

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

26. října 2010*

Ve věci C-482/08,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě čl. 35 odst. 6 EU, podaná dne 6. listopadu 2008,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené V. Jackson a I. Rao, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s T. Wardem, barrister,

žalobce,

proti

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

žalované,

* Jednací jazyk: angličtina.

podporované

Španělským královstvím, zastoupeným J.M. Rodríguezem Cárcamem, jako zmocněncem,

Evropskou komisí, zastoupenou M. Wilderspinem a B. D. Simonem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky řízení,

SODNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J. N.Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (zpravodaj) a A. Arabadžev, předsedové senátů, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh a T. von Danwitz, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,
vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. dubna 2010,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 24. června 2010,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Spojené království Velké Británie a Severního Irska domáhá, aby Soudní dvůr jednak zrušil rozhodnutí Rady 2008/633/SVV ze dne 23. června 2008 o konzultačním přístupu určených orgánů členských států a Europolu do Vízevého informačního systému (VIS) pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů (Úř. věst. L 218, s. 129) a jednak zachoval jeho účinky, vyjma části, v níž toto rozhodnutí vylučuje, aby se uvedený členský stát podílel na jeho uplatňování.

Právní rámec

Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie

- 2 Podle článku 1 protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie, který byl připojen ke Smlouvě o EU a Smlouvě o ES Amsterodamskou smlouvou (dále jen „Schengenský protokol“), je třináct členských států Evropské unie zmocněno mezi sebou navázat posílenou spolupráci v rámci rozsahu působnosti schengenského acquis, vymezeného v příloze k uvedenému protokolu.

- 3 Součástí takto definovaného schengenského acquis je mimo jiné dohoda podepsaná dne 14. června 1985 v Schengenu (Lucembursko) mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 13; Zvl. vyd. 19/02, s. 3, dále jen „Schengenská dohoda“), jakož i úmluva k provedení Schengenské dohody (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9), která byla podepsána v Schengenu dne 19. června 1990. Tyto dva akty dohromady představují „Schengenské dohody“.

- 4 Podle článku 4 Schengenského protokolu:

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

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

- 5 Článek 5 odst. 1 Schengenského protokolu stanoví:

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

Pokud Irsko nebo Spojené království anebo obě země v přiměřené lhůtě písemně neoznámí předsedovi Rady, že se chtějí účastnit, považuje se v této souvislosti zmocnění podle článku 11 [ES] nebo podle článku 40 [EU] za udělené členským státům uvedeným v článku 1 a rovněž Irsku nebo Spojenému království, hodlá-li se některá z těchto zemí účastnit spolupráce v dotyčných oblastech.“

Rozhodnutí 1999/437/ES

- 6 Článek 1 rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis (Úř. věst. L 176, s. 31; Zvl. vyd. 19/01, s. 165) stanoví:

„Postupy zavedené v dohodě ze dne 18. května 1999 uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis [...] se použijí pro návrhy

a podněty s cílem dalšího rozvoje těch ustanovení, pro která schengenský protokol schválil posílenou spolupráci a která spadají do některé z těchto oblastí:

[...]

B. Krátkodobá víza, zejména předpisy o jednotných vízech, seznam zemí, jejichž státní příslušníci musí mít víza pro dotyčné státy, a zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, postupy a podmínky pro udělování jednotných víz a spolupráce a konzultace mezi orgány, jež víza udělují [...].“

Rozhodnutí 2000/365/ES a 2004/926/ES

- 7 Článek 1 rozhodnutí Rady 2000/365/ES ze dne 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského acquis (Úř. věst. L 131, s. 43; Zvl. vyd. 19/01, s. 178) vyjmenovává články úmluvy k provedení Schengenské dohody, jež se pojí k ustanovením schengenského acquis, která se vztahují na Spojené království. Mezi tato ustanovení patří mimo jiné část ustanovení týkajících se oblasti policejní spolupráce, uvedená v hlavě III této úmluvy, avšak nikoli ta ustanovení, která se týkají kontrol osob na vnitřních hranicích a pohybu osob, včetně společné vízové politiky, uvedená v hlavě II této úmluvy.

- 8 Podle rozhodnutí Rady 2004/926/ES ze dne 22. prosince 2004 o uvedení v platnost částí schengenského acquis pro Spojené království Velké Británie a Severního Irsku (Úř. věst. L 395, s. 70) byla ustanovení rozhodnutí 2000/365 ve Spojeném království uvedena v platnost počínaje 1. lednem 2005.

Rozhodnutí 2004/512/ES

- 9 Rozhodnutí Rady 2004/512/ES ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému (VIS) (Úř. věst. L 213, s. 5) zavedlo VIS jakožto systém pro výměnu vízových údajů mezi členskými státy.

