



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

21. prosince 2016*

[znění opravené usnesením ze dne 20. března 2017]

„Kasační opravný prostředek — Vnější vztahy — Dohoda mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o liberalizačních opatřeních v oblasti zemědělství a rybolovu — Rozhodnutí, kterým se schvaluje uzavření mezinárodní dohody — Žaloba na neplatnost — Přípustnost — Aktivní legitimize — Územní působnost dohody — Výklad dohody — Zásada sebeurčení — Zásada relativního účinku smluv“

Ve věci C-104/16 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 19. února 2016,

Rada Evropské unie, zastoupená H. Legalem, A. de Elera-San Miguel Hurtadem a A. Westerhof Löfflerovou, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

podporovaná

Belgickým královstvím, zastoupeným C. Pochet a J.-C. Halleuxem, jako zmocněnci,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem, jako zmocněncem,

Španělským královstvím, zastoupeným M. Sampol Pucurullem a S. Centeno Huerta, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou F. Alabrunem, G. de Berguesem, D. Colasem, F. Fizem a B. Foddou, jako zmocněnci,

Portugalskou republikou, zastoupenou L. Inez Fernandesem a M. Figueiredem, jako zmocněnci,

Marockou konfederací pro zemědělství a rozvoj venkova (Comader), zastoupenou J.-F. Bellisem, M. Struysem, A. Bailleuxem, L. Eskenazim a R. Hicherim, avocats,

vedlejšími účastníky v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž dalšími účastnicemi řízení jsou:

* Jednací jazyk: francouzština.

Lidová fronta osvobození Sakía al Hamra a Ria de Oro (Fronta Polisario), zastoupená
G. Deversem, avocat,

žalobkyně v prvním stupni,

Evropská komise, zastoupená F. Castillem de la Torre, E. Paasivirtou a B. Eggers, jako zmocněnci,
vedlejší účastnice v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič a J. L. da
Cruz Vilaça, předsedové senátů, J. Malenovský (zpravodaj), E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev,
C. Toader, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: V. Giacobbo-Peyronnel, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. července 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. září 2016,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Rada Evropské unie se svým kasačním opravným prostředkem domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 10. prosince 2015, Fronta Polisario v. Rada (T-512/12, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2015:953), kterým Tribunál vyhověl žalobě Lidové fronty osvobození Sakía al Hamra a Ria de Oro (Fronty Polisario) znějící na částečné zrušení rozhodnutí Rady 2012/497/EU ze dne 8. března 2012 o uzavření Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o vzájemných liberalizačních opatřeních pro zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu, o změně Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé a o nahrazení jejích protokolů č. 1, 2 a 3 včetně příloh (Úř. věst. 2012, L 241, s. 2, dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

Mezinárodní právo

Charta Spojených národů

- 2 Článek 1 Charty Spojených národů, která byla podepsána dne 26. června 1945 v San Francisku, uvádí:

„Cíle Spojených národů jsou tyto:

[...]

2. rozvíjetí mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, a činiti jiná vhodná opatření na posílení světového míru;

[...]“

- 3 Kapitola XI Charty Spojených národů, nadepsaná „Prohlášení o nesamosprávných územích“, obsahuje článek 73, který stanoví:

„Členové Spojených národů, kteří mají nebo přejímají odpovědnost za správu území, jejichž lid ještě nedosáhl v plné míře samosprávy, uznávají zásadu, že zájmy obyvatel těchto území jsou na prvním místě, a přijímají za svou svatou povinnost závazek, že budou v rámci soustavy mezinárodního míru a bezpečnosti zřízené touto chartou co nejvíce podporovati jejich blahobyt [...].

[...]“

Vídeňská úmluva o smluvním právu

- 4 Podle posledního pododstavce preambule Vídeňské úmluvy o smluvním právu, která byla dne 23. května 1969 uzavřena ve Vídni (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1155, s. 331, dále jen „Vídeňská úmluva“), státy, které jsou stranami této úmluvy, „potvrzují[...], že pravidla mezinárodního práva obyčejového budou i nadále upravovat otázky, které nejsou upraveny ustanoveními [uvedené] úmluvy“.

