jednání se Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska o dohodě o podmínkách jeho vystoupení z Evropské unie (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/cs/pdf>). Proti tomuto rozhodnutí podala skupina britských občanů pobývajících v různých státech Unie žalobu na neplatnost, kterou Tribunál prohlásil rozsudkem ze dne 26. listopadu 2018, Shindler a další v. Rada (T-458/17, EÚ:T:2018:838), za nepřijatelnou.

10 – Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. Text musí být ještě posouzen z právního hlediska a dostupný je jen v anglické jazykové verzi na https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf.

11 – Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom. Text v angličtině je dostupný na <https://www.consilium.europa.eu/media/37100/20181121-cover-political-declaration.pdf>.

12 – [2018] CSOH 8, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh8.pdf?sfvrsn=0>.

13 – [2018] CSIH18, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csih18.pdf?sfvrsn=0>.

14 – <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh61.pdf?sfvrsn=0>.

15 – Viz kritickou analýzu tohoto usnesení *in* Taylor, R. a Wilson, A., „Brexit, the revocation of article 50, and the path not taken: Wightman and Others for Judicial Review against the Secretary of State for Exiting the European Union“ *Edinburgh Law Review*, 2018, č. 22, s. 417 až 422.

23. Proti tomuto rozhodnutí podali navrhovatelé odvolání ke Court of Session, Inner House, First Division (Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium, 1. senát), který je připustil k projednání a dne 21. září 2018 vydal usnesení¹⁶, kterým vyhověl návrhu na podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

24. Předkládající soud v zásadě

- má za to, že otázka, zda lze oznámení v souladu s právem jednostranně odvolat s tím důsledkem, že by Spojené království setrvalo v Unii, není předčasná ani akademická a
- poukazuje na nejistotu, kterou se vyznačuje tato problematika, a uvádí, že odpověď umožní poslancům ze Spojeného království získat představu o možnostech dostupných v době, kdy budou hlasovat. Má za to, že bez ohledu na zájem, který mohou na vyřešení této otázky mít poslanci skotského parlamentu a Evropského parlamentu, mají takový zájem poslanci britského parlamentu.

25. Předkládající soud dospěl k tomuto závěru po zohlednění skutečnosti, že dne 26. června 2018 královna sankcionovala European Union (Withdrawal) Act 2018 a že článek 13 tohoto zákona podrobně upravuje schvalování výsledku jednání vedených Spojeným královstvím a Unií podle článku 50 SEU v parlamentu. Zejména může být dohoda o vystoupení ratifikována jen tehdy, pokud tuto dohodu i rámec budoucích vztahů mezi Spojeným královstvím a Unií schválí usnesením House of Commons (Dolní sněmovna) a projedná House of Lords (Sněmovna lordů). Nebudou-li schváleny, musí vláda vysvětlit, jaký další postup v jednáních navrhuje. Pokud předseda vlády před 21. lednem 2019 oznámí, že není možné dosáhnout principiální dohody, bude vláda znovu muset vysvětlit, jaký postup navrhuje. Tento návrh předloží oběma komorám parlamentu.

26. Článek 13 European Union (Withdrawal) Act 2018 stanoví, že pokud Dolní sněmovna dohodu o vystoupení odmítne a nestane-li se nic dalšího, přestanou být Smlouvy pro Spojené království použitelné dne 29. března 2019. Totéž nastane i v případě, že do uvedeného data nebude dosaženo žádné dohody o vystoupení mezi Spojeným královstvím a Unií.

27. Za těchto okolností položil Court of Session, Inner House, First Division (Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium, 1. senát) Soudnímu dvůr následující předběžnou otázku¹⁷:

„Jestliže členský stát oznámil Evropské radě na základě článku 50 Smlouvy o Evropské unii svůj záměr vystoupit z Evropské unie, dovoluje unijní právo, aby toto oznámení bylo oznamujícím členským státem jednostranně odvoláno, a pokud ano, za jakých podmínek a s jakými účinky ohledně setrvání daného členského státu v Evropské unii?“

III. Průběh řízení před Soudním dvorem

28. Předkládací usnesení bylo doručeno Soudnímu dvoru dne 3. října 2018.

29. Předkládající soud požádal o projednání této předběžné otázky ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora s poukazem na naléhavost věci, neboť k projednání vystoupení Spojeného království z Unie a následnému hlasování o něm v parlamentu musí dojít v dostatečném předstihu před 29. březnem 2019.

16 – K usnesení jsou připojena stanoviska dvou soudců-členů tohoto kolegia [2018] CSIH 62 [http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/\[2018\]_CSIH_62.html](http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/[2018]_CSIH_62.html).

17 – Dne 19. října 2018 podal žalovaný (the Secretary of State for Exiting the European Union) k předkládajícímu soudu žádost o povolení podat opravný prostředek (*permission to appeal*) proti předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k United Kingdom Supreme Court (Nejvyšší soud Spojeného království). Dne 8. listopadu 2018 tuto žádost zamítl Court of Session, Inner House, First Division (Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium, 1. senát) a dne 20. listopadu 2018 United Kingdom Supreme Court (Nejvyšší soud Spojeného království).

30. Předseda Soudního dvora této žádosti vyhověl, jak plyne z usnesení ze dne 19. října 2018, s tím, že použití zrychleného řízení odůvodňuje nutnost vyjasnit působnost článku 50 SEU dříve, než o dohodě o vystoupení budou muset rozhodovat členové vnitrostátního parlamentu, a také stěžejní význam citovaného ustanovení jak pro Spojené království, tak pro ústavní pořádek Unie¹⁸.

31. V řízení o předběžné otázce předložili písemná vyjádření navrhovatelé v původním řízení (A. Wightman a další, jakož i Tom Brake a Chris Leslie), vláda Spojeného království, Komise a Rada. Všichni uvedení se účastnili jednání konaného před Soudním dvorem dne 27. listopadu 2018.

IV. Přípustnost předběžné otázky

32. Vláda Spojeného království odmítá přípustnost předběžné otázky. Komise vyjádřila v tomto ohledu pochybnosti, ovšem námitku nepřípustnosti formálně nevznesla.

33. Vláda Spojeného království má ve zkratce za to, že

- otázka je nepřípustná vzhledem k její hypotetické a teoretické (akademické) povaze, neboť nic nenaznačuje, že by britská vláda nebo britský parlament měly odvolat oznámení záměru vystoupit, a
- připuštění předběžné otázky by bylo v rozporu se systémem procesních prostředků podle zakládacích smluv, který nepočítá s možností Soudního dvora vydávat konzultativní stanoviska k takovým ústavním otázkám, jako je vystoupení členského státu z Unie.

34. Podle ustálené judikatury je pouze na vnitrostátním soudu, který rozhoduje spor a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy tyto otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance.

35. Podle téže judikatury smí Soudní dvůr rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny¹⁹.

36. Mám za to, že v projednávané věci není splněna žádná z těchto podmínek umožňujících odmítnout žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

18 – Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 19. října 2018, Wightman a další, C-621/18, EU:C:2018:851, body 9 a 11.

19 – Rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, body 24 a 25); ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, body 15 a 16); ze dne 5. července 2016, Oğňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 19); ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 54); ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, body 50 a 155), a ze dne 7. února 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2017:524, body 31 a 32).

37. Zprvce musí Soudní dvůr předpokládat, že předkládající soud přijal předkládací usnesení v souladu s předpisy upravujícími řízení, pravomoc a organizaci soudů, platnými v jeho vnitrostátním právu²⁰. Konkrétně nelze nyní zpochybňovat otázku, zda procesní mechanismus *judicial review* uplatňovaný ve Skotsku²¹ umožňuje v tomto konkrétním případě (stejně jako v jiných případech, které Soudní dvůr již vyřešil)²² předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce i následné rozhodnutí soudu, který jí předložil²³.

38. Zadruhé je spor skutečný a jednoznačně v něm dochází ke střetu opačných právních názorů zastávaných jednotlivými stranami. V tomto řízení vskutku existuje opravdový a nedořešený spor, v jehož rámci jsou vznášeny protichůdné argumenty a návrhová žádání:

- navrhovatelé žádají předkládající soud, aby určil, že článek 50 SEU umožňuje jednostranné odvolání oznámení záměru vystoupit, a aby předtím předložil tuto otázku Soudnímu dvoru;
- britská vláda s tímto návrhovým žádáním nesouhlasí.

39. Zatřetí je otázka předkládajícího soudu nezbytná pro rozhodnutí ve sporu v původním řízení. Bylo by dokonce možno říci, že tato otázka je samotným předmětem daného sporu. Pravomoc s konečnou platností a jednotným způsobem vyložit článek 50 SEU přísluší Soudnímu dvoru a k určení, zda tento článek připouští, nebo nepřipouští jednostranné odvolání oznámení záměru vystoupit, je třeba vyvinout značné výkladové úsilí. Bez podpory autority Soudního dvora by předkládající soud mohl jen stěží vyřešit spor, ve kterém musí rozhodnout.

40. Začtvrté položená otázka není ryze akademická²⁴. Soudní dvůr je žádán o vynesení rozsudku za účelem výkladu určitého ustanovení (článku 50 SEU), jehož uplatňování právě probíhá a jehož budoucí právní následky se nevyhnutelně blíží. Účelem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je právě určit skutečný rozsah působnosti tohoto ustanovení v jednom mimořádně nejednoznačném aspektu²⁵.

41. Praktický, a nikoli jen teoretický význam odpovědi Soudního dvora je vzhledem k nedozírným právním, ekonomickým, sociálním a politickým dopadům brexitu pro Spojené království i pro Unii, jakož i pro práva britských i nebritských občanů dotčených vystoupením, zjevný. Zdůrazňuji, že se nejedná o čistě doktrinální otázku týkající se několika málo specialistů na unijní právo, jelikož otázka předložená Soudnímu dvoru může mít ve Spojeném království i v samotné Evropské unii skutečný dopad.

20 – Zejména Soudnímu dvoru nepřísluší zasahovat do diskuse – která se promítá do předkládacího usnesení – o podmínkách, za nichž je přijatelný *judicial review* ve věci v původním řízení, a o posouzení skutkových okolností provedeném předkládajícím soudem pro účely použití kritérií stanovených skotským právem. Obdobně viz rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 26), a ze dne 7. února 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66, bod 34).

21 – Obecný popis řízení „judicial review“ lze nalézt v Harvie-Clark, S., „Judicial Review“, *SPICE Briefing* 16/62, Scottish Parliament, 2016.

22 – Soudní dvůr odpovídal na předběžné otázky vznesené v rámci skotského „judicial review“ bez námitek vůči jejich přípustnosti v rozsudku ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845). I generální advokát Y. Bot se výslovně vyjádřil v tomto smyslu ve svém stanovisku (C-333/14, EU:C:2015:527, body 19 až 24).

23 – Soudní dvůr již rozhodl o přípustnosti několika žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se platnosti nebo výkladu aktů sekundárního práva a položených v rámci řízení o přezkumu legality („judicial review“), a sice konkrétně ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741); ze dne 3. června 2008, Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312); ze dne 8. července 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419); ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), a Philip Morris Brands a další (C-547/14, EU:C:2016:325), jakož i ze dne 7. února 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66).

24 – Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že důvodem pro žádost o rozhodnutí o předběžné otázce není poskytnutí konzultativního stanoviska k obecným nebo hypotetickým otázkám, nýbrž její nezbytnost pro efektivní vyřešení sporu týkajícího se unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 41; ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 42; ze dne 27. února 2014, Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, bod 29, a ze dne 21. prosince 2016, Tele2 Sverige a Watson a další, C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 130).