Nařízení (ES) č. 767/2008

- 10 Podle dvacátého devátého bodu odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS) (Úř. věst. L 218, s. 60, dále jen „nařízení o VIS“):

„Toto nařízení rozvíjí ta ustanovení schengenského acquis, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím [...] 2000/365 [...] a s následným rozhodnutím

[...] 2004/926 [...]. Spojené království se tudíž nepodílí na přijímání tohoto nařízení, a proto pro ně není závazné ani použitelné.“

11 Článek 1 nařízení o VIS, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, stanoví:

„Toto nařízení vymezuje účel a funkce Vízového informačního systému (VIS) podle článku 1 rozhodnutí 2004/512/ES a povinnosti s ním související. Stanoví podmínky a postupy pro výměnu údajů o žádostech o udělení krátkodobých víz a o souvisejících rozhodnutích, včetně rozhodnutí o prohlášení víza za neplatné od počátku nebo jeho zrušení anebo prodloužení jeho platnosti, k usnadnění posouzení takových žádostí a souvisejících rozhodnutí, mezi členskými státy.“

12 Článek 2 nařízení o VIS stanoví:

„Účelem VIS je zlepšovat provádění společné vízové politiky, konzulární spolupráce a konzultace mezi ústředními vízovými orgány usnadněním výměny údajů o žádostech a o souvisejících rozhodnutích mezi členskými státy s cílem:

- a) usnadnit řízení o žádostech o vízum;

- b) předcházet obcházení kritérií pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti;

- c) usnadnit boj proti podvodům;
 - d) usnadnit kontroly na hraničních přechodech na vnějších hranicích a na území členských států;
 - e) pomáhat při zjišťování totožnosti každé osoby, která nespĺňuje nebo přestala splňovat podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území členských států;
 - f) usnadnit uplatňování nařízení [Rady] (ES) č. 343/2003 [ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109)];
 - g) přispět k předcházení ohrožení vnitřní bezpečnosti členských států.“
- 13 Článek 3 nařízení o VIS, nadepsaný „Dostupnost údajů za účelem prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů“, stanoví:

„1. Určené orgány členských států mohou mít v konkrétním případě a na základě odůvodněné písemné nebo elektronické žádosti přístup k údajům uloženým ve VIS podle článků 9 až 14, pokud existují rozumné důvody domnívat se, že nahlédnutí do údajů VIS podstatně přispěje k prevenci, odhalení nebo vyšetření některého z teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů. Europol má

přístup k VIS v rozsahu svého mandátu a v případech, kdy je to nezbytné pro účely plnění jeho úkolů.

2. Konzultace uvedená v odstavci 1 se provádí prostřednictvím jednoho nebo více ústředních přístupových bodů, které mají za úkol zajišťovat přísné dodržování pravidel pro přístup a postupů stanovených v rozhodnutí [...] 2008/633 [...]"

Rozhodnutí 2008/633

¹⁴ První až pátý bod odůvodnění rozhodnutí 2008/633, které je aktem napadeným v projednávané žalobě, znějí takto:

„(1) Rozhodnutím [...] 2004/512/ES [...] byl zřízen VIS jako systém pro výměnu vízových údajů mezi členskými státy. Zřízení VIS představuje jednu z hlavních iniciativ v rámci politik Evropské unie zaměřených na vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Cílem VIS by mělo být zlepšit provádění společné vízové politiky a VIS by rovněž měl přispívat k vnitřní bezpečnosti a k boji proti terorismu za jasně definovaných a kontrolovaných podmínek.

(2) Na zasedání dne 7. března 2005 přijala Rada závěry stanovící, že ‚pro plné dosažení cíle zlepšení vnitřní bezpečnosti a boje proti terorismu‘ by měl být orgánům členských států příslušným pro otázky vnitřní bezpečnosti ‚při plnění

jejich povinností týkajících se prevence, odhalování a vyšetřování trestných činů včetně teroristických činů a hrozeb‘ zaručen přístup do VIS ,podléhající přísnému dodržování pravidel na ochranu osobních údajů‘.

- (3) Pro boj proti terorismu a jiným závažným trestným činům je důležité, aby příslušné služby měly podle své působnosti úplné a aktuální informace. Příslušné vnitrostátní služby členských států potřebují informace, aby mohly plnit své úkoly. Informace obsažené ve VIS mohou být nezbytné pro účely předcházení terorismu a závažným trestným činům a pro boj proti nim, a proto by měly být určeným orgánům přístupné k nahlédnutí za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí.
- (4) Evropská rada navíc uvedla, že Europol má klíčový význam pro spolupráci mezi orgány členských států v oblasti vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, protože podporuje předcházení trestné činnosti, analýzy a vyšetřování na úrovni Unie. Proto by měl mít k údajům VIS v rámci svých úkolů a v souladu s úmluvou ze dne 26. července 1995 o zřízení Evropského policejního úřadu [Úř. věst. C 316, s. 2] přístup také Europol.
- (5) Toto rozhodnutí doplňuje nařízení [o VIS] tím, že stanoví právní základ podle hlavy VI Smlouvy o Evropské unii povolující určeným orgánům a Europolu přístup do VIS.“

15 Třináctý a patnáctý bod odůvodnění tohoto rozhodnutí znějí takto:

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

[...]