- 5 Článek 3 této úmluvy, nadepsaný „Mezinárodní dohody, na něž se úmluva nevztahuje“, uvádí:

„Skutečnost, že se tato úmluva nevztahuje na mezinárodní dohody sjednané mezi státy a jinými subjekty mezinárodního práva nebo mezi těmito jinými subjekty mezinárodního práva, ani na mezinárodní dohody, které nebyly sjednány písemnou formou, nepůsobí:

[...]

b) na použití jakýchkoliv v této úmluvě obsažených pravidel, která by se na takové dohody vztahovala podle mezinárodního práva nezávisle na této úmluvě;

[...]“

- 6 Článek 26 uvedené úmluvy, nadepsaný „Pacta sunt servanda“, stanoví:

„Každá platná smlouva zavazuje smluvní strany a musí být jimi plněna v dobré víře.“

- 7 Článek 29 téže úmluvy, nadepsaný „Územní rozsah smluv“, uvádí:

„Pokud ze smlouvy nevyplývá nebo není jinak zjevný jiný úmysl, zavazuje smlouva každou smluvní stranu pro celé její území.“

- 8 Článek 30 Vídeňské úmluvy, nadepsaný „Provádění po sobě uzavřených smluv, které se týkají téhož předmětu“, v odstavci 2 stanoví:

„Stanoví-li smlouva, že je podřízena smlouvě dřívější nebo pozdější, nebo že nemá být považována za neslučitelnou s touto druhou smlouvou, mají ustanovení této druhé smlouvy přednost.“

9 Článek 31 této úmluvy, nadepsaný „Obecné pravidlo výkladu“, stanoví:

„1. 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 smlouvy.

2. Pro účely výkladu smlouvy se kromě textu, včetně preambule a příloh, celkovou souvislostí rozumí:

- a) každá dohoda vztahující se ke smlouvě, k níž došlo mezi všemi stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy;
- b) každá listina vyhotovená jednou nebo více stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy a přijatá ostatními stranami jakožto listina vztahující se ke smlouvě.

3. Spolu s celkovou souvislostí bude brán zřetel:

- a) na každou pozdější dohodu, týkající se výkladu smlouvy nebo provádění jejích ustanovení, k níž došlo mezi stranami;
- b) na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu;
- c) na každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami.

4. Výraz bude chápán ve zvláštním smyslu, potvrdí-li se, že to bylo úmyslem stran.“

10 Článek 34 uvedené úmluvy, nadepsaný „Obecné pravidlo týkající se třetích států“, uvádí:

„Ze smlouvy nevznikají ani závazky ani práva třetímu státu bez jeho souhlasu.“

Unijní právo

Dohoda o přidružení

11 Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé, byla podepsána v Bruselu dne 26. února 1996 (Úř. věst. 2000, L 70, s. 2, dále jen „dohoda o přidružení“) a schválena jménem uvedených Společenství rozhodnutím Rady a Komise 2000/204/ES, ESUO ze dne 24. ledna 2000 (Úř. věst. 2000, L 70, s. 1). Podle jejího článku 96 vstoupila v platnost dne 1. března 2000, jak vyplývá z informace zveřejněné v *Úředním věstníku Evropských společenství* (Úř. věst. 2000, L 70, s. 228).

12 Článek 1 odst. 1 dohody o přidružení uvádí:

„Zakládá se přidružení mezi Společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Marokem na straně druhé.“ (*neoficiální překlad*)

13 Hlava II této dohody, nadepsaná „Volný pohyb zboží“, obsahuje články 6 až 30.

14 Článek 16 dané dohody uvádí:

„Společenství a Maroko budou postupně provádět větší liberalizaci vzájemného obchodu se zemědělskými produkty a produkty rybolovu.“ (*neoficiální překlad*)

15 Článek 17 odst. 1 téže dohody v původním znění uváděl:

„Na zemědělské produkty a produkty rybolovu pocházející z Maroka se při dovozu do Společenství vztahují ustanovení uvedená v protokolech č. 1 a 2.“ (*neoficiální překlad*)

16 Hlava VIII dohody o přidružení, nadepsaná „Institucionální, obecná a závěrečná ustanovení“, obsahuje mimo jiné článek 94, který stanoví:

„Tato dohoda se vztahuje na území, na něž se vztahují Smlouvy o založení Evropského společenství a Evropského společenství uhlí a oceli, a to za podmínek stanovených v těchto smlouvách, na jedné straně a na území Marockého království na straně druhé.“ (*neoficiální překlad*)

Dohoda o liberalizaci

17 Dohoda ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o vzájemných liberalizačních opatřeních pro zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu, o změně Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé a o nahrazení jejích protokolů č. 1, 2 a 3 včetně příloh byla podepsána v Bruselu dne 13. prosince 2010 (Úř. věst. 2012, L 241, s. 4, dále jen „dohoda o liberalizaci“) a poté byla jménem Unie schválena sporným rozhodnutím. Podle svého znění vstoupila v platnost dne 1. října 2012, jak vyplývá z oznámení zveřejněného v *Úředním věstníku Evropské unie* (Úř. věst. 2012, L 255, s. 1).

18 Jak vyplývá z dohody o liberalizaci a bodů 1 až 3 odůvodnění sporného rozhodnutí, tato dohoda má za cíl provést postupnou liberalizaci obchodu se zemědělskými produkty a produkty rybolovu stanovenou v článku 16 dohody o přidružení, přičemž mění některá ustanovení posledně uvedené dohody a některé její protokoly.

19 Z tohoto titulu dohoda o liberalizaci mimo jiné změnila čl. 17 odst. 1 dohody o přidružení, který nyní stanoví:

„Na zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu pocházející z Maroka, které jsou uvedeny v protokolu č. 1, se při dovozu do Evropské unie použijí režimy stanovené v uvedeném protokolu.

[...]“

20 Dohoda o liberalizaci rovněž změnila protokol č. 1 dohody o přidružení, který nyní v podstatě stanoví, že valorická a specifická cla použitelná na zemědělské produkty, zpracované zemědělské produkty, ryby a produkty rybolovu, které pochází z Maroka a na které se vztahují tyto dvě dohody, se zrušují nebo snižují na stanovenou úroveň.

Skutečnosti předcházející sporu

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

22 Historický a mezinárodní kontext jejího založení a následný vývoj situace v Západní Sahaře, jak vyplývají především z bodů 1 až 16 napadeného rozsudku, lze shrnout následovně.

- 23 Západní Sahara je území nacházející se v severozápadní Africe, které bylo na konci 19. století kolonizováno Španělským královstvím, poté se stalo španělskou provincií a následně jej Organizace Spojených národů (OSN) zapsala v roce 1963 na seznam nesamosprávných území ve smyslu článku 73 Charty Spojených národů, na kterém je uvedeno dodnes.
- 24 Dne 14. prosince 1960 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci č. 1514 (XV), nazvanou „Prohlášení o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům“ [dále jen „rezoluce Valného shromáždění OSN č. 1514 (XV)“], která mimo jiné uvádí, že „[v]šechny národy mají právo na sebeurčení[,] na základě [kterého] svobodně určují svůj politický status“, že „[n]a poručenských územích, nesamosprávných územích a všech ostatních územích, která ještě nezískala nezávislost, budou neprodleně učiněny kroky k okamžitému předání veškerých pravomocí obyvatelům těchto území, a to bez jakýchkoli podmínek a výhrad a v souladu s jejich vůlí a svobodně vyjádřenými přáními“, a že „[v]šechny státy musí věrně a striktně dodržovat ustanovení [C]harty Spojených národů [...] na základě [...] respektování svrchovaných práv a územní celistvosti všech národů.“
- 25 Dne 20. prosince 1966 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci č. 2229 (XXI) k otázce Ifni a Španělské Sahary, ve které „opětovně potvrdilo nezczitelné právo obyvatel [...] Španělské Sahary na sebeurčení“ a vyzvalo Španělské království, aby jakožto spravující moc stanovilo co nejdříve „podmínky pro konání referenda, které proběhne pod záštitou [OSN] s cílem umožnit svobodný výkon práva původních obyvatel území na sebeurčení“.
- 26 Dne 24. října 1970 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci č. 2625 (XXV), nazvanou „Prohlášení o zásadách mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou Spojených národů“, kterou schválilo toto prohlášení, jehož znění je uvedeno v příloze této rezoluce. V daném prohlášení je mimo jiné uvedeno, že „[k]aždý stát má povinnost respektovat [právo lidu na sebeurčení] v souladu s ustanoveními Charty“ a že „[ú]zemí kolonie nebo jiné nesamosprávné území mají na základě Charty status oddělený a odlišný od statusu území státu, který je spravuje; tento oddělený a odlišný status na základě Charty existuje tak dlouho, dokud obyvatelstvo kolonie nebo nesamosprávného území nevykoná své právo na sebeurčení v souladu s Chartou a konkrétně s jejími cíli a zásadami“.
- 27 Španělské království dne 20. srpna 1974 informovalo OSN, že má v úmyslu uspořádat pod záštitou OSN referendum v Západní Sahaře.
- 28 Mezinárodní soudní dvůr jakožto hlavní soudní orgán OSN vydal v návaznosti na návrh, který Valné shromáždění OSN předložilo v rámci prací týkajících se dekolonizace Západní Sahary, dne 16. října 1975 poradní stanovisko (Západní Sahara, poradní stanovisko, CIJ Recueil 1975, s. 12, dále jen „poradní stanovisko k Západní Sahaře“), v jehož bodě 162 měl za to, že:

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

- 29 Po provedení analýzy Mezinárodní soudní dvůr odpověděl v tomto poradním stanovisku na otázky, které mu položilo Valné shromáždění OSN, následovně:

„Mezinárodní soudní dvůr je toho názoru,

[...]

že Západní Sahara (Rio de Oro a Sakiet El Hamra) nebyla v okamžiku kolonizace Španělskem územím bez pána (*terra nullius*);

[...]

že území mělo s Marockým královstvím právní vazby, jejichž rysy jsou uvedeny v bodě 162 tohoto stanoviska;

[...]“

- 30 Marocký král v projevu, který přednesl v den, kdy bylo zveřejněno uvedené poradní stanovisko, prohlásil, že „celý svět uznal, že [Západní] Sahara patří“ Marockému království a že mu „přísluší pokojným způsobem získat toto území zpět“, a za tímto účelem vyzval k uskutečnění pochodu, kterého se zúčastnilo 350 000 osob.
- 31 Dne 6. listopadu 1975 přijala Rada bezpečnosti OSN rezoluci č. 380 (1975) týkající se Západní Sahary, ve které „[v]yjádřila politování nad uskutečněním [oznámeného] pochodu“ a „[p]ožádala [Marocké království], aby všichni účastníci [tohoto] pochodu okamžitě opustili území Západní Sahary“.
- 32 Dne 26. února 1976 Španělské království informovalo generálního tajemníka OSN, že k tomuto datu odchází ze Západní Sahary a má za to, že je zproštěno jakékoli mezinárodní odpovědnosti týkající se správy tohoto území.
- 33 V mezidobí v této oblasti vypukl ozbrojený konflikt mezi Marockým královstvím, Mauritánskou islámskou republikou a Frontou Polisario.
- 34 Dne 10. srpna 1979 uzavřela Mauritánská islámská republika s Frontou Polisario mírovou dohodu, na základě které se vzdala jakéhokoli územního nároku v Západní Sahaře.
- 35 Dne 21. listopadu 1979 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci č. 34/37 k otázce Západní Sahary, ve které „[z]novu potvrdilo nezcizitelné právo obyvatel Západní Sahary na sebeurčení a nezávislost v souladu s Chartou [Spojených národů] [...] a cíli [jeho] rezoluce č. 1514 (XV)“, „[v]yjádřilo hluboké politování nad zhoršením situace, které je způsobeno pokračující okupací Západní Sahary Marokem“, „[n]aléhavě požádalo Maroko, aby se také zapojilo do mírového procesu a ukončilo okupaci území Západní Sahary“, a „[z]a tímto účelem doporučilo, aby se [Fronta Polisario], zástupkyně lidu Západní Sahary, v plném rozsahu zapojila do jakéhokoli hledání spravedlivého, trvalého a konečného politického řešení otázky Západní Sahary v souladu s rezolucemi a prohlášeními [OSN]“.
- 36 Konflikt mezi Marockým královstvím a Frontou Polisario pokračoval až do 30. srpna 1988, kdy strany v zásadě přijaly návrhy na vyřešení konfliktu, které předložil zejména generální tajemník OSN a které stanovily především vyhlášení příměří a uspořádání referenda o sebeurčení pod dohledem OSN.
- 37 Toto referendum se dosud nekonalo a Marocké království kontroluje hlavní část území Západní Sahary, kterou pískový val, jež postavila a hlídá marocká armáda, odděluje od zbývajících částí tohoto území, kterou kontroluje Fronta Polisario.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 38 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. listopadu 2012 podala Fronta Polisario žalobu, kterou se domáhala zrušení sporného rozhodnutí.
- 39 Na podporu své žaloby uplatnila Fronta Polisario jedenáct žalobních důvodů.