25 – Usnesení ze dne 14. března 2013, Loreti a další (C-555/12, EU:C:2013:174, bod 20), a rozsudky ze dne 16. listopadu 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, bod 18), a ze dne 12. června 2008, Gourmet Classic (C-458/06, EU:C:2008:338, bod 26).

42. Zapáté se ztotožňuji s názorem vyjádřeným v předkládacím usnesení, že otázka není předčasná. Stejně jako předkládající soud²⁶ se nadto domnívám, že je vhodné rozptýlit všechny pochybnosti o odvolatelnosti nebo neodvolatelnosti oznámení záměru vystoupit dříve, než bude brexit dovršen a ve Spojeném království nevyhnutelně nastanou jeho důsledky, a nikoli poté.

43. Zašesté nelze otázku považovat ani za nadbytečnou či zbytečnou, neboť odpověď na ni umožní poslancům parlamentu Spojeného království získat představu o dostupných možnostech dříve, než budou hlasovat²⁷.

44. Podle článku 13 European Union (Withdrawal) Act 2018 musí britský parlament do 21. ledna 2019 přijmout, nebo odmítnout dohodu o vystoupení, již bude případně dosaženo mezi Spojeným královstvím a Unii, a v případě, že jí dosaženo nebude, musí rozhodnout o způsobu, jakým má britská vláda dále postupovat. V případě odmítnutí dohody nebo jejího nedosažení přestane být Spojené království členem Evropské unie dne 29. března 2019, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně a se souhlasem dotyčného státu o prodloužení této lhůty (čl. 50 odst. 3 SEU).

45. Z odpovědi na předběžnou otázku se tudíž členové britského parlamentu dozvědí, zda mají k dispozici třetí variantu, a nikoli jen alternativy dostupné v současnosti (odmítnutí, nebo schválení dohody o vystoupení a rozhodnutí o dalším postupu britské vlády, pokud taková dohoda nebude existovat). Tato třetí varianta by parlamentu umožnila vyzvat britskou vládu, aby odvolala oznámení záměru vystoupit s tím důsledkem, že by Spojené království bylo nadále stranou smluv zakládajících Evropskou unii a členem Evropské unie²⁸.

46. Zasedmé Soudní dvůr není žádán o pouhé stanovisko čistě konzultativní povahy, jak (s jistými výhradami) naznačuje Komise. Ta ve svém písemném vyjádření připouští, že odpověď Soudního dvora je nezbytná k tomu, aby předkládající soud vydal „declarator“²⁹, o nějž je žádán, ovšem takové rozhodnutí je pouze konzultativní a nevyvolá vůči účastníkům řízení bezprostřední účinky.

47. Tento názor nesdílím, jelikož rozhodnutí předkládajícího soudu může, jak jsem právě uvedl, vyvolat právní účinky, neboť účastníky řízení, již jsou členy britského parlamentu, by oprávnělo iniciovat na základě unijního práva jednostranné odvolání oznámení záměru vystoupit.

48. I britská vláda tvrdí, že Soudní dvůr je žádán o konzultativní stanovisko k hypotetickému odvolání, které ona sama není ochotna učinit. Má za to, že zakládající smlouvy nepočítají s využitím řízení o předběžné otázce v takovém kontextu, neboť článek 50 SEU na rozdíl od čl. 218 odst. 11 SFEU nestanoví možnost vyžádat si od Soudního dvora posudek. Dodává, že k napadení legality tohoto (případného) odvolání by mělo dojít teprve po jeho učinění prostřednictvím přímé žaloby, a sice žaloby pro nesplnění povinnosti nebo žaloby na neplatnost. Konzultativní stanovisko Soudního dvora v politicky natolik citlivém případě, jako je brexit, by podle této vlády představovalo vměšování se do přijímání některých rozhodnutí – ještě v průběhu jednání – která musí přijmout výkonná nebo zákonodárná moc Spojeného království.

26 – Stanovisko Lorda Drummonda Younga, přiložené k předkládacímu usnesení, bod 59: „[...] departure from the European Union using the mechanism in article 50 involves venturing into completely new territory. In these circumstances, ascertaining the legal principles that apply to the use of article 50 and its consequences are a matter of great practical importance; to suggest otherwise appears to me to be manifestly absurd. The present situation should be contrasted with the position before article 50 was invoked, when the consequences of that act and the possibility of revoking it were truly hypothetical. Furthermore, many of the consequences of the article 50 declaration will become material as soon as the two-year time limit specified in that declaration comes into effect, on 29 March 2019. After that, the possibility of revocation will plainly be hypothetical. If the rights and powers of interested parties cannot be determined before that date, the country, and its legislature and executive, will be, metaphorically, sleepwalking into the consequences. That is plainly an impractical and undesirable result.“

27 – Předkládací usnesení, bod 10.

28 – Viz body 7 a 27 stanoviska Lorda Carlowaye, přiloženého k předkládacímu usnesení.

29 – Pojmem „declarator“ se rozumí soudní rozhodnutí vydané v odpověď na návrhové žádání účastníka řízení navrhuujícího, aby soud *deklaratorně* rozhodl způsobem příznivým pro jeho práva nebo pro jeho postavení.

49. Ani s těmito argumenty se neztotožňuji. Jak jsem již uvedl, Soudní dvůr nemá poskytnout konzultativní stanovisko, nýbrž spolupracovat s předkládajícím soudem tak, aby tento soud rozhodl *skutečný* spor mezi dvěma stranami s naprosto jasnými právními postoji, pro účely kterého je nezbytný výklad článku 50 SFEU. Předkládající soud, jenž má pochybnost o tom, zda postup upravený v tomto ustanovení umožňuje jednostranně odvolat oznámení záměru vystoupit, musí vyhlásit deklaratorní rozsudek s významnými dopady, přičemž tento rozsudek závisí na výkladu pravidla obsaženého v SEU.

50. V tomto kontextu je řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU vhodným nástrojem k rozptýlení zmíněné pochybnosti předem, tedy bez čekání na to, že bude odvolání učiněno. Již samotné připuštění možnosti učinit toto odvolání může, pokud ji Soudní dvůr potvrdí, vyvolat významné právní účinky, jelikož na ni budou členové parlamentu, již jsou navrhovateli v původním řízení, moci odkazovat při formulování konkrétního postoje.

51. Zodpovězením předběžné otázky tedy Soudní dvůr nebude plnit poradní funkci, nýbrž poskytne odpověď v souladu se svou jurisdikční funkcí (tedy s funkcí *nalézat právo*) tak, aby na jejím základě předkládající soud v rozsudku se skutečným právním dopadem rozhodl o určovacím návrhu předloženém navrhovateli.

52. Soudní dvůr tím, že předběžnou otázku vyřeší tímto způsobem, nevykročí z funkcí, jež mu svěřují články 19 SEU a 267 SFEU. Jeho výklad článku 50 SEU nepředstavuje zásah do politického procesu vyjednávání vystoupení Spojeného království z Unie. Slouží navíc k vyjasnění právního rámce tohoto vystoupení, jehož aktivními aktéry jsou výkonná a zákonodárná moc Spojeného království, z hlediska unijního práva.

53. Soudní dvůr kromě toho nesmí, stejně jako v jiných pro členské státy obzvláště *citlivých* případech, rezignovat na své povinnosti a neposkytnout odpověď na řádně (tj. v souladu s článkem 267 SFEU) zformulovanou otázku jen proto, že některé ze stran by tuto odpověď mohly interpretovat politicky, a nikoli čistě judikatorně.

54. Konečně musím poukázat na rozsudek *American Express*³⁰, citovaný v předkládacím usnesení, i kdyby jen proto, abych vyvrátil údajný rozpor mezi mým současným postojem a postojem, který jsem zastával ve stanovisku v téže věci³¹. Tehdy jsem se pochvalně vyjadřoval k pružnosti řízení *judicial review* a zároveň se stavěl zdrženlivě a kriticky k nepřiměřené laxnosti Soudního dvora, který připouští předběžné otázky položené v rámci řízení tohoto typu, „v nichž jde o posouzení platnosti unijních právních předpisů“.

55. Ve zmíněné věci jsem prosazoval názor, že mezi společnostmi *American Express* a britským správním orgánem nevyvstal žádný skutečný spor, protože tyto dva účastníci se na soud obrátili ve vzájemné shodě proto, aby Soudnímu dvoru položili otázky, které mu sami připravili. Z neexistence sporných postojů mezi účastníky řízení vyšla najevo, spíše než skutečný spor, uměle vytvořená procesní konstrukce, jejíž účastníci sledují jediný cíl, a sice domoci se výroku Soudního dvora.

56. V projednávané věci přitom nenastala, jak jsem již uvedl výše, žádná z těchto okolností. Zbývá jen dodat, že Soudní dvůr v každém případě uvedenou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce připustil, a to i za okolností, které jsem právě popsál.

57. Ze všech těchto důvodů se přikláním k názoru, že předběžná otázka musí být považována za přípustnou.

30 – Rozsudek ze dne 7. února 2018, C-304/16, EU:C:2018:66.

31 – Stanovisko ze dne 6. července 2017, *American Express* (C-304/16, EU:C:2017:524, body 42 až 47).

V. Posouzení předběžné otázky

58. Může členský stát (v tomto případě Spojené království) odvolat oznámení záměru vystoupit z Unie poté, co jej zaslal Evropské radě?

59. Vzhledem k tomu, že článek 50 SEU nepodává na tuto na první pohled tak jednoduchou otázku odpověď, jsou nasnadě tři řešení, a sice a) nemůže, a to v žádném případě; b) může, a to bezpodmínečně, nebo c) může, za jistých podmínek. Argumentace odůvodňující každou z těchto odpovědí je nepochybně komplexní, o čemž svědčí diskuse, jež proběhla v členských státech (zejména ve Spojeném království) a v právníkové odborné literatuře³².

60. Spor vyústil v řízení o předběžné otázce, ve kterém

- navrhovatelé (A. Wightman a další) a vedlejší účastníci podporující navrhovatele (Tom Brake a Chris Leslie) prosazují jednostranné odvolání podléhající určitým podmínkám,
- kdežto Komise a Rada s možností jednostranného odvolání nesouhlasí, ale mají za to, že článek 50 SEU připouští odvolání (jež budu nazývat *dohodnuté*) jednomyslně schválené Evropskou radou.

61. Ve skutečnosti se v diskusi odráží spor – který se objevuje již v prvopočátcích zrodu práva tak, jak jej známe dnes – o účincích jednostranných projevů vůle určených třetím osobám a o jejich případném pozdějším odvolání. V římském právu lze v tomto ohledu nalézt jak názory rigidní (*optioe facta, ius eligendi consumitur*)³³, tak pružnější, které připouštějí zpětvzetí těchto projevů nebo upuštění od nich (*mutatio consilii*), pokud nejdou k újmě nebo na úkor třetí osobě.

62. Analyzování věci samé provedu podle této argumentační osnovy:

- nejprve se budu zabývat pravidly mezinárodního práva veřejného o odstupování států od mezinárodních smluv, včetně pravidel týkajících se odvolání odstoupení. Na základě této části analýzy bude možné dovodit, zda jsou tato pravidla použitelná na projednávanou věc;
- dále provedu výklad článku 50 SEU coby *lex specialis* a určím, zda podle něj nic nebrání jednostrannému odvolání oznámení záměru vystoupit. Bude-li tomu tak, posoudím požadavky, které musí členské státy dodržet, aby mohly toto jednostranné odvolání učinit;
- nakonec se budu věnovat možnosti dohodnutého odvolání, kterou navrhly Komise a Rada.