(15) V souladu s rámcovým rozhodnutím Rady 2006/960/SVV ze dne 18. prosince 2006 o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie [Úř. věst. L386, s. 89] však informace uvedené ve VIS mohou být poskytovány Spojenému království a Irsku příslušnými orgány členských států, jejichž určené orgány mají přístup do VIS podle tohoto rozhodnutí. Informace vedené ve vnitrostátních rejstřících víz Spojeného království a Irsku mohou být poskytovány příslušným donucovacím orgánům v jiných členských státech. Jakákoli forma přímého přístupu pro ústřední orgány Spojeného království a Irsku do VIS by za současného stavu jejich účasti na schengenském acquis vyžadovala dohodu mezi Společenstvím a těmito členskými státy, případně doplněnou o jiná pravidla podrobněji upravující podmínky a postupy pro takový přístup.“

16 Podle šestnáctého bodu odůvodnění rozhodnutí 2008/633 platí, že toto rozhodnutí rozvíjí ta ustanovení schengenského acquis ve smyslu dohody uzavřené mezi Radou, Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států

k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodu B rozhodnutí 1999/437.

- 17 Sedmáctý bod odůvodnění rozhodnutí 2008/633 stanoví, že toto rozhodnutí rozvíjí ta ustanovení tohoto acquis ve smyslu dohody podepsané mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis, jejíž podpis byl schválen rozhodnutím Rady 2004/849 ze dne 25. října 2004 (Úř. věst. L 368, s. 26), která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodu B rozhodnutí 1999/437 ve spojení s čl. 4 odst. 1 rozhodnutí 2004/849.

- 18 Článek 1 rozhodnutí 2008/633 stanoví:

„Toto rozhodnutí stanoví podmínky, za nichž mohou určené orgány členských států a Evropský policejní úřad (Europol) získat konzultační přístup do Vízového informačního systému (VIS) za účelem prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů.“

- 19 Článek 2 tohoto rozhodnutí, nadepsaný „Definice“, ve svém odst. 1 písm. e) uvádí, že „určenými orgány“ ve smyslu uvedeného rozhodnutí jsou orgány příslušné pro prevenci, odhalování či vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů, které členské státy určí podle článku 3 téhož rozhodnutí.

20 Článek 3 odst. 3 a 5 rozhodnutí 2008/633 stanoví:

„[...] 3. Každý členský stát určí jeden nebo více ústředních přístupových bodů [...]

5. Každý členský stát vede na vnitrostátní úrovni seznam operativních složek v rámci určených orgánů, které mají právo přístupu do VIS prostřednictvím ústředního přístupového bodu.“

21 Článek 4 rozhodnutí 2008/633 stanoví:

„1. Pokud jsou splněny podmínky článku 5, podají operativní složky uvedené v čl. 3 odst. 5 odůvodněnou písemnou nebo elektronickou žádost o přístup do VIS ústřednímu přístupovému bodu podle čl. 3 odst. 3. Po přijetí žádosti o přístup ověří ústřední přístupový bod, zda jsou splněny podmínky pro přístup uvedené v článku 5. Jsou-li splněny všechny podmínky pro přístup, řádně zmocnění pracovníci ústředního přístupového bodu žádost vyřídí. Zpřístupněné údaje z VIS se předávají operativním složkám uvedeným v čl. 3 odst. 5 takovým způsobem, aby nebyla narušena bezpečnost těchto údajů.

2. Ve výjimečných naléhavých případech může ústřední přístupový bod přijímat písemné, elektronické nebo ústní žádosti. V tom případě vyřídí ústřední přístupový bod žádost neprodleně a až následně ověří, zda jsou splněny všechny podmínky článku 5, včetně toho, zda nastal výjimečný naléhavý případ. Následné ověření se provádí bez zbytečného prodlení po vyřízení žádosti.“

22 Článek 5 odst. 1 tohoto rozhodnutí stanoví:

„Konzultační přístup určených orgánů do VIS se uskutečňuje v rozsahu jejich pravomocí, jsou-li splněny tyto podmínky:

- a) konzultační přístup je nutný z důvodu prevence, odhalování nebo vyšetřování teroristických trestných činů nebo jiných závažných trestných činů;
- b) konzultační přístup je v konkrétním případě nezbytný;
- c) existují rozumné důvody domnívat se, že nahlédnutí do údajů VIS podstatně přispěje k prevenci, odhalení nebo vyšetření jakéhokoli daného trestného činu.“

23 Článek 7 uvedeného rozhodnutí stanoví podmínky pro přístup Europolu k údajům VIS.