- 40 Rada na obranu navrhl, aby byla žaloba odmítnuta jako nepřipustná, nebo případně zamítnuta jako neopodstatněná a aby byla Frontě Polisario uložena náhrada nákladů řízení.
- 41 Usnesením předsedy osmého senátu Tribunálu ze dne 6. listopadu 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství Evropské komise ve sporu na podporu návrhových žádání Rady.
- 42 V napadeném rozsudku Tribunál zaprvé zkoumal argumenty Rady a Komise, podle kterých je žaloba nepřipustná, neboť jednak Fronta Polisario neprokázala, že je právnickou osobou a má procesní způsobilost, a jednak se jí sporné rozhodnutí bezprostředně ani osobně nedotýká. První námitku nepřipustnosti Tribunál zamítl v bodech 34 až 60 napadeného rozsudku a druhou námitku nepřipustnosti v jeho bodech 61 až 114.
- 43 Pokud jde o aktivní legitimaci Fronty Polisario, Tribunál v bodech 73 až 103 napadeného rozsudku připomněl, že předmětem sporného rozhodnutí je schválit uzavření dohody o liberalizaci, a poté uvedl, že tato dohoda „se použije rovněž“ na Západní Saharu. „S přihlédnutím k tomuto závěru“, jak je uvedeno v bodě 104 daného rozsudku, měl následně v bodech 105 až 110 a 111 až 114 uvedeného rozsudku za to, že Frontu Polisario je třeba považovat za bezprostředně i osobně dotčenou uvedeným rozhodnutím.
- 44 Zadruhé Tribunál zahájil přezkum jedenácti žalobních důvodů znějících na zrušení, které Fronta Polisario uplatnila na podporu svých návrhových žádání, a v bodech 116 a 117 napadeného rozsudku uvedl následující:
- „116 Úvodem je třeba konstatovat, že z argumentace Fronty Polisario, kterou uvádí na podporu všech svých žalobních důvodů, vyplývá, že její žaloba směřuje ke zrušení [sporného] rozhodnutí, neboť jím bylo schváleno použití dohody, které se toto rozhodnutí týká, na Západní Saharu. Jak totiž plyne z výše uvedených úvah k otázce bezprostředního a osobního dotčení Fronty Polisario [sporným] rozhodnutím, Fronta Polisario je bezprostředně a osobně dotčena [sporným] rozhodnutím právě proto, že se tato dohoda použije také na Západní Saharu.
- 117 Dále je nutno poukázat na to, že Fronta Polisario uplatňuje několik žalobních důvodů, z nichž první dva se týkají formální legality [sporného] rozhodnutí, zatímco ostatní žalobní důvody se týkají jeho materiální legality. Žalobkyně se v zásadě dovolává protiprávnosti [sporného] rozhodnutí s tím, že porušuje unijní, jakož i mezinárodní právo. Všechny žalobní důvody ve skutečnosti kladou otázku existence či neexistence absolutního zákazu uzavřít jménem Unie mezinárodní dohodu použitelnou na území fakticky kontrolované třetím státem, aniž by přitom svrchovanost tohoto státu nad tímto územím byla uznána Unii a jejími členskými státy, nebo v obecnější rovině všemi ostatními státy (dále jen „sporné území“), případně také otázku existence posuzovací pravomoci orgánů Unie v tomto ohledu, mezi této pravomoci a podmínek pro její uplatnění.“
- 45 Tribunál dále zkoumal a zamítl každý z těchto žalobních důvodů, přičemž měl zejména za to, že žádný z nich neumožňuje prokázat, že je Unii absolutně zakázáno uzavřít s třetím státem dohodu, která se může použít na „sporné území“.
- 46 V tomto rámci však Tribunál odložil rozhodnutí o všech argumentech, které podle jeho názoru souvisí s podpůrnou otázkou, za jakých podmínek mohou unijní orgány schválit uzavření takové dohody.