32 – Z autorů nakloněných odvolatelnosti oznámení záměru vystoupit viz Craig, P., „Brexit: A Drama in Six Acts“, *European Law Review*, 2016, č. 41, s. 447 až 468; Eeckhout, P. a Frantziou, E., „Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading“, *Common Market Law Review*, 2017, č. 54 (3), s. 695 a 734; Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H. a Facenna, G., „In the matter of Article 50 of the Treaty on European Union (The Three Knights’ Opinion)“, 2017; Sari, A., „Reversing a withdrawal notification under article 50 TEU: can a Member State change its mind?“, *European Law Review*, 2017, č. 42, s. 451 až 473; Tridimas, T., „Article 50: An Endgame without an End?“, *King’s Law Journal*, 2016, č. 27, s. 297 až 313.

Z autorů nakloněných neodvolatelnosti viz Gatti, M., „The Article 50 Procedure for Withdrawal from the EU: A Well-Designed Secession Clause“, Paper presented at the EU Studies Association (EUSA) Conference, Miami, 4.–6. května 2017. Panel 3I – Brexit: *Impact upon European Law and Integration*, s. 10 (<https://www.eustudies.org/conference/papers/download/431>); Papageorgiou, I., „The (ir)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU“, *Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*, European Parliament, 2018; Ostendorf, P., „The withdrawal cannot be withdrawn: the irrevocability of a withdrawal notification under art. 50(2) TEU“, *European Law Review*, 2017, č. 42(5), s. 767 až 776.

33 – „Po učinění výběru je právo volby vyčerpáno“ (*Digesta* 33.5.2.2 a 3).

A. Odstoupení od smluv v mezinárodním právu

1. Pravidla VÚSP, obvyčejová pravidla a praxe států v oblasti práva odstoupit od smlouvy

63. Státy se vzhledem k tomu, že základem úpravy mezinárodních smluv je zásada *pacta sunt servanda*, zakotvená v článku 26 VÚSP, zdráhají uznat právo státu, který je smluvní stranou mezinárodní smlouvy, od ní jednostranně odstoupit. Proto článek 42 VÚSP stanoví, že „[z]áník smlouvy, její výpověď nebo odstoupení některé strany od smlouvy se mohou uskutečnit pouze na základě ustanovení smlouvy nebo této úmluvy“.

64. Možnost odstoupení od smlouvy je ve VÚSP výslovně stanovena:

- článek 54 umožňuje odstoupení státu, který je smluvní stranou, „v souladu s ustanoveními [dotčené] smlouvy“³⁴ nebo „kdykoliv se souhlasem všech stran po poradě s ostatními smluvními státy“³⁵;
- článek 56 stanoví, že pokud smlouva neobsahuje výslovná pravidla, podle kterých může být vypovězena nebo od ní může být odstoupeno, lze od ní odstoupit jen tehdy, pokud je potvrzeno, že bylo úmyslem stran připustit možnost odstoupení, nebo pokud lze právo odstoupit od smlouvy vyvodit z povahy smlouvy³⁶.

65. Mezinárodní praxe jednostranného odstupování od mnohostranných smluv není nijak bohatá, i když příklady nalézt lze. V posledních letech k němu v důsledku neochoty některých vlád, které odmítají mezinárodní smlouvy a účast v mezinárodních organizacích, dochází častěji³⁷.

66. Došlo i k odstoupením od smlouvy na určitou dobu, po které následovalo pozdější přistoupení k téže smlouvě. O jeden z nejrelevantnějších příkladů se postaraly komunistické země na začátku studené války, které opustily Světovou zdravotnickou organizaci (WHO) a Organizaci Spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO). Vzhledem k tomu, že smlouvy zřizující tyto dvě mezinárodní organizace neobsahovaly ustanovení o odstoupení, byly západní státy přesvědčeny o tom, že odstoupení od nich závisí na souhlasu ostatních států, které byly jejichmi stranami. Komunistické země na podporu svého názoru uvedly jako obecnou zásadu mezinárodního práva to, že státy nemohou být nuceny zůstat proti své vůli smluvními stranami³⁸.

34 – Tak tomu je právě v případě článku 50 SEU.

35 – Články 64 až 68 VÚSP obsahují procesní pravidla, která je třeba dodržet při odstupování od mnohostranné smlouvy podle článků 54 a 56 VÚSP.

36 – V tomto posledním případě musí strana oznámit svůj úmysl odstoupit od smlouvy nejméně dvanáct měsíců předem.

37 – Viz referenční dílo Helfer, R. L., „Exiting treaties“, *Virginia Law Review*, č. 91, listopad 2005, s. 1579 až 1648, jakož i Brölmann, C., Collins, R., El Droubi, S., a Wessel, R.: „Exiting International Organizations. A brief introduction“, draft to be published in *International Organizations Law Review*, 2018, č. 2; a Bradley, C. a Helfer, R. L.: Insights from the United Kingdom or South Africa?, *AJIL*, 2018, č. 111, s. 428 až 433. Africká unie varovala před masivním vystupováním z Mezinárodního trestního soudu: *Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622, (XXVIII) (31. ledna 2017), a *Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (29. ledna 2018).

38 – Dock, M. C., „Le retrait des membres des organisations internationales de la famille des Nations Unies“, *Annuaire français de droit international*, 1994, s. 111.

67. V důsledku těchto událostí byla úmluva, jíž se zřizuje UNESCO, změněna a bylo do ní včleněno ustanovení zakotvující právo jednostranně od ní odstoupit³⁹. Tohoto ustanovení využilo Spojené království (které opustilo UNESCO dne 31. prosince 1985 a znovu k ní přistoupilo dne 1. července 1997) a Spojené státy (které z ní vystoupily dne 31. prosince 1984 a opět do ní vstoupily dne 3. října 2003). V roce 2017 Spojené státy znovu vystoupily z této mezinárodní organizace a stejně tak učinil i Izrael⁴⁰.

68. V souvislosti s odvoláním oznámení o odstoupení od mezinárodních smluv lze vedle několika historických precedentů⁴¹ uvést i příklady z nedávné doby, které by mohly být zajímavé pro projednávanou věc. Konkrétně uvedu případ Panamy, Gambie a Jihoafrické republiky⁴².

69. Dne 19. srpna 2009 panamská vláda oznámila⁴³ své odstoupení od smlouvy, kterou se zřizuje Střeodoamerický parlament a další politické orgány (dále jen „PARLACEN“)⁴⁴, přičemž na jeho podporu poukázala na čl. 54 písm. b) VÚSP. Členové PARLACEN toto oznámení odmítli, načež panamská vláda požádala Asamblea Nacional (Národní shromáždění) o schválení zákona č. 78 ze dne 11. prosince 2011, ve kterém se odrazilo toto oznámení a navrhovalo zrušení panamských ratifikačních listin ke zmíněné smlouvě. Corte Suprema de Justicia de Panamá (Nejvyšší soud Panamy) ovšem rozhodl, že tento zákon je protiústavní pro rozpor s článkem 4 panamské Ústavy („Panamská republika dodržuje pravidla mezinárodního práva“), neboť smlouva o PARLACEN neobsahovala výslovné ustanovení o odstoupení a podle článků 54 a 56 VÚSP nebylo odstoupení proveditelné⁴⁵. V důsledku toho rozsudku bylo oznámení Panamy o odstoupení odvoláno a členství této země v PARLACEN bylo obnoveno⁴⁶.

70. Další dva případy se týkají úmluvy, kterou se zřizuje Mezinárodní trestní soud (ICC), tedy Římského statutu z roku 1998⁴⁷:

– gambijská vláda v únoru 2017 poté, co moc převzal nový prezident, odvolala oznámení o odstoupení učiněné v listopadu 2016⁴⁸;

39 – Podle znění čl. II odst. 6 [schváleného na 8. zasedání (1954) valného shromáždění (8 C/Resoluciones, s. 12)] úmluvy, jíž se zřizuje Organizace Spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu, sjednané v Londýně dne 16. listopadu 1945, platí: „Každý členský stát a každý přidružený člen Organizace může od ní odstoupit prostřednictvím oznámení předaného generálnímu řediteli. Oznámení nabude platnosti dne 31. prosince roku následujícího po roce, ve kterém bylo učiněno. Odstoupením se nemění finanční závazky, které má dotčený stát vůči Organizaci ke dni, kdy k němu dojde. Oznámení o odstoupení přidruženého členu činí jeho jménem členský stát nebo orgán odpovědný za jeho mezinárodní vztahy.“

40 – <http://www.unesco.org/new/en/member-states/member-states-information/>.

41 – Španělsko opustilo Společnost národů v roce 1926, ovšem v roce 1928 své rozhodnutí odvolalo a devátého zasedacího období se aktivně účastnilo.

42 – Papageorgiou, I., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, s. 9 a 10.

43 – <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/4755->

44 – Text této smlouvy, která neobsahuje výslovné ujednání o odstoupení, je dostupný na <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>.

45 – Rozsudek Corte Suprema de Justicia (Pleno) [Nejvyšší soud (plénum)] ze dne 2. února 2012, https://vlex.com.pa/vid/accion-inconstitucionalidad-sala-pleno-375091942?_ga=2.13901559.115975578.1539971406-1717765214.1539971406.

46 – <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/369/Reintegro-de-Panama-al-PARLACEN.aspx>.

47 – Text Římského statutu byl rozeslán jako dokument A/CONF.183/9, ze dne 17. července 1998, ve znění protokolů ze dne 10. listopadu 1998, 12. července 1999, 30. listopadu 1999, 8. května 2000, 17. ledna 2001 a 16. ledna 2002. Statut vstoupil v platnost dne 1. července 2002. V nedávné době Africká unie pohrozila ICC masivním vystupováním z něj (*Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622, (XXVIII) (31. ledna 2017), a *Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (29. ledna 2018).

48 – *Assembly of States Parties President welcomes Gambia's decision not to withdraw from the Rome Statute*, ICC [Press Communique], 17. února 2017, dostupné na <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=PR1274>.

– vláda Jihoafrické republiky, která v říjnu 2016 oznámila své odstoupení od Římského statutu⁴⁹, v březnu 2017⁵⁰ sdělila odvolání tohoto oznámení poté, co jej zrušil jihoafrický High Court (vrchní soud)⁵¹.

71. S ohledem na takovou mezinárodní praxi by mohla vyvstat otázka, zda možnost odvolat oznámení odstoupení od smlouvy nabyla povahu mezinárodního obyčejového pravidla. Anebo, jinými slovy, zda je do článku 68 VÚSP, podle kterého oznámení nebo listiny uvedené v člancích 65 a 67 mohou být odvolány kdykoliv před tím, než vstoupí v platnost, převzato obyčejové pravidlo mezinárodního práva.