Skutkový základ sporu

24 Komise Evropských společenství předložila Radě dne 30. listopadu 2005 návrh rozhodnutí [KOM (2005) 600 v konečném znění] o zpřístupnění údajů ve VIS pro účely předcházení teroristickým trestným činům a jiným závažným trestným činům a jejich odhalování a vyšetřování.

- 25 Irsko a Spojené království během diskuzí před Radou prohlásily, že mají za to, že mají právo podílet se na přijímání a uplatňování rozhodnutí týkajícího se přístupu k údajům VIS, a konkrétně uvedly, že se domnívají, že toto opatření nelze kvalifikovat jako opatření založené na schengenském *acquis*. Rovněž prohlásily, že i kdyby bylo třeba toto opatření takto kvalifikovat, právní základ by podle nich nespadal do oblasti schengenského *acquis* vztahující se ke krátkodobým vízům a neodůvodňovalo by to jejich vyloučení z uvedeného opatření. Prohlásily, že by jim tudíž měl být udělen přímý přístup k VIS v plném rozsahu.
- 26 Dne 23. června 2008 přijala Rada rozhodnutí 2008/633, aniž by Spojenému království bylo dovoleno se na tomto přijímání podílet.
- 27 Jelikož mělo Spojené království za to, že toto vyloučení představuje porušení podstatných formálních náležitostí nebo porušení Smlouvy o EU ve smyslu čl. 35 odst. 6 EU, podalo projednávanou žalobu.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 28 Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil rozhodnutí 2008/633;

- zachoval účinky tohoto rozhodnutí, vyjma části, v níž vylučuje, aby se uvedený členský stát účastnil na jeho uplatňování, a

 - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 29 Rada navrhuje žalobu zamítnout a uložit Spojenému království náhradu nákladů řízení.
- 30 Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 16. dubna a 14. července 2009 byl Komisi a Španělskému království povolen vstup do řízení jako vedlejšími účastníky na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 31 Na podporu návrhu na zrušení rozhodnutí 2008/633 Spojené království tvrdí, že toto rozhodnutí představuje nikoli rozvíjení ustanovení schengenského *acquis*, na němž se Spojené království nepodílí, tj. rozvíjení společné vízové politiky, nýbrž opatření policejní spolupráce, jak ostatně vyplývá z volby právního základu Radou, a sice čl. 30 odst. 1 písm. b) EU a čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. Uvádí k tomu, že Komise měla ve svém původním návrhu za to, že návrh rozhodnutí nespadá pod společnou vízovou

politiku, ale má jiné účely, a že tudíž stanovila, že se Irsko a Spojené království budou podílet na vypracování tohoto rozhodnutí.

- 32 Spojené království tvrdí, že v rozhodnutí 2008/633 nejsou identifikována ustanovení schengenského *acquis*, které má toto rozhodnutí rozvíjet. Ani cíl, ani obsah tohoto rozhodnutí, ze kterých je třeba v souladu s judikaturou Soudního dvora vycházet za účelem kvalifikování aktu jako návrhu nebo podnětu vyplývajícího ze schengenského *acquis* ve smyslu čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu, neprokazují, že by bylo možné uvedené rozhodnutí kvalifikovat jako rozhodnutí, které rozvíjí ustanovení tohoto *acquis* týkající se společné vízové politiky. Z článku 1 tohoto rozhodnutí totiž vyplývá, že jeho cílem je stanovit podmínky, za nichž mohou určené orgány a Euro-pol získat konzultační přístup do VIS za účelem prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů, což podle Spojeného království nemá žádnou spojitost se společnou vízovou politikou. Konkrétně z druhého a třetího bodu odůvodnění tohoto rozhodnutí, jakož i z jeho čl. 5 odst. 1 písm. a) a článku 7 vyplývá, že rozhodnutí 2008/633 má prostřednictvím toho, že informace vložené do VIS vízovými orgány budou sdíleny s donucovacími orgány a Europolem, přispívat k vnitřní bezpečnosti a k boji proti terorismu. Krom toho, pokud jde o jeho obsah, týká se uvedené rozhodnutí postupu přístupu do VIS, a nevztahuje se nijak ke společné vízové politice.
- 33 Spojené království tvrdí, že nařízení o VIS a rozhodnutí 2008/633 mohou být sice komplementární, z právního hlediska jsou ale podle něj odlišná a každé z nich musí být posouzeno odděleně s ohledem na kritéria vymezená judikaturou Soudního dvora pro určení, zda se jedná o akt vyplývající ze schengenského *acquis*. Použití těchto kritérií samo o sobě slouží k zajištění soudržnosti schengenského *acquis*. Rozhodnutí 2008/633 má sice za cíl doplnit nařízení o VIS, nelze však podle Spojeného království vycházet z domněnky, že toto rozhodnutí je aktem vyplývajícím ze schengenského *acquis*.