- 47 Tribunál nakonec provedl analýzu této otázky v bodech 223 až 247 napadeného rozsudku. V tomto ohledu měl v podstatě za to, že Rada, která má širokou posuzovací pravomoc v rámci vnějších vztahů Unie, má v případě, že má v úmyslu schválit dohodu, jež se má použít na takové „sporné území“, jako je Západní Sahara, a má usnadnit vývoz produktů pocházejících z tohoto území do Unie, povinnost nejprve posoudit všechny relevantní skutečnosti daného případu, a zejména se ujistit, že k výrobě těchto produktů nedochází na úkor obyvatel uvedeného území a nejsou při ní porušována základní práva dotyčných osob. Tribunál měl za to, že Rada v projednávané věci tuto povinnost nesplnila.
- 48 Na základě těchto úvah Tribunál v bodě 247 napadeného rozsudku rozhodl, že „Rada nedostala své povinnosti posoudit před přijetím [sporného] rozhodnutí všechny okolnosti projednávané věci“, a z toho důvodu zrušil toto rozhodnutí „v rozsahu, v němž schvaluje použití dohody [o liberalizaci] na Západní Saharu“.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 49 Samostatným podáním předloženým kanceláři Soudního dvora při podání kasačního opravného prostředku Rada navrhla, aby věc byla projednána ve zrychleném řízení podle článků 133 až 136 jednacího řádu Soudního dvora.
- 50 Usnesením ze dne 7. dubna 2016 předseda Soudního dvora tomuto návrhu vyhověl.
- 51 Rozhodnutími z 2., 13., 18. a 24. května 2016 předseda Soudního dvora povolil Španělskému království, Portugalské republice, Francouzské republice, Spolkové republice Německo a Belgickému království vedlejší účastenství ve sporu na podporu návrhových žádání Rady. Spolková republika Německo se však poté nezúčastnila žádné části řízení, zatímco Belgické království se nezúčastnilo ústní části tohoto řízení.
- 52 Usnesením ze dne 9. června 2016 předseda Soudního dvora povolil vedlejší účastenství Marocké konfederace pro zemědělství a rozvoj venkova (Comader) ve sporu na podporu návrhových žádání Rady.
- 53 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek;
 - vydal sám konečné rozhodnutí ve věci a žalobu zamítl a
 - uložil Frontě Polisario náhradu nákladů řízení vzniklých Radě v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku.
- 54 Fronta Polisario navrhuje, aby Soudní dvůr:
- odmítl kasační opravný prostředek jako nepřípustný;
 - podpůrně zamítl kasační opravný prostředek jako neopodstatněný;
 - ještě podpůrněji v případě, že by Soudní dvůr vyhověl návrhovým žádáním Rady znějícím na zrušení napadeného rozsudku, vydal sám konečné rozhodnutí ve věci a zrušil sporné rozhodnutí na základě žalobních důvodů zamítnutých v prvním stupni a
 - uložil Radě náhradu nákladů řízení vzniklých Frontě Polisario v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku.

- 55 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr kasačnímu opravnému prostředku vyhověl.
- 56 Belgické království, Španělské království, Francouzská republika, Portugalská republika a Comader rovněž navrhuje, aby Soudní dvůr kasačnímu opravnému prostředku vyhověl.