72. Články 65 až 68 jsou součástí oddílu 4 části V VÚSP, který obsahuje procesní pravidla platná pro případy uplatnění důvodů neplatnosti smluv, jejich zániku, odstoupení od nich a přerušování jejich provádění:

- článek 65 ukládá státu, jenž si přeje odstoupit od smlouvy, povinnost oznámit svůj záměr ostatním státům, které jsou jejími stranami, a uvést zamýšlené opatření, pokud jde o smlouvu, a jeho odůvodnění. Tyto ostatní státy mají nejméně tři měsíce na to, aby vůči odstoupení od smlouvy vznesly námitky;
- není-li vznesena žádná námitka, může stát, který si přeje odstoupit od smlouvy, na základě článku 67 učinit úkon o odstoupení od smlouvy písemně ve formě listiny a tuto zaslat ostatním státům, které jsou stranou dané smlouvy, a
- článek 68 stanoví, že „[o]známení nebo listina uvedené v člancích 65 a 67 mohou být odvolány kdykoliv před tím, než vstoupí v platnost“.

73. Článek 68 VÚSP byl přijat, aniž proti němu hlasoval kterýkoli ze států účastnících se mezivládní konference, na níž byla tato úmluva vypracována na základě návrhu článků předloženého Komisí pro mezinárodní právo, v jejímž rámci byly postoje k tomuto článku jednotné⁵².

49 – Důvodem bylo odmítnutí zatknout súdánského prezidenta U. al-Bašíra po dobu jeho účasti na summitu Africké unie konaném v červnu 2015 a předat jej Mezinárodnímu trestnímu soudu.

50 – *Assembly of States Parties President welcomes the revocation of South Africa's withdrawal from the Rome Statute*, [Press Communique], 11. března 2017, dostupné na <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1285>.

51 – Vláda oznámila odstoupení od smlouvy bez předchozího schválení jihoafrickým parlamentem, což podle High Court (vrchní soud) představovalo porušení jihoafrické Ústavy, a proto tento soud uložil vládě povinnost odvolat toto oznámení. Rozsudek High Court of South Africa (Gauteng Division, Pretoria) [Vrchní soud Jižní Afriky (pobočka pro Gauteng, Pretoria), Jihoafrická republika], věc č. 83145/2016, ze dne 22. února 2017, *Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation*, 2017 (3) SA 212 (GP).

52 – Návrh byl schválen 94 hlasy pro, žádným proti a 8 zdrženými se hlasování. Viz 28th Plenary Meeting (16. května 1969) *in* United Nations, *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Second Session* (New York: United Nations, 1970, s. 157).

74. Tato okolnost by mohla navozovat dojem, že článek 68 VÚSP kodifikuje obyčejové pravidlo⁵³. Nicméně tuto normu, související s články 65 a 67 lze považovat spíše za pravidlo procesní povahy, které je projevem pokroku v rozvoji mezinárodního práva než za kodifikaci mezinárodního obyčej⁵⁴. Tak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku Racke⁵⁵ v souvislosti s článkem 65 VÚSP a myslím, že týž závěr lze uplatnit i na článek 68 VÚSP (i když uznávám, že o této otázce nepanuje shoda)⁵⁶.

75. V této situaci relativní nejistoty, kterou nejnovější praxe států v oblasti odvolávání oznámení o odstoupení od mezinárodních smluv nerozptyluje, by Soudní dvůr podle mého názoru jen stěží mohl prohlásit obsah článku 68 VÚSP – tedy pravidlo, že oznámení odstoupení od smlouvy učiněná členským státem mohou být jednostranně odvolána kdykoliv před tím, než vstoupí v platnost – za platné *obyčejové pravidlo*.

76. Článek 68 VÚSP nicméně bez ohledu na to, zda je nebo není obyčejovým pravidlem mezinárodního práva, je pro instanci povolnou k výkladu nezanedbatelným zdrojem inspirace, jak vysvětlím níže.

2. Uplatnění ustanovení VÚSP upravujících odstupování od smluv na Evropskou unii a její členské státy

77. Jsou pravidla VÚSP o odstupování od mezinárodních smluv použitelná na vystoupení členského státu z Evropské unie? Jaký by případně mohl být vztah mezi VÚSP a ustanoveními článku 50 SEU?

78. Smlouva o Evropské unii je mezinárodní smlouvou uzavřenou mezi státy a zároveň zakládající listinou mezinárodní organizace (Evropské unie). Jako taková je proto smlouvou, na kterou se VÚSP vztahuje, jak stanoví článek 5 této úmluvy⁵⁷. Je nicméně třeba připomenout, že Unie není stranou VÚSP a několik jejích států (Francie, Rumunsko) také ne. Ustanovení VÚSP upravující odstoupení od smlouvy a možné odvolání tohoto odstoupení, zejména článek 68 VÚSP, se proto v rámci unijního práva neuplatní jakožto pravidlo mezinárodní smlouvy.

79. Mezinárodní obyčejová pravidla ovšem členské státy i Evropskou unii vážou a mohou být v unijním právu pramenem práv a povinností⁵⁸.

53 – Jiný názor má Tzanakopoulos, A., „Article 68 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties“, in Oliver Corten a Pierre Klein, eds., Oxford University Press, 2011, č. II, s. 1565. Krieger, H., „Article 68“, in Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2. vyd., Springer, Berlín, 2018, s. 1259, je více nakloněn obyčejové povaze článku 68.

54 – V rozsudku ze dne 3. února 2006, *Ozbrojené aktivity na území Konga (Demokratická republika Kongo v. Rwanda – nové podání z roku 2002)*, I. C. J. Reports, 2006, s. 6, bod 125, dospěl Mezinárodní soudní dvůr k názoru, že do článku 66 VÚSP není převzato mezinárodní právo. Týž soud ovšem v rozsudku ze dne 25. září 1997, *Projekt Gabčíkovo-Nagymaros (Maďarsko v. Slovensko)*, I. C. J. Reports 1997, s. 7, bod 109, určil, že články 65 a 67 VÚSP, pokud nekodifikují obyčejové právo, přinejmenším mezinárodní obyčejové právo odrážejí a obsahují jisté procesní zásady vycházející z povinnosti jednat v dobré víře.

55 – Rozsudek ze dne 16. června 1998 (C-162/96, EU:C:1998:293, bod 59): „zvláštní normy procesní povahy, jež [článek 65 VÚSP] obsahuje, nejsou součástí mezinárodního obyčejového práva“. Ještě jednoznačněji se vyjádřil generální advokát F. G. Jacobs ve svém stanovisku v této věci (EU:C:1997:582, bod 96), podle kterého „[č]lánek 65 [VÚSP] stanoví sice příslušná procesní pravidla, avšak tato pravidla patrně přímo neodrážejí pravidla mezinárodního obyčejového práva. Mám za to, že ustanovení [VÚSP] týkající se procesních pravidel jsou, jak by se dalo očekávat, podrobnější a konkrétnější než pravidla mezinárodního obyčejového práva“.

56 – K této problematice viz opačné názory, jež hájí Sari, A., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, č. 3, s. 466 až 469, který se kloní k názoru, že článek 68 ozřejmuje obyčejové pravidlo, a Papageorgiou, I., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, s. 13 až 16, podle kterého článek 68 odráží pokrok v rozvoji mezinárodního práva.

57 – Článek 5 VÚSP, který se týká smluv zakládajících mezinárodní organizace a smluv přijatých v mezinárodních organizacích, stanoví, že tato úmluva „se vztahuje na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci, bez újmy všech příslušných pravidel dané organizace“.

58 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, bod 47): „Unie [je] v souladu s ustálenou judikaturou povinna vykonávat své pravomoci v souladu s mezinárodním právem jako celkem, kam patří nejen pravidla a zásady obecného a obyčejového mezinárodního práva, ale také ustanovení mezinárodních úmluv, které ji zavazují (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, *Poulsen a Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9, 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, a ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America a další*, C-366/10, EU:C:2011:864, body 101 a 123)“.

80. Po objasnění mých výhrad vůči možnosti považovat pravidlo odvolatelnosti oznámení odstoupání od smluv, obsažené v článku 68 VÚSP, za mezinárodní obyčejové pravidlo se mi jeví jako nemožné použít jej coby právní základ pro vystoupení členského státu z Unie mimo postup podle článku 50 SEU.

81. Ve smlouvách zakládajících Evropskou unii je totiž obsaženo výslovné ustanovení o odstoupení od nich (článek 50 SEU), jež představuje *lex specialis* ve vztahu k pravidlům (k článkům 54, 56 a 64 až 68 VÚSP) mezinárodního smluvního práva v této oblasti. Odstoupení členského státu od smluv zakládajících Unii musí proto proběhnout v zásadě podle ustanovení článku 50 SEU.

82. Nic přitom instanci povolane k výkladu nebrání využít článků 54, 56, 65, 67 a především článku 68 VÚSP k tomu, aby dovodila určitá výkladová vodítka k rozptýlení nejasností v případě otázek, které článek 50 SEU výslovně neupravuje. Tak je tomu u otázky odvolatelnosti oznámení vystoupení, kterou článek 50 SEU neupravuje vůbec.

83. Na této interakci není nic neobvyklého. Soudní dvůr využil pravidla VÚSP týkající se výkladu smluv, zejména jejich článků 31 a 32⁵⁹, k vyjasňování smyslu ustanovení smluv zakládajících Unii⁶⁰, mezinárodních smluv uzavřených Unii se třetími zeměmi, pravidel sekundárního práva⁶¹, a dokonce dvoustranných smluv mezi členskými státy, když mu byl předložen spor na základě rozhodčí smlouvy (článek 273 SFEU)⁶².

84. V projednávané věci jde o výklad článku 50 SEU, jež upravuje právo na vystoupení z Unie. Taková možnost, stejně jako přijímání změn (článek 48 SEU), přistoupení (článek 49 SEU) a ratifikace (článek 54 SEU) smluv zakládajících Unii, souvisí s východisky těchto smluv a představuje problematiku charakteristickou pro mezinárodní právo.

85. Článek 50 SEU, jehož znění je inspirováno články 65 až 68 VÚSP⁶³, je ve vztahu k obecným pravidlům mezinárodního práva v oblasti odstoupání od smluv, jak jsem již uvedl, *lex specialis*, ale nejde o soběstačné ustanovení upravující vyčerpávajícím způsobem všechny jednotlivé podrobnosti tohoto odstoupení⁶⁴. Nic tedy nebrání tomu, aby se při zaplňování mezer článku 50 SEU přihlédlo i k obsahu článku 68 VÚSP, i když ten *stricto sensu* není odrazem mezinárodního obyčejového pravidla.

59 – Podle čl. 31 odst. 1 VÚSP „[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“. Článek 32 VÚSP jako doplňkové prostředky výkladu uvádí konkrétní použití přípravných materiálů na smlouvě a okolností, za nichž byla smlouva uzavřena.

60 – V rozsudku ze dne 15. září 2011, Komise v. Slovensko (C-264/09, EU:C:2011:580, bod 41), se uvádí, že „[p]odle ustálené judikatury je [...] účelem čl. 307 prvního pododstavce ES upřesnit v souladu se zásadami mezinárodního práva, které vyplývají zejména z čl. 30 odst. 4 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969, že uplatňování Smlouvy o ES se nedotýká závazku dotyčného členského státu dodržovat práva třetích zemí vyplývající z dřívější dohody a plnit své příslušné povinnosti“. Viz rovněž rozsudek ze dne 14. října 1980, Burgoa (812/79, EU:C:1980:231, bod 8).