- 34 Krom toho právním základem rozhodnutí 2008/633 jsou podle Spojeného království ustanovení spadající pod hlavu VI Smlouvy o EU, která se týká policejní a soudní spolupráce v trestních věcech. Toto rozhodnutí nemůže tedy současně rozvíjet společnou vízovou politiku spadající pod hlavu IV Smlouvy o ES. Pokud by tomu tak nicméně bylo, bylo by potom třeba uvedené rozhodnutí zrušit z důvodu jeho nesprávného právního základu.
- 35 Konečně Spojené království upřesňuje, že neexistuje žádná praktická ani právní překážka tomu, aby se částečně podílelo na VIS, že jeho přístup k údajům VIS za účelem stanoveným rozhodnutím 2008/633 nepředstavuje větší hrozbu pro soudržnost systému než přístup Europolu, jakož i že se svojí žalobou nesnaží nijak bránit účasti Islandské republiky, Norského království a Švýcarské konfederace na rozhodnutí týkajícím se přístupu k VIS policejními orgány.
- 36 Rada tvrdí, že správně kvalifikovala rozhodnutí 2008/633 jako rozhodnutí, jenž rozvíjí oblast schengenského *acquis*, která je popsána poměrně široce v článku 1 písm. B rozhodnutí 1999/437, což však samo o sobě nepředjímá odpověď na otázku, zda se vhodný právní základ pro jeho přijetí nachází v hlavě IV Smlouvy o ES nebo v hlavě VI Smlouvy o EU.
- 37 Jak z prvního, třetího a pátého bodu odůvodnění, tak z článku 1 rozhodnutí 2008/633 totiž podle Rady vyplývá, že toto rozhodnutí má za účel doplnit nařízení o VIS tak, že definuje podmínky, za nichž mohou určené orgány za účelem prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů získat přístup k údajům dříve vloženým a již uchovávaným ve VIS příslušnými vízovými orgány. Pokud jde o obsah uvedeného rozhodnutí, jeho ustanovení vyžadují, aby členské státy určily orgány, které budou mít přístup do VIS, jakož i ústřední body, prostřednictvím nichž se provádějí konzultace VIS. Daná ustanovení definují

použitelné postupy, jakož i podmínky, které musejí být splněny, aby byla tato konzultace povolena.

38 Rada tedy tvrdí, že právním základem, který odpovídá tomuto účelu a obsahu je čl. 30 odst. 1 písm. b) EU, neboť rozhodnutí 2008/633 se týká zpracovávání a analýzy informací uvedených ve VIS určenými orgány, avšak nevztahuje se na výměnu, sběr nebo uchovávání údajů. Netýká se ani postupů nebo podmínek pro vydání víz upravených v hlavě IV Smlouvy o ES, ani spolupráce příslušných útvarů uvedených v této hlavě, a nemůže tedy spadat pod ustanovení čl. 62 odst. 2 písm. b) bodu ii) ES, ani pod ustanovení článku 66 ES. Nejedná se tedy o porušení článku 47 EU. Přístup zaujatý v projednávané věci je podle Rady rovněž v souladu s běžnou praxí.

39 Pokud jde o kvalifikaci rozhodnutí 2008/633 jako rozhodnutí, které rozvíjí schengenský acquis ve vízové oblasti, Rada zdůrazňuje důležitost vazby, která existuje mezi tímto rozhodnutím a nařízením o VIS, které zavedlo jediný integrovaný systém obsahující údaje jediného druhu, který má za účel soudržné provádění vízové politiky Unie a který určuje hlavního uživatele, a sice příslušné vízové orgány a orgány hraniční kontroly členských států podílejících se na této politice. Tento systém sice zahrnuje i druhotné cíle, jako je cíl přispět k předcházení ohrožení vnitřní bezpečnosti některého z členských států, avšak nařízení o VIS zajišťuje, aby byl přístup policejních orgánů k informacím slučitelný s obecným účelem systému. Rozhodnutí 2008/633 zapadá proto podle Rady do právního rámce uvedeného nařízení, s nímž vytváří celek, který představuje rozvíjení schengenského acquis v oblasti víz, jak je tato oblast popsána v čl. 1 písm. B rozhodnutí 1999/437, za účelem zachování jeho soudržnosti.