K návrhům na znovuotevření ústní části řízení

- 57 V souladu s čl. 82 odst. 2 jednacího řádu byla ústní část řízení skončena po přednesení stanoviska generálního advokáta dne 13. září 2016.
- 58 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 15. září 2016 Rada Soudnímu dvoru sdělila, že toto stanovisko se podle jejího názoru týká právní otázky, která nebyla uplatněna v jejím kasačním opravném prostředku ani vznesena žádným jiným účastníkem řízení, a sice otázky použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu. Rada rovněž navrhl, aby Soudní dvůr nařídil znovuotevření ústní části řízení v případě, že by věc měla být rozhodnuta na základě této otázky.
- 59 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 22. září 2016 podala Comader návrh na znovuotevření ústní části řízení, který byl založen na důvodech obdobných těm, které uvedla Rada.
- 60 Z článku 252 druhého pododstavce SFEU v tomto ohledu vyplývá, že úlohou generálních advokátů je předkládat veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska ve věcech, které vyžadují jeho účast, přičemž Soudní dvůr není vázán tímto stanoviskem ani jeho odůvodněním (viz rozsudky ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 57, a ze dne 6. října 2015, Komise v. Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, bod 33).
- 61 Nesouhlas účastníka řízení s uvedeným stanoviskem tedy nemůže sám o sobě představovat důvod ke znovuotevření ústní části řízení, a to bez ohledu na otázky, které byly v tomto stanovisku zkoumány (viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2012, E.ON Energie v. Komise, C-89/11 P, EU:C:2012:738, bod 62, a ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise, C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 26).
- 62 Článek 83 jednacího řádu však Soudnímu dvoru umožňuje, aby kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídil znovuotevření ústní části řízení, zejména má-li být věc rozhodnuta na základě právního argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán.
- 63 V projednávané věci je však třeba konstatovat, že právní argumenty, na které odkazují Rada a Comader, uplatnila Komise ve své kasační odpovědi na podporu důvodu, kterým Rada a Komise zpochybňují analýzu aktivní legitimace Fronty Polisario provedenou Tribunálem.
- 64 Tyto právní argumenty byly kromě toho uplatněny na jednání a důkladně projednány všemi účastníky řízení.
- 65 Za těchto okolností má Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že není namístě nařídít znovuotevření ústní části řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

K přípustnosti

Argumentace účastnic řízení

- 66 Fronta Polisario namítá nepřipustnost kasačního opravného prostředku a v podstatě tvrdí, že Unie nemá pravomoc požadovanou k uzavření mezinárodní dohody, která je z právního hlediska použitelná na Západní Saharu, a že Rada tedy nemá žádný zájem na zpochybnění napadeného rozsudku, který pouze ruší sporné rozhodnutí „v rozsahu, v němž schvaluje použití dohody [o liberalizaci] na Západní Saharu“.
- 67 Rada a Komise zpochybňují opodstatněnost této námítky nepřipustnosti a uvádí, že unijní orgán, jako je Rada, může podat kasační opravný prostředek a nemusí prokazovat právní zájem na jeho podání. Podpůrně tvrdí, že tento požadavek je každopádně v projednávané věci splněn, jelikož Rada má právní zájem na zrušení napadeného rozsudku v rozsahu, v němž Tribunál daným rozsudkem částečně zrušil sporné rozhodnutí.

Závěry Soudního dvora

- 68 Podle čl. 56 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může kasační opravný prostředek podat k Soudnímu dvoru kterýkoli účastník řízení, jehož návrhovému žádání Tribunál zcela nebo zčásti nevyhověl.
- 69 Z článku 56 třetího pododstavce téhož statutu mimoto vyplývá, že v jiném sporu než ve sporu mezi Unií a jejími zaměstnanci nemusí členské státy a unijní orgány prokazovat právní zájem na podání kasačního opravného prostředku proti rozsudku Tribunálu (viz rozsudky ze dne 22. února 2005, Komise v. max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, bod 48, a ze dne 21. prosince 2011, Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, bod 45).
- 70 V projednávané věci z toho plyne, že Rada, jejímž návrhovým žádáním Tribunál nevyhověl, nemusí prokazovat žádný právní zájem na podání tohoto kasačního opravného prostředku.
- 71 Námitka nepřipustnosti, kterou Fronta Polisario vznesla proti tomuto kasačnímu opravnému prostředku, musí být tudíž zamítnuta.