61 – Rozsudky ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, bod 43); 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); ze dne 24. listopadu 2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, bod 94); ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, bod 86), a ze dne 27. února 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, bod 58). V rozsudku ze dne 11. července 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, bod 67), se uvádí, že „[p]ro účely výkladu ustanovení úmluvy z Montego Bay je třeba vycházet z pravidel obyčejového mezinárodního práva promítnutých do ustanovení čl. 31 odst. 1 [VÚSP], jimiž jsou unijní orgány vázány a která jsou součástí unijního právního řádu [...] a z nichž vyplývá, že smlouva 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 této smlouvy“.

62 – Rozsudek ze dne 12. září 2017, Rakousko v. Německo (C-648/15, EU:C:2017:664, bod 39).

63 – Tak je uvedeno v přípravných pracích Evropského konventu, které byly základem pro znění článku 50 SFEU. Viz dokument CONV 648/03, hlava X: *Členství v Unii*, 2. dubna 2003, příloha II, s. 9, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00648.en03.pdf>, v němž se píše, že „[t]oto ustanovení není v současných Smlouvách obsaženo. Stanoví postup pro případ, že se některý z členských států rozhodne vystoupit z Evropské unie. Postup upravený v tomto ustanovení částečně vychází z Vídeňské úmluvy o smluvním právu“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

64 – Opačný postoj má Odermatt, J., „Brexit and International law: disentangling legal orders“, *Emory International Law Review*, č. 31, 2017, s. 1065.

B. Jednostranné odvolání oznámení záměru vystoupit v kontextu článku 50 SEU

86. Postup podle článku 50 SEU, zavedený do této Smlouvy v rámci reforem provedených Lisabonskou smlouvou, se zahajuje rozhodnutím o vystoupení, které daný stát musí přijmout „v souladu se svými ústavními předpisy“.

87. Další fáze tohoto postupu shrnul Soudní dvůr takto: „zahrnuje zaprvé oznámení záměru vystoupení Evropské radě, zadruhé sjednání a uzavření dohody o podmínkách vystoupení s přihlédnutím k budoucím vztahům mezi dotyčným státem a Uníí a zatřetí vystoupení z Unie v pravém slova smyslu ke dni vstupu této dohody v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení Evropské radě, pokud ta po dohodě s dotyčným členským státem jednomyslně nerozhodne o prodloužení této lhůty“⁶⁵.

88. Pro účely určení, zda článek 50 SEU s ohledem na skutečnost, že tuto otázku neupravuje, připouští jednostranné odvolání oznámení záměru vystoupit, je třeba využít výkladových technik, které Soudní dvůr obvykle využívá⁶⁶, a podpůrně těch, které stanoví články 31 a 32 VÚSP.

89. Především přitom již na tomto místě, že článek 50 SEU podle mého názoru připouští jednostranné odvolání učiněné oznamujícím členským státem kdykoliv před uzavřením dohody o vystoupení z Unie.

1. Doslovný a kontextuální výklad článku 50 SEU

90. Obecně lze hájit jak postoj, že co není normativně zakázáno, je dovoleno, tak postoj, že právní vakuum znamená neexistenci práva⁶⁷. Vzhledem k tomu, že z článku 50 SEU neplyne přímá odpověď na otázku předkládajícího soudu, doslovný přístup vskutku nelze uplatnit a bude nutné analyzovat tento článek v jeho kontextu, tedy zabývat se jeho smyslem s ohledem na jeho *ratio legis* v širším normativním rámci, jehož je součástí.

91. Článek 50 odst. 1 SEU upravuje první fázi postupu tak, že „[k]aždý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit“. Tato první (vnitrostátní) fáze přísluší tedy výlučně vystupujícímu členskému státu, neboť vystoupení je právem přiznaným každému státu, který je stranou smluv zakládajících Unii.

92. Rozhodnutí o vystoupení, přijaté jednostranně v rámci výkonu suverenity vystupujícího členského státu⁶⁸, je podle článku 50 SEU podmíněno jen tím, aby bylo přijato v souladu s jeho ústavními předpisy. Povinnost oznámit Evropské radě záměr vystoupit a lhůta dvou let pro sjednání dohody zachycující podmínky tohoto vystoupení představují jen formální náležitosti a neomezují jednostrannou povahu původního rozhodnutí o vystoupení.

93. Jak jsem uvedl již výše, zavedená úprava práva na vystoupení podle článku 50 SEU je inspirována pravidly mezinárodního práva (zejména články 54 a 56 VÚSP). Považuji to takto za logické, neboť odstoupení od mezinárodní smlouvy je z povahy věci jednostranným aktem státu, který je smluvní stranou. Právo na vyvázání se ze smlouvy, již je stát smluvní stranou (odstoupení od ní nebo její výpověď), je – stejně jako pravomoc smlouvu uzavřít (*treaty making power*) – projevem svrchovanosti tohoto státu. Je-li rozhodnutí daného státu uzavřít smlouvu jednostranné, je jednostranné i rozhodnutí odstoupit od ní.

65 – Rozsudek ze dne 19. září 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, bod 46).

66 – Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudky ze dne 25. ledna 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, bod 30, a ze dne 16. listopadu 2016, Hemming a další, C-316/15, EU:C:2016:879, bod 27).

67 – „*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*“ (kde zákon chce, tam promlouvá, kde nechce, tam mlčí).

68 – Komise uznává, že „právo na vystoupení z Unie je jednostranným právem každého členského státu“ (písemné vyjádření, bod 17).

94. Jednostranná povaha rozhodnutí odstoupit od smlouvy je argumentem podporujícím možnost jednostranně odvolat oznámení tohoto rozhodnutí, a to kdykoliv před tím, než definitivně začne vyvolávat účinky. Z tohoto hlediska by jednostranné odvolání bylo též projevem suverenity odstupujícího státu, jenž se rozhodne změnit své původní rozhodnutí.

95. Jednostranná povaha první fáze se podle mého mínění vztahuje i na druhou etapu postupu podle článku 50 SEU, tedy na fázi jednání, která se zahajuje oznámením záměru vystoupit Evropské radě a vrcholí po dvou letech, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o jejím prodloužení. Je nicméně jasné, že protiváhou jednostranné povahy je v této druhé fázi jednání unijních orgánů, k čemuž se ještě vrátím níže v tomto stanovisku.

96. Pro uznání odvolatelnosti oznámení o odstoupení od smluv lze podle mě s větší argumentační vahou než proti němu (i když, uznávám, argumenty proti němu nejsou irelevantní) uvést níže rozvedené důvody.

97. Zaprvé hmotněprávních a procesních povinností, které článek 50 SEU ukládá členskému státu, jenž se rozhodl vystoupit, není mnoho:

- musí oznámit (rozumí se písemně, i když toto není upřesněno) Evropské radě svůj záměr, ale není povinen jej odůvodňovat ani uvádět důvody, které jej vedou k vystoupení z Unie, a
- po oznámení musí tento stát vyčkat dva roky, po jejichž uplynutí může opustit Unii bez dalšího⁶⁹, neboť uzavření dohody není podmínkou k dovršení procesu vystoupení⁷⁰.

98. Tyto charakteristiky fáze jednání jsou prvním náznakem toho, že stát, který oznámil svůj záměr vystoupit, si po dobu dvou let zachovává takřkajíc své *panství* nad vůlí vyjádřenou v řečeném oznámení. Tak jako v jiných oblastech práva i zde platí, že neexistuje-li výslovný zákaz nebo nestanoví-li jiné pravidlo jinak, může ten, kdo jednostranně učinil projev vůle určený jinému, vzít tento projev vůle zpět až do okamžiku, kdy po akceptaci adresátem, vyjádřené určitým jednáním nebo podepsáním smlouvy, nastanou jeho účinky.

99. Zadruhé se v čl. 50 odst. 2 SEU uvádí, že „[č]lenský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě“, čímž se aktivuje druhá fáze postupu. Toto ustanovení hovoří o oznámení „záměru“ vystoupit, a nikoli samotného vystoupení, protože k vystoupení může dojít jen po uzavření dohody nebo, bez jejího uzavření, po uplynutí lhůty dvou let.

100. *Záměry* nebývají definitivní a mohou se změnit. Kdo třetí osobě oznámí svůj záměr, může v ní sice vyvolat očekávání, avšak nevzniká mu povinnost se jej neodvolatelně držet. K tomu, aby tento záměr měl takový účinek, by jeho sdělení muselo obsahovat výslovnou zmínku o jeho neodvolatelné povaze.

101. Tento argument, který souvisí spíše s formulací textu, zajisté nemá takovou přesvědčivost jako na první pohled, jelikož výraz *rozhodnutí* je použit v čl. 50 odst. 2 SEU („[č]lenský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr“) stejně jako v odstavci 1 („[k]aždý členský stát se [...] může rozhodnout“). V odstavci 2 by však mohla být použita formulace „oznámí toto rozhodnutí“ (nebo tak podobně) namísto „oznámí svůj záměr“. Posledně uvedený výraz, který bezpochyby není výsledkem nepozornosti, musí mít určitý význam.

69 – Proto se uvádí, že právo vystoupit podle článku 50 SFEU je jednostranné a bezpodmínečné, i když ne bezprostřední. Viz Closa Montero, C., „Interpreting Article 50: exit and voice and... what about loyalty?“, *EU Working Paper RSCAS 2016/71*, s. 12 až 16, a Mariani, P., *Lasciare l'Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Egea, Milán, 2018, s. 94 až 101.

70 – Povinnost zahájit jednání s Uní za účelem stanovení podmínek vystoupení by vystupujícímu státu mohla ukládat nanejvýše povinnost loajální spolupráce, a i to jako povinnost zachovat se určitým způsobem, a nikoli jako povinnost dosáhnout výsledku.

102. Lze se proto domnívat, že použití slova „záměr“ a slovesa v budoucím čase („který se rozhodne“, a nikoli „který se rozhodl“) v čl. 50 odst. 2 SEU umožňuje danému státu učinit v průběhu postupu „krok zpět“ a neuskutečnit svůj původní záměr vystoupit, pokud k tomu dojde podle jeho ústavních pravidel⁷¹.

103. Zatřetí existuje mezi první a druhou fází postupu vztah závislosti, který také dokládá, jaký vliv má převládající jednostranná povaha prvotní fáze na fázi následující. Jednání lze zahájit teprve po oznámení záměru vystoupit, k čemuž je nezbytné, aby členský stát postupoval v souladu se svými ústavními předpisy.

104. Rozhodnutí o vystoupení může přitom být zrušeno, pokud orgán, který má k tomu pravomoc (zpravidla vrcholné soudy jednotlivých států), rozhodne, že nebylo přijato v souladu s ústavními předpisy. V tomto kontextu považují za neoddiskutovatelné, že stát, který oznámil svůj záměr, musí rovněž sdělit, že toto oznámení jednostranně odvolává, neboť jeho původní rozhodnutí nesplňovalo nezbytnou podmínku.

105. I když nastalá situace není zcela totožná se situací popsanou v předchozím bodě, mám za to, že pokud je původní rozhodnutí členského státu v důsledku jednání podle ústavních předpisů (příkladem lze uvést referendum, významné hlasování v parlamentu, uspořádání všeobecných voleb, ze kterých vzejde nesouhlasící většina atd.) změněno a ústavněprávní základ, z něhož vycházelo, tím pádem zanikne, je také logické, aby tento stát v souladu s čl. 50 odst. 1 SEU mohl a musel oznámit tuto změnu Evropské radě.