40 Rada navíc tvrdí, že kritérium, které Soudní dvůr vymezil ve své judikatuře za účelem kvalifikování aktu jako aktu, který rozvíjí schengenský acquis, je sice typově stejné

jako kritérium používané k určení právního základu aktu Unie, není nicméně totožné, neboť musí zohlednit nezbytnost zachovat soudržnost tohoto *acquis*. Tím, že Spojené království klade důraz na kritérium užívané pro volbu právního základu aktu, zaměřené výlučně na jeho účel a obsah, tuto nezbytnost zcela přehlídí.

- ⁴¹ Komise souhlasí s analýzou Rady ohledně volby právního základu a s jejím tvrzením, že rozhodnutí 2008/633 je tak úzce spjato s nařízením o VIS, že musí být kvalifikováno jako rozhodnutí, které rozvíjí schengenské *acquis* ve vízové oblasti, neboť doplňuje toto nařízení tím, že zpřístupňuje VIS ke konzultaci určeným orgánům a Europolu za účelem prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů. Komise tvrdí, že článek 3 nařízení o VIS, který umožňuje konzultovat údaje VIS za výše uvedeným účelem a který tak odkazuje na rozhodnutí 2008/633, se na Spojené království nevztahuje. Z toho podle ní vyplývá, že se na Spojené království nevztahuje ani uvedené rozhodnutí.

Závěry Soudního dvora

K hlavnímu žalobnímu důvodu

- ⁴² Je nesporné, že Spojené království v souladu s článkem 4 Schengenského protokolu požádalo o to, aby se na něj vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis*, a že mu na základě rozhodnutí 2000/365 bylo vyhověno. Z tohoto titulu je rovněž nesporné, že se na Spojené království sice vztahuje část ustanovení schengenského *acquis*

týkající se policejní spolupráce, avšak naproti tomu se na něj nevztahují ustanovení tohoto *acquis* týkající se odstranění kontrol na hranicích a pohybu osob, včetně společné vízové politiky.

- 43 Z třináctého bodu odůvodnění rozhodnutí 2008/633 vyplývá, že Rada měla za to, že toto rozhodnutí rozvíjí ustanovení schengenského *acquis*, která se na Spojené království nevztahují, a že se v důsledku toho tento členský stát nemá podílet na přijímání tohoto rozhodnutí. Na podporu návrhu na zrušení uvedeného rozhodnutí Spojené království tvrdí zejména, že se Rada tím, že provedla takovou kvalifikaci, dopustila nesprávného právního posouzení.
- 44 Je tudíž důležité určit, zda rozhodnutí 2008/633 patří mezi „návrhy a podněty vyplývající ze schengenského *acquis*“ uvedené v čl. 5 odst. 1 prvním pododstavci Schengenského protokolu, na kterých se Spojené království nepodílí.
- 45 Soudní dvůr dospěl k závěru, že k tomu, aby mohl být akt Unie kvalifikován jako návrh nebo podnět vyplývající z schengenského *acquis* ve smyslu čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce Schengenského protokolu, je třeba – analogicky s tím, co platí v oblasti volby právního základu takového aktu – vycházet z objektivních skutečností, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu (viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Spojené království v. Rada, C-77/05, Sb. rozh. s. I-11459, bod 77).
- 46 Nicméně jak výslovně uvedl Soudní dvůr, tato úvaha platí pouze analogicky a nachází tedy své hranice ve specifčnosti posílené spolupráce na základě schengenského *acquis*, která vyžaduje zohlednit mimo jiné systém, do kterého *acquis* zapadá, jako celek.

- 47 Systém posílené spolupráce na základě schengenského *acquis* se uplatní pouze na část členských států a znamená, že jakýkoli návrh nebo podnět vyplývající z tohoto *acquis* ve smyslu čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce Schengenského protokolu musí být v souladu s ustanoveními, která provádí nebo rozvíjí, takže předpokládá přijetí jak těchto ustanovení, tak i zásad, na kterých spočívají (výše uvedený rozsudek Spojené království v. Rada, bod 61).
- 48 Z toho vyplývá, že při kvalifikování určitého aktu jako aktu, který spadá do oblasti schengenského *acquis* nebo jako aktu, který toto *acquis* rozvíjí, je třeba zohlednit nezbytnou soudržnost tohoto *acquis* a nutnost zachovat tuto soudržnost i při jeho možném vývoji.
- 49 Konkrétně je tak třeba uvést, že soudržnost schengenského *acquis* a jeho budoucího rozvoje znamená, že státy, které se podílejí na tomto *acquis*, nemají povinnost, když toto *acquis* rozvíjí a prohlubují posílenou spolupráci, kterou jim bylo dovoleno zavést na základě článku 1 Schengenského protokolu, stanovit zvláštní přizpůsobovací opatření pro ostatní členské státy, které se nepodílely na přijímání opatření týkajících se dřívějších etap tohoto vývoje.
- 50 Co se týče účelu rozhodnutí 2008/633, z jeho druhého, třetího, čtvrtého a šestého bodu odůvodnění, jakož i z jeho článku 1 a čl. 5 odst. 1 vyplývá, že jeho cílem je zpřístupnit VIS příslušným orgánům členských států v oblasti vnitřní bezpečnosti, jakož i Europolu, za účelem prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů. Z tohoto jediného titulu sleduje uvedené rozhodnutí cíle, které jako takové spadají pod policejní spolupráci.