K věci samé

- 72 Na podporu kasačního opravného prostředku Rada, podporovaná Komisí, uplatňuje šest důvodů kasačního opravného prostředku, z nichž první a druhý vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se Tribunál dopustil při analýze procesní způsobilosti Fronty Polisario a její aktivní legitimace. Třetí důvod kasačního opravného prostředku vychází z toho, že Tribunál překročil meze soudního přezkumu posuzovací pravomoci Rady v oblasti vnějších hospodářských vztahů Unie a pominul podmínky výkonu této posuzovací pravomoci. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nedodržení zásady *ne ultra petita*. Pátý důvod kasačního opravného prostředku se týká nesprávného výkladu a použití Listiny základních práv Evropské unie a některých pravidel mezinárodního práva. Konečně šestý důvod kasačního opravného prostředku se týká nedodržení požadavků na částečné zrušení unijního aktu.

- 73 Nejprve je třeba zkoumat druhý důvod kasačního opravného prostředku, který zpochybňuje analýzu Tribunálu týkající se aktivní legitimace Fronty Polisario, a konkrétně v rámci tohoto důvodu argumenty Rady a Komise, jež se týkají odůvodnění, které Tribunál v bodech 73 až 103 napadeného rozsudku věnoval předběžné otázce, zda se dohoda o liberalizaci použije na Západní Saharu.

Napadený rozsudek

- 74 V tomto ohledu Tribunál nejprve v bodech 72 a 73 napadeného rozsudku v podstatě uvedl, že s ohledem na argumenty, které Fronta Polisario uplatnila k prokázání existence své aktivní legitimace, přezkum této aktivní legitimace vyžaduje, aby bylo nejprve určeno, zda se dohoda o liberalizaci použije na Západní Saharu.
- 75 Tribunál měl dále v bodech 74 až 88 napadeného rozsudku za to, že tato otázka ve světle argumentů, které Rada, Komise a Fronta Polisario v tomto ohledu uvedly, sama vyžaduje výklad uvedené dohody. Kromě toho byl v bodech 89 až 94 a 98 napadeného rozsudku toho názoru, že takový výklad musí být proveden v souladu s pravidly obecného mezinárodního obyčejového práva, jež jsou připomenuta v článku 31 Vídeňské úmluvy. Tribunál naproti tomu v bodech 95 až 98 napadeného rozsudku v podstatě rozhodl, že zásada relativního účinku smluv, která je zásadou obecného mezinárodního práva a je konkrétně vyjádřena v článku 34 Vídeňské úmluvy, není relevantní pro účely výkladu dohody o liberalizaci s ohledem na okolnosti žaloby, o které měl rozhodnout, a to na rozdíl od toho, jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).
- 76 Tribunál nakonec v bodech 99 až 102 napadeného rozsudku vyložil územní působnost dohody o liberalizaci a uvedl následující:

„99 Podle [...] článku [31 Vídeňské úmluvy] je nutno zohlednit zejména kontext, do něhož je zasazena taková mezinárodní smlouva, jakou je [dohoda o liberalizaci]. Tento kontext zahrnuje všechny okolnosti uvedené v bodech 77 až 87 výše a ty svědčí o tom, že si byly unijní orgány vědomy toho, že marocké orgány uplatňují ustanovení [dohody o přidružení] rovněž na část Západní Sahary kontrolovanou Marockým královstvím a s takovým uplatněním dohody nevyjádřily nesouhlas. Komise naopak do určité míry při tomto provádění dohody s marockými orgány spolupracovala a uznala jeho výsledky tím, že zahrнула podniky usazené v Západní Saharě mezi podniky zapsané na seznamu uvedeném v bodě 74 výše.

100 Dále je třeba připomenout, že existuje rozdíl mezi tím, jaký postoj k mezinárodnímu statusu Západní Sahary zaujímá Unie a jaký postoj k němu má Marocké království. Jestliže pozici Unie dostatečně a správně shrnuje Rada a Komise (viz body 74 a 75 výše), není sporu o tom, že Marocké království má zcela odlišné pojetí věci. Podle něho tvoří Západní Sahara nedílnou součást jeho území.

101 Odkaz na území Marockého království uvedený v článku 94 [dohody o přidružení] tak mohou marocké orgány chápat jako území zahrnující Západní Saharu nebo přinejmenším jeho podstatnou část kontrolovanou Marockým královstvím. Třebaže si byly unijní orgány – jak bylo zmíněno – tohoto pojetí zastávaného