106. V obou případech ztrácí první fáze postupu svůj základ, ať již proto, že původní rozhodnutí nebylo platně přijato, nebo proto, že bylo zvráceno či zrušeno uplatněním vnitrostátních ústavních mechanismů⁷². Logicky tím musí být ovlivněna i druhá etapa postupu, neboť odpadá předpoklad pro její zahájení. Neexistuje-li ústavněprávní základ pro vystoupení, musí daný stát Evropské radě oznámit, že odvolává své dřívější oznámení záměru vystoupit⁷³.

107. Výše⁷⁴ popsaná mezinárodní praxe tento závěr potvrzuje. Shora uvedené precedenty jasně nasvědčují tomu, že oznámení o odstoupení od mezinárodní smlouvy je odvolatelné, když vyjde najevo porušení ústavních předpisů státu nebo když dojde k politické změně, která vede ke změně vůle odstupujícího státu, jenž se rozhodne být nadále vázán danou smlouvou.

108. Tyto precedenty nevybočily z rámce vymezeného článkem 68 VÚSP, který připouští odvolatelnost oznámení o odstoupení od smlouvy kdykoliv před tím, než vstoupí v platnost, jak bylo již řečeno. Bez ohledu na to, zda je článek 68 VÚSP vyjádřením pravidla mezinárodního obyčejového práva, není pochyb o tom, že článek 50 SEU je inspirován VÚSP, a já nevidím jediný důvod k tomu, aby se totéž pravidlo neuplatnilo *per analogiam* u postupu vystupování z Unie.

109. Trvání na sjednání dohody o odstoupení od smluv zakládajících Unii s členským státem, který si již nepřeje ji opustit, poté, co byly spuštěny ústavní mechanismy ke změně původního rozhodnutí, považují navíc za závěr neslučitelný se zdravým rozumem, ke kterému by systematický výklad článku 50 SEU vést neměl.

71 – Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H. a Facenna, G., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, s. 18 a 19.

72 – V tomto smyslu viz Craig, P., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, s. 464, jakož i Eeckhout, P. a Frantziou, E., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, s. 712 a 713.

73 – Argument, že po oznámení záměru vystoupit Evropské radě je postup spuštěn a v žádném případě není cesty zpět, takže jakákoli změna původního rozhodnutí státu v souladu s jeho ústavními předpisy je irelevantní a nemůže zastavit postup vystupování a odvolání oznámení je nemožné (Gatti, M.: *op. cit.* v poznámce pod čarou 32), mě nepřesvědčuje.

74 – Body 68 až 70 tohoto stanoviska.

110. Z jiného úhlu pohledu lze shledat, že pokud tyto mechanismy zahrnují rozhodnutí vnitrostátního parlamentu daného státu, jež tak přispívá k určování rysů jeho vlastní „národní identit[y], která spočívá v [jeho] základních politických a ústavních systémech“ a kterou spojuje s jeho členstvím v Unii, pak by základní zásady uvedené v článku 4 SEU měly napomáhat přijetí tohoto nového rozhodnutí jakožto projevu „úcty“ ve smyslu odstavce 2 téhož článku.

111. Začtvrté se ztotožňují s vyjádřením A. Wightmana a dalších v tom smyslu, že neuznání odvolatelnosti oznámení záměru vystoupit v případech, kdy členský stát v souladu se svými ústavními požadavky změní svou vůli a přeje si v Unii zůstat, by *de facto* vedlo k nucenému vystoupení z této mezinárodní organizace.

112. Toto neuznání by totiž znamenalo totéž co nepřímé vyloučení z Unie, přičemž článek 50 SEU nijak nenaznačuje, že by se postup vystupování mohl přeměnit v jakýsi způsob vyloučení členského státu. Kromě toho v průběhu Konventu o budoucnosti Evropy nebyl schválen pozměňovací návrh, podle kterého by právo členských států na dobrovolné vystoupení bylo doplněno o právo vyloučit z Unie ty členské státy, které by soustavně porušovaly její hodnoty⁷⁵.

113. Zapáté nelze odvolatelnost oznámení záměru vystoupit odmítat s odvoláním na to, že členský stát, který si přeje zůstat v Unii, má možnost (čl. 50 odst. 5 SEU) požádat o nové přistoupení k Unii postupem podle článku 49 SEU.

114. V článku 50 SEU nespátřuji nic, co by jej koncipovalo jako jednosměrný postup bez možnosti návratu („*one way street with no exits*“), podle kterého může členský stát po oznámení svého záměru vystoupit a po následném přehodnocení svého rozhodnutí jen vyčkat dva roky na vystoupení z Unie a ihned požádat o přistoupení k ní⁷⁶. Mám za to, že i jednání o budoucím přistoupení v průběhu druhé fáze postupu – s dvouletým limitem – poté, co se vůle členského státu změnila tak, že si již nepřeje opustit Evropskou unii, by bylo v rozporu s cílem článku 50 SEU. Systematický výklad článku 50 SEU nemůže vést k takto nelogickým (či dokonce rozporuplným) situacím jen z toho důvodu, že by jednostranné odvolání oznámení záměru vystoupit mělo být považováno za nemožné.

115. Zašesté fáze jednání, která se zahajuje oznámením záměru vystoupit, v každém případě nemění postavení oznamujícího státu jako členského státu Unie. To potvrdil Soudní dvůr v rozsudku RO, když rozhodl, že oznámení „nemá za následek, že by se v členském státě, který oznámil svůj záměr vystoupit z Unie, přestalo používat unijní právo, a toto právo [...] tedy v tomto státě zůstává v plném rozsahu v platnosti až do jeho skutečného vystoupení z Unie“⁷⁷.

116. Členský stát, který aktivoval článek 50 SEU s cílem vystoupit z Unie, proto může v případě, kdy se jeho vůle změní, tento článek v souladu se svými ústavními předpisy deaktivovat, neboť čl. 50 odst. 1 SEU, se na něj *a contrario* nadále vztahuje. Oznámením záměru vystoupit začíná plynout lhůta dvou let pro jednání, ale oznamující stát jím není zbaven svého postavení členského státu a všech z toho plynoucích práv, s výjimkou omezení jeho účasti na jednáních a rozhodnutích Evropské rady a Rady, která se týkají jeho vystoupení (čl. 50 odst. 4 SEU).

117. Jsem přesvědčen, že argumenty, které jsem analyzováním článku 50 SEU právě předložil, mají větší váhu než argumenty v opačném smyslu, jež hájí Komise a Rada ve svých písemných vyjádřeních a část právní nauky⁷⁸.

75 – Přijata byla jen možnost pozastavit členským státům určitá práva, jak stanoví současný článek 7 SEU. Viz <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/global46.pdf>, s. 5.

76 – Derrick Wyatt, QC, považuje tuto možnost za nepatřičnou – srov. „The Process of Withdrawing from the European Union“, *House of Lords European Committee*, 11th Report of Session 2015–16, květen 2016, bod 10, dostupné na <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lddeucom/138/138.pdf>.

77 – Rozsudek ze dne 19. září 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, bod 46).

78 – Mimo jiné viz autory citované výše v poznámce pod čarou 32.

118. Chápu-li správně argumentaci Komise a Rady, která je v podstatě totožná, pak tyto dva orgány vykládají článek 50 SEU tak, že se charakteristiky počáteční fáze postupu vystupování zásadně liší od charakteristik prostřední a závěrečné fáze.

119. Počáteční fáze je podle jejich názoru úplně jednostranná a zůstává pod kontrolou členského státu. Naproti tomu prostřední fáze (jednání) má dvoustrannou či mnohostrannou povahu, takže se přednostně uplatní pravomoci unijních orgánů. Od okamžiku zahájení této druhé fáze ztrácí oznamující členský stát kontrolu nad postupem, takže své oznámení o vystoupení nemůže jednostranně odvolat. Takové odvolání by bylo proveditelné jen dohodou, jednomyslným rozhodnutím Evropské rady.

120. S takovým výkladem se nemohu ztotožnit.

121. Není pochyb o tom, že jednání orgánů ve druhé fázi postupu vystupování, a sice ve fázi jednání, je relevantní:

- Evropská rada přijímá oznámení záměru vystoupit, které jí předává vystupující členský stát;
- unijní orgány mají oprávnění sjednávat s vystupujícím členským státem dohodu o vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Uníí, a
- daný postup zahrnuje jednání podle čl. 218 odst. 3 SFEU a (případně) uzavření dohody jménem Unie Radou, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Možnost prodloužit lhůtu dvou let pro jednání přísluší Evropské radě po dohodě s vystupujícím členským státem.

122. Tyto pravomoci unijních orgánů, které procesu vystupování dodávají mnohostrannou povahu, přitom nijak nezbavují druhou fázi její jednostranné povahy, neboť východiskem této etapy je oznámení rozhodnutí (přesněji řečeno záměru) vystoupit, jež musí učinit daný členský stát a v důsledku jehož neplatnosti nebo jednostranného zrušení ztrácejí následující etapy svůj základ. Kromě toho daný stát nemá povinnost dosáhnout dohody, aby mohl vystoupit z Unie, a k dovršení procesu vystupování mu postačí nechat uplynout obligatorní lhůtu dvou let pro jednání, což posiluje prvek jednostrannosti i u této etapy postupu.

123. Lhůta dvou let (nejzazší, pokud nedojde k jejímu prodloužení) pro sjednání podmínek odstoupení je v ustanoveních jiných mezinárodních smluv obvyklá⁷⁹. Z existence takové lhůty nelze dovozovat nemožnost jednostranně odvolat oznámení záměru vystoupit. Tento časový úsek slouží nejen k přípravě vystoupení, ale i jako „cooling off period“, aby vystupující členský stát mohl případně přehodnotit svůj původní záměr a změnit názor⁸⁰.

124. Ani skutečnost, že Evropská rada má pravomoc prodloužit tuto lhůtu, neznamená, že by se toto prodloužení vymykalo kontrole oznamujícího státu a ten by nevyhnutelně musel vystoupit z Unie, i když se jeho postoj posunul. Prodloužení lhůty dvou let podle čl. 50 odst. 3 SEU stanoví Evropská rada jednomyslně, ovšem „po dohodě s dotyčným členským státem“. Jinými slovy, Evropská rada nemůže vnutit prodloužení členskému státu, který má možnost jak skutečně vystoupit z Unie uplynutím lhůty, tak odvolat toto oznámení kdykoliv před uzavřením dohody o vystoupení.

79 – Například čl. II odst. 6 úmluvy, již se zřizuje Organizace Spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu.

80 – Closa Montero, C., *op. cit.* v poznámce pod čarou 69, s. 15.

125. Rada dále jako argument proti jednostranné odvolatelnosti uvádí, že oznámení záměru vystoupit začíná vyvolávat některé účinky již od počátku druhé fáze postupu a v jejím průběhu⁸¹. Mám nicméně za to, že právní akty přijaté Unii v průběhu fáze jednání nepředstavují ve své podstatě *účinky* oznámení o vystoupení, nýbrž opatření spojená s jednáními (jako je neúčast Spojeného království v Evropské radě a v Radě, které rozhodují o procesu jednání nebo směrnicích pro vedení tohoto procesu) nebo rozhodnutí přijatá s *ohledem na* budoucí vystoupení (přemístění sídla některých agentur s cílem zajistit jejich plynulé fungování)⁸².

126. Tyto akty Unie, vesměs formální povahy, jsou, jak jsem již řekl, spojené s procesem jednání⁸³ a z jejich existence nelze dovozovat nemožnost odvolat oznámení záměru vystoupit. Takové související akty, jako jsou akty týkající se přemístění unijních agentur, by takovým odvoláním nebyly dotčeny a spory by mohly vyvolat jen případné finanční náklady vynaložené na jejich základě.