- 51 Obsah rozhodnutí 2008/633 se týká jak postupu pro určení příslušných orgánů v oblasti vnitřní bezpečnosti, kterým je dovoleno konzultovat VIS, členskými státy, tak podmínek přístupu, sdělování a uchovávání údajů používaných k výše uvedenému účelu. Na základě toho lze ustanovení uvedeného rozhodnutí v zásadě považovat za ustanovení, která upravují formu policejní spolupráce.
- 52 Je však nesporné, že tato ustanovení přesto obsahují i podmínky omezující přístup k VIS uvedené v čl. 5 odst. 1 rozhodnutí 2008/633 a v článku 3 nařízení o VIS, ze kterých je patrné, že tato ustanovení upravují zejména doplňkové používání databáze týkající se víz, jejíž prvotní účel je spojen s hraniční kontrolou a kontrolou vstupu na území a která je tudíž zpřístupněna k policejní spolupráci pouze druhotně, a to jen prostřednictvím konzultace a pouze v rozsahu, v jakém tato policejní spolupráce nezpochybňuje hlavní používání dané databáze.
- 53 Krom toho je třeba uvést, že rozhodnutí 2008/633 je úzce spjato s nařízením o VIS, které v tomto ohledu provádí, a tedy se společnou vízovou politikou vyplývající z hlavy IV Smlouvy o ES.
- 54 Spolupráce zavedená rozhodnutím 2008/633 nemůže jak z funkčního, tak z materiálního hlediska existovat nezávisle na VIS, u něhož není zpochybňováno, že stejně jako rozhodnutí 2004/512 a nařízení o VIS, jimiž byl založen, spadá pod schengenské *acquis* týkající se společné vízové politiky.
- 55 V tomto kontextu je navíc třeba konstatovat, že přímý přístup do VIS, který umožňuje rozhodnutí 2008/633 příslušným orgánům v oblasti vnitřní bezpečnosti, je z praktického hlediska možný pouze pro příslušné orgány členských států, které disponují

ústředními přístupovými body do VIS uvedenými v čl. 3 odst. 2 nařízení o VIS, a tudíž pouze pro orgány těch členských států, na které se vztahují ustanovení schengenského *acquis* týkající se společné vízové politiky.

- 56 V projednávané věci by účast Spojeného království prostřednictvím přímého přístupu ke konzultačnímu mechanismu povolenému nařízením o VIS a upravenému rozhodnutím 2004/512 vyžadovala, jak vyplývá rovněž z patnáctého bodu odůvodnění rozhodnutí 2008/633, přijetí zvláštních opatření pro tento členský stát, jelikož se nepodílel na VIS a nedisponuje vnitrostátním rozhraním, které umožňuje každému členskému státu podílejícímu se na VIS s tímto systémem komunikovat.
- 57 Rozhodnutí 2008/633 je tudíž třeba kvalifikovat jako opatření spadající do oblasti schengenského *acquis* týkající se společné vízové politiky.
- 58 Mimoto, pokud by mělo být rozhodnutí 2008/633 považováno nikoli za prvek této společné politiky, avšak za pouhé opatření policejní spolupráce, umožňovalo by všem členským státům podílet se tímto způsobem na určování pravidel konzultace VIS, třebaže se některé z těchto států nepodílely na vymezení zásad, na základě kterých byla tato databáze v oblasti víz zřízena, nejsou povinny vkládat do systému údaje o všech žádostech o udělení víz, které obdrží, ani nepřispívají na správu a financování tohoto systému. Takový přístup by navíc vedl k vyloučení možnosti Islandské republiky, Norského království a Švýcarské konfederace konzultovat VIS za účelem uvedeným v rozhodnutí 2008/633, přestože se tyto státy podílejí na jeho zřízení, poté, co přijaly jeho zásady a přispívají k financování databáze. Za těchto okolností je třeba mít za to, že uvedené rozhodnutí je vnitřně spjata se společnou vízovou politikou a nemůže vést k jiné kvalifikaci, aniž by došlo ke zpochybnění samotné soudržnosti VIS.