127. Vypracovávání a uplatňování formálních aktů spojených se sjednáváním vystoupení Spojeného království a aktů souvisejících vyvolalo totiž na straně Unie finanční náklady, stejně jako zřízení vyjednávacího týmu zaměřeného výlučně na brexit. Rada tvrdí, že v případě jednostranného odvolání by tyto náklady musela nést Unie, což podle jejího názoru představuje argument proti takové možnosti.

128. Tento argument považuji za nepřesvědčivý. Řešení, které Rada prosazuje u otázky, kdo ponese náklady (jakožto „vedlejší škody“), není jediné. Z jednání o uzavření jakékoli mezinárodní smlouvy nebo o odstoupení od ní vznikají státům, které jsou smluvními stranami, náklady, jež tyto státy musí nést, a toto pravidlo by jednostranným odvoláním oznámení o odstoupení od smlouvy nemělo být měněno. Konečně mám za to, že se nespletu, když budu tvrdit, že finanční náklady (pro Unii a její občany) spojené s vystoupením členského státu by byly mnohem vyšší než (nepatrné) náklady spojené s odvoláním.

2. Teleologický výklad článku 50 SEU

129. Článek 1 druhý pododstavec SEU stanoví, že „[t]ato smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy [...]“.

130. Jak jsem již uvedl, Unie je povinna – jak stanoví čl. 4 odst. 2 SEU – ctít národní identitu členských států, „která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech“. Ve třetím pododstavci preambule Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) se připomíná, že Unie musí při své činnosti respektovat národní identitu členských států.

131. Článek 50 odst. 1 SEU je ve skutečnosti významným projevem úcty k národní identitě států, kterým přiznává právo vystoupit z Unie v souladu se svými ústavními předpisy. Stejně jako může členský stát v určitém okamžiku dospět k závěru, že jeho národní identita je neslučitelná s členstvím v Unii, nic mu nebrání v tom, aby tutéž identitu (kterou nelze chápat jako neměnnou, zkonstatělou představu) spojil se svým začleněním do Unie.

81 – Členský stát se přestává podílet na jednáních a rozhodnutích Evropské rady a Rady, která se týkají jeho vystoupení (pro zasedání a rozhodnutí Evropské rady, Rady, COREPERu a pracovních skupin k brexitu byl zaveden formát „článek 50“). Nezbytné jsou i směrnice pro jednání vydané Evropskou radou a rozhodnutí Rady pro vedení jednání s vystupujícím členským státem.

82 – Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1718 ze dne 14. listopadu 2018 o změně nařízení (ES) č. 726/2004, pokud jde o umístění sídla Evropské agentury pro léčivé přípravky (Úř. věst. 2018, L 291, s. 3), a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1717 ze dne 14. listopadu 2018 o změně nařízení (EU) č. 1093/2010, pokud jde o umístění sídla Evropského orgánu pro bankovníctví (Úř. věst. 2018, L 291, s. 1).

V rozhodnutí Rady (SZBP) 2018/1083 ze dne 30. července 2018, kterým se mění společná akce 2008/851/SZBP o vojenské operaci Evropské unie s cílem přispět k odvrácení, prevenci a potlačení pirátství a ozbrojených loupeží u pobřeží Somálska (Úř. věst. 2018, L 194, s. 142), se stanoví i přemístění velitelství této operace EU z Northwoodu (Spojené království) do Roty (Španělsko), s výjimkou Střediska pro námořní bezpečnost v Africkém rohu, které bude přesunuto do Brestu (Francie).

83 – Totéž lze říci o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o rozdělení celních kvót uvedených v listině WTO pro Unii po vystoupení Spojeného království z Unie a o změně nařízení Rady (ES) č. 32/2000, obsaženém v dokumentu COM/2018/312 final ze dne 22. května 2018.

132. Výše v tomto stanovisku jsem již objasnil, jakým způsobem zásada úcty k ústavní identitě států podporuje mnou navrhovaný systematický výklad článku 50 SEU. K témuž výsledku lze dospět i teleologicky. Mám za to, že takový výklad článku 50 SEU, který nezavrhuje odvolání záměru vystoupit, více odpovídá cíli vyplývajícímu z uvedené zásady, neboť umožňuje zohlednit změnu suverénní vůle členského státu, přijatou podle jeho ústavních předpisů⁸⁴, jejímž účelem je zastavit proces vystupování z Unie, který se tento stát rozhodl zvrátit.

133. I cíl dosažení „stále užšího svazku mezi národy Evropy“ podporuje výklad článku 50 SEU nakloněný odvolatelnosti oznámení záměru vystoupit. Tento cíl je oporou takovému výkladu ustanovení unijního práva, který vede k posilování samotné Unie, a nikoli k jejímu rozměňování. Neklást členskému státu, který se rozhodl vystoupit z Unie, ale následně v souladu se svými ústavními předpisy změnit svůj názor a rozhodne se zůstat jejím členem, překážky tomu, aby v Unii setrval, tak považuji za obzvláště příhodný výkladový přístup.

134. Naproti tomu vystoupení členského státu vždy představuje selhání integračního cíle. Existují-li obdobně závažné argumenty pro i proti, bývá *favor societatis* (zájem společnosti) považován při hledání řešení, které nejlépe souzní s přetrváním, a nikoli s (částečným) rozložením jakéhokoli společenství, v jehož rámci se vytvořila velmi silná pouta, za rozhodující aspekt.

135. Tento výklad může navíc nejlépe ochránit nabytá práva občanů Unie, která budou vystoupením členského státu nutně omezena. Odvolání oznámení o vystoupení, jímž se zastaví vystupování oznamujícího členského státu z Unie, zajistí, aby občané tohoto státu i ostatních států mohli nadále požívat práv plynoucích z občanství upravených ve Smlouvě o FEU a v Listině.

136. Neodvolatelnost oznámení by v případě, kdy se členský stát rozhodne upustit od svých dřívějších rozhodnutí, naopak vedla k *nucenému* vystoupení tohoto státu, v důsledku čehož by tato z občanství plynoucí práva příslušníků vystupujícího státu s bydlištěm nebo sídlem v Unii a příslušníků ostatních členských států s bydlištěm nebo sídlem ve vystupujícím státě byla oslabena nebo by zanikla.

137. Mnou prosazovaný výklad článku 50 SEU (jednostranná odvolatelnost oznámení záměru vystoupit) tudíž nejlépe sladuje úctu k ústavní identitě členských států s cílem spočívajícím v pokračování integračního procesu⁸⁵, a navíc umožňuje ochranu práv občanů Unie.

3. Historický výklad článku 50 SEU

138. Článek 50 SEU vychází z článku I-60 nedovršené Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jejíž přípravné práce⁸⁶ probíhaly na Konventu o budoucnosti Evropy.

84 – V dějinách Evropské unie se již vyskytly (jednostranné) změny názoru členských států na integrační proces. Dobrým příkladem jsou dánská referenda o ratifikaci Maastrichtské smlouvy či irská referenda o ratifikaci Niceské smlouvy a Lisabonské smlouvy.

85 – Sari, A., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, s. 472.

86 – Připomínám, že podle článku 32 VÚSP jsou přípravné materiály na smlouvě a okolnosti, za nichž byla smlouva uzavřena, doplňkovými prostředky výkladu smluv.

139. Mám za to, že v těchto přípravných pracích lze nalézt oporu pro jednostrannou povahu úpravy práva na vystoupení a pro mnou navrhovaný výklad článku 50 SEU. Komentáře k článku 46 návrhu předsednictva Konventu⁸⁷ totiž potvrzují, že postup vystupování má převážně jednostrannou povahu, a to i ve fázi jednání, když se v nich uvádí, že dosažení dohody (běžně nazývané *rozvodová*) nesmí být podmínkou pro vystoupení, jelikož tím by byl koncept dobrovolného vystoupení zbaven obsahu.

140. Konventu o budoucnosti Evropy byly také předloženy různé pozměňovací návrhy usilující o stanovení hmotněprávních podmínek pro rozhodnutí o vystoupení nebo jeho podmínění dosažením dohody mezi vystupujícím státem a Uníí⁸⁸. Všechny tyto pozměňovací návrhy byly zamítnuty, což poukazuje na význam jednostranné povahy postupu podle článku 50 SEU.

141. Výše rozvedená doslovná, kontextuální, teleologická a historická analýza článku 50 SEU mě vede k závěru, že tento článek umožňuje jednostranné odvolání oznámení záměru členského státu vystoupit kdykoliv před uzavřením dohody o vystoupení.

4. Podmínky a omezení jednostranného odvolání oznámení o vystoupení

142. Po přijetí možnosti jednostranného odvolání oznámení záměru vystoupit v rámci článku 50 SEU je na tomto místě ještě potřebné určit, zda pro tuto možnost platí nějaké podmínky a meze, přičemž já mám za to, že ano.

143. První podmínka je formální. Stejně jako oznámení záměru vystoupit musí i jeho odvolání mít podobu formálního aktu členského státu určeného Evropské radě (čl. 50 odst. 2 SEU). Odvolání je, stejně jako oznámení o vystoupení, formálním aktem souvisejícím se životem smlouvy a musí mezi nimi existovat vzájemná souvislost z procesního hlediska⁸⁹.

144. Druhá podmínka spočívá v dodržení vnitrostátních ústavních předpisů. Ústavněprávní požadavky členského státu platné pro přijetí rozhodnutí o vystoupení, následně oznámené Evropské radě (čl. 50 odst. 1 SEU), by měly být dodrženy i v případě, že se členský stát rozhodne odvolat toto oznámení.

145. Řešení tohoto problému sice přísluší spíše jednotlivým státům, avšak pokud vnitrostátní ústavní předpisy například vyžadují, aby oznámení záměru vystoupit z Unie bylo nejprve schváleno parlamentem (jako je tomu na základě rozsudku Miller⁹⁰ ve Spojeném království), jeví se mi jako logické, aby i pro odvolání tohoto oznámení byl vyžadován souhlas parlamentu. Tím se zabrání tomu, že dotyčný členský stát bude oznamovat falešná odvolání, a také nejednoznačná či nejasná odvolání⁹¹, ze kterých by se nedal s určitostí dovodit jeho postoj.

87 – Viz dokument CONV 648/03, hlava X: *Členství v Unii*, 2. dubna 2003, příloha II, s. 9, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00648.en03.pdf>, v němž se uvádí: „Toto ustanovení není v současných Smlouvách obsaženo. Stanoví postup pro případ, že se některý z členských států rozhodne vystoupit z Evropské unie. Postup upravený v tomto ustanovení částečně vychází z Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Konvent by neměl ztrácet ze zřetele tyto tři aspekty:

– i když je uzavření dohody mezi Uníí a vystupujícím státem o podmínkách jeho vystoupení a o budoucích vztazích žádoucí, předsednictvo dospělo k závěru, že tato dohoda by neměla být podmínkou pro vystoupení, aby koncept dobrovolného vystoupení nebyl zbaven obsahu [...]“.

88 – Dokument CONV 672/03, ze dne 14. dubna 2003, Analytický přehled pozměňovacích návrhů týkajících se členství v Unii: Návrh článků vztahujících se k hlavě X části I (články 43 až 46), <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00672.en03.pdf>.

89 – V případě Spojeného království by vzhledem k tomu, že oznámení o vystoupení bylo učiněno formou dopisu předsedkyně britské vlády, postačila pro účely sdělení odvolání Evropské radě obdobná listina.

90 – Viz poznámka pod čarou 5.

91 – Benrath, D., „Bona fide and revocation of withdrawal: how Article 50 TEU handles the potential abuse of a unilateral revocation of withdrawal“, *European Law Review*, 2018, č. 2, s. 243 až 245.

146. K nutnosti odůvodnit odvolání oznámení o vystoupení lze poznamenat, že pokud jej článek 50 SEU nevyžaduje pro účely sdělení původního záměru, není nezbytné odůvodňovat ani jeho odvolání. Bylo by ovšem rozumné, aby dotyčný stát obeznámil ostatní členské státy Unie s důvody, které jej vedly ke změně názoru, jež si vzhledem k rozporu s jeho předchozím jednáním žádá vysvětlení.

147. Z článku 50 odst. 3 SEU vyplývá časové omezení pro odvolání oznámení záměru vystoupit, které lze učinit jen ve lhůtě dvou let pro jednání, začínající plynout oznámením záměru vystoupit Evropské radě. Po uzavření dohody o vystoupení, která předpokládá souhlas obou stran, je odvolání oznámení přirozeně již nemožné, neboť v mezidobí již nastaly plné účinky tohoto oznámení.

148. Další omezení pro uplatnění práva na jednostranné odvolání vyplývají ze zásad dobré víry a loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU)⁹².

149. Komise a Rada konkrétně zdůraznily, že připuštění jednostranného odvolání by mohlo vést ke zneužití postupu podle článku 50 SEU. Odvolatelnost by podle nich umožnila členskému státu sjednávat dohodu o vystoupení z výhodnější pozice ve srovnání s unijními orgány a ostatními členskými státy, neboť ten by mohl odvolat své oznámení a zastavit jednání, jestliže jsou pro něj nevhodná.

150. Komise a Rada mají dále za to, že členský stát by mohl předložit nové oznámení záměru vystoupit, a tím znovu zahájit lhůtu dvou let pro jednání. Podle Rady by členský stát takto prodloužil lhůtu pro jednání způsobem, který by představoval obcházení čl. 50 odst. 3 SEU, jež pravomoc rozhodnout o jejím prodloužení přiznává Evropské radě rozhodující jednomyslně. Umožnění taktických odvolání by podle Komise bylo v rozporu s logikou postupu podle článku 50 SEU.

151. Tyto argumenty (zejména druhý z nich) představují vskutku významnou oporu pro nemožnost jednostranného odvolání. Nepovažují je ovšem za natolik rozhodující.

152. Zaprvé možnost zneužití nebo obcházení určitého práva není zpravidla důvodem pro neuznání existence tohoto práva. Zneužívání musí být omezeno využitím vhodných právních nástrojů.

153. Zadruhé ochranou před zneužíváním práva na odvolání je Soudním dvorem dovozená obecná zásada zákazu zneužití, podle které se účastníci řízení před soudy nemohou s podvodným úmyslem nebo zneužívajícím způsobem dovolávat unijního práva a uplatněním ustanovení unijního práva nelze zaštiťovat zneužívající praktiky hospodářských subjektů⁹³. Tuto obecnou zásadu lze v rámci článku 50 SEU uplatnit tehdy, kdyby se členský stát tím, že by s cílem zlepšit podmínky svého vystoupení z Unie postupně činil oznámení a odvolání, dopustil zneužití.

154. V souvislosti s *taktickými* odvoláními, o kterých hovoří Komise a Rada, vidím dva důvody, proč jim nelze připisovat takovou váhu, jakou jim připisují zmíněné orgány.

155. Jedním z nich je ten, že v rámci projednávané předběžné otázky, na kterou jedinou musí Soudní dvůr odpovídat, nic nenaznačuje, že by mělo dojít ke zneužívajícímu (ve smyslu zneužití pravomoci jako důvodu neplatnosti aktu přijatého orgánem veřejné moci podle článku 263 SFEU) využití možnosti odvolat původní rozhodnutí. K případnému zneužití by navíc mohlo dojít teprve předložením *druhého* oznámení záměru vystoupit, ale nikoli jednostranným odvoláním prvního.

92 – Podle zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv [rozsudky ze dne 6. září 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, bod 42, a ze dne 25. července 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Podmínky ve věznicích v Maďarsku), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, bod 109]. Tato zásada podle Soudního dvora „členskému státu nedovoluje obejít povinnosti, které mu ukládá unijní právo“ (rozsudek ze dne 18. října 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, bod 54).

93 – Viz například rozsudek ze dne 22. listopadu 2017, Cussens a další (C-251/16, EU:C:2017:881, bod 27).

156. Druhým důvodem je skutečnost, že taktická odvolání se podle mého odhadu jen stěží budou šířit v praxi a devalvovat možnost, která má bezpochyby závažné důsledky. Odvolání je rozhodnutím, které vystupující členský stát musel přijmout v souladu se svými ústavními předpisy. Vzhledem k tomu, že jde o zvrácení dřívějšího ústavního rozhodnutí, byla by pro změnu nutná změna vládnoucí většiny, vypsaní referenda, rozhodnutí vrcholného soudu dané země rušící rozhodnutí o vystoupení nebo jakékoli jiné jednání, jehož praktické provedení bude obtížné a bude vyžadovat složité a zdlouhavé právní postupy. Povinnost učinit odvolání v souladu s ústavními předpisy představuje tedy odrazující filtr zabráňující zneužívání postupu vystoupení podle článku 50 SEU formou takových taktických odvolání.

C. Dohodnuté odvolání oznámení záměru vystoupit v kontextu článku 50 SEU

157. Předkládající soud žádá Soudní dvůr o výklad článku 50 SEU jen proto, aby určil, zda tento článek umožňuje *jednostranné* odvolání oznámení záměru vystoupit. Nežádá tedy o rozhodnutí ohledně slučitelnosti *dohodnutého* odvolání s citovaným článkem⁹⁴.

158. Komise a Rada nicméně poté, co ve svých písemných vyjádřeních odmítly, že by podle článku 50 SEU bylo jednostranné odvolání možné, uvedly, že by podle tohoto ustanovení mohlo být možné odvolání, o kterém jednomyslně rozhodne Evropská rada.

159. Přijme-li Soudní dvůr jednostranné odvolání, nebude nutné reagovat na toto tvrzení Komise a Rady. Pro úplnost ovšem provedu jeho analýzu.

160. Komise uvádí, že kdyby se členský stát rozhodl odvolat své oznámení záměru vystoupit a setrvat v Unii, bylo by vzhledem k tomu, že jednostranné odvolání je nepřípustné, nutné hledat způsob, jak jeho přání vyhovět.

161. Článek 50 SEU v tomto ohledu mlčí, a tak Komise a Rada navrhují zvážit proveditelnost odvolání, o kterém jednomyslně rozhodne Evropská rada. Článek 50 SEU v odstavcích 3 a 4 přiznává Evropské radě pravomoc jednomyslně a bez účasti vystupujícího státu rozhodnout o prodloužení fáze jednání, takže i odvolání oznámení záměru vystoupit by mělo být přijato jednomyslně Evropskou radou.

162. Komise dodává, že přiznání této pravomoci Evropské radě je nutné proto, že přijetí všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy by s ohledem na potřebu rozhodnout o připuštění odvolání urychleně bylo neproveditelné. Když k vystoupení dojde a dotyčný stát se bude chtít do Unie vrátit, čl. 50 odst. 5 SEU ponechává jeho znovuzачlenění na členských státech, a to postupem přistoupení podle článku 49 SEU.

163. Mám za to, že článek 50 SEU připouští odvolání společnou dohodou vystupujícího státu, jenž změnil názor, a unijních orgánů, které s ním sjednávají jeho vystoupení. Je-li akceptováno přísnější (jednostranné odvolání), je nutné akceptovat i mírnější (dohodnuté odvolání). Toto dohodnuté odvolání je navíc v souladu se zásadou, ze které vychází čl. 54 písm. b) VÚSP, podle něhož může odstoupení od smlouvy nastat „kdykoliv se souhlasem všech stran po poradě s ostatními smluvními státy“.

164. Možností takového dohodnutého odvolání tedy není dotčeno jednostranné odvolání oznámení záměru vystoupit, které si vystupující členský stát podle článku 50 SEU nadále zachovává.

94 – Právní nauka je obecně nakloněna akceptovat dohodnuté odvolání oznámení záměru vystoupit, dojde-li k dohodě mezi oznamujícím státem a ostatními členskými státy Evropské unie. Viz kupř. Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H. a Facenna, G., *op. cit.* v poznámce pod čarou 32, s. 19.

165. S článkem 50 SEU je nicméně podle mého názoru neslučitelná možnost odvolání oznámení záměru vystoupit jen prostřednictvím jednomyslného rozhodnutí Evropské rady (ve formátu „článek 50 SEU“), kterou podle všeho navrhuje Komise a Rada, bez možnosti jednostranného odvolání.

166. Odvolání jednomyslným rozhodnutím Evropské rady by k tomu, aby bylo dohodnuté, musel navrhnout vystupující členský stát, takže kdyby s ním tento stát nesouhlasil, nemohla by mu jej Evropská rada vnutit, a to ani jednomyslným rozhodnutím.

167. Článek 50 odst. 3 SEU neumožňuje prodloužení druhé fáze, tedy fáze jednání, „nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po *dohodě s dotyčným státem* o prodloužení této lhůty“. Obdobně k uvedenému mám za to, že návrh vystupujícího státu by představoval nezbytnou podmínku pro to, aby Evropská rada jednomyslně přijala odvolání jeho oznámení.

168. Tato záruka zajišťuje odvolání rozhodnutí o vystoupení jednostrannou povahu. Kdyby přijetí odvolání oznámení záměru vystoupit záviselo jen na hlasování v Evropské radě ve formátu „článek 50 SEU“ a její jednomyslnosti, nepodléhalo by již právo vystoupit z Unie (a *vice-versa* setrvat v ní) kontrole dotyčného členského státu, jeho svrchovanosti a jeho ústavním předpisům, a zůstalo by tak v rukách Evropské rady.

169. Přiznáním posledního slova o odvolání oznámení záměru vystoupit Evropské radě rozhodující jednomyslně by se zvýšilo riziko, že daný členský stát vystoupí z Unie proti své vůli. Ke zmaření vůle členského státu, jenž sdělil své přání setrvat v Unii, by stačilo, aby jednomyslnému rozhodnutí Evropské rady (ve formátu „článek 50 SEU“) zabránil jeden z ostatních 27 členských států. Dotyčný stát by tak proti své vůli být nadále členem Unie (vyloučen) opustil tuto mezinárodní organizaci ve lhůtě dvou let od oznámení záměru vystoupit.

VI. Závěry

170. Vzhledem k výše rozvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na otázku Court of Session, Inner House (Vrchní soud pro Skotsko, odvolací kolegium) odpověděl takto:

„Článek 50 Smlouvy o Evropské unii v případě, kdy členský stát oznámil Evropské radě svůj záměr vystoupit z Evropské unie, připouští jednostranné odvolání tohoto oznámení kdykoliv před uzavřením dohody o vystoupení za podmínky, že o odvolání bylo rozhodnuto v souladu s ústavními předpisy tohoto státu, odvolání je formálně sděleno Evropské radě a nepředstavuje zneužívající jednání.“