- 59 Z výše uvedeného vyplývá, že i když nelze zpochybnit, že rozhodnutí 2008/633 sleduje cíle policejní spolupráce, nebrání tato okolnost s ohledem na všechny ostatní objektivní skutečnosti, které jej charakterizují, přijetí závěru, že je opatřením rozvíjejícím ustanovení schengenského *acquis* týkající se společné vízové politiky.
- 60 Krom toho je nesporné, jak bylo uvedeno v bodě 42 tohoto rozsudku, že se na Spojené království nevztahují ustanovení schengenského *acquis* týkající se odstranění kontrol na hranicích a pohybu osob, včetně společné vízové politiky.
- 61 Účast členského státu na přijímání opatření na základě čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu je s ohledem na systém posílené spolupráce na základě schengenského *acquis*, jak je popsán v bodě 47 tohoto rozsudku, možná jen tehdy, jestliže je tento členský stát vázán oblastí schengenského *acquis*, do které přijímané opatření spadá nebo kterou rozvíjí (výše uvedený rozsudek Spojené království v. Rada, bod 62).
- 62 Rada se tudíž nedopustila nesprávného právního posouzení, když měla za to, že rozhodnutí 2008/633 rozvíjí ustanovení schengenského *acquis*, která se na Spojené království nevztahují, a když odmítla, aby se tento členský stát podílel na jeho přijímání.

K podpůrnému žalobnímu důvodu

- 63 Spojené království ve své žalobě podpůrně tvrdí, že pro případ, že by rozhodnutí 2008/633 mělo být považováno za rozhodnutí, které rozvíjí společnou vízovou politiku, by nicméně bylo třeba rozhodnout o jeho zrušení z důvodu, že by v takovém případě bylo nesprávně přijato na základě čl. 30 odst. 1 písm. b) EU a čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, které v rámci hlavy VI Smlouvy o EU upravují společný postup v oblasti policejní spolupráce.
- 64 Otázka, zda určité opatření rozvíjí schengenské *acquis*, je však odlišná od otázky, na jakém právním základě musí být tento rozvoj legálně založen. Každý akt Unie musí být totiž založen na ustanovení Smluv, které orgánům Unie přiznává pravomoc jej přijmout.
- 65 Podle ustálené judikatury se musí volba právního základu aktu Unie zakládat na objektivních skutečnostech, jež mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi které patří zejména účel a obsah aktu (viz rozsudky ze dne 23. října 2007, *Komise v. Rada*, C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097, bod 61, jakož i ze dne 10. února 2009, *Irsko v. Parlament a Rada*, C-301/06, Sb. rozh. s. I-593, bod 60).
- 66 Argumentace, kterou uplatňuje Spojené království na podporu svého podpůrně předloženého žalobního důvodu, může v tomto ohledu obstát, pouze pokud existuje přesná shoda mezi takto stanovenými kritérii pro určení právního základu aktu práva Unie a kritérii, která slouží ke kvalifikaci takového aktu jako návrhu nebo podnětu vyplývajících ze schengenského *acquis*. Z toho, co bylo uvedeno v bodech 47 až 49 tohoto rozsudku však vyplývá, že tak tomu nemůže být.

- 67 Z toho vyplývá, že jestliže bylo úmyslem Rady rozvíjet schengenské *acquis* tím, že se za náležitě vymezených podmínek umožní užití VIS pro účely policejní spolupráce, musela za tímto účelem vycházet z ustanovení Smlouvy o EU, která ji zmocňuje k přijetí právní úpravy v této oblasti policejní spolupráce.
- 68 Jak vyplývá z bodů 50 a 51 tohoto rozsudku, nejeví se tudíž s ohledem na účel a obsah rozhodnutí 2008/633, že Rada pochybila, když měla za to, pokud jde konkrétně o volbu právního základu uvedeného rozhodnutí, že toto rozhodnutí spadá do oblasti policejní spolupráce. Argumentace Spojeného království na podporu hlavního žalobního důvodu ostatně potvrzuje opodstatněnost této volby.
- 69 S ohledem na jediný argument uplatněný Spojeným královstvím na podporu jeho podpůrného žalobního důvodu je tedy uvedený žalobní důvod rovněž třeba zamítnout.
- 70 Nelze tudíž vyhovět návrhovému žádání Spojeného království, kterým se domáhá zrušení rozhodnutí 2008/633, a proto není namístě, aby Soudní dvůr rozhodoval o návrhu tohoto členského státu, který se týká zachování účinků uvedeného rozhodnutí.
- 71 Za těchto podmínek je třeba žalobu podanou Spojeným královstvím zamítnout.

K nákladům řízení

⁷² Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada náhradu nákladů řízení od Spojeného království požadovala a Spojené království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 69 odst. 4 prvního pododstavce téhož řádu nesou členské státy a orgány, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Žaloba se zamítá.**

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

- 3) **Španělské království a Evropská komise ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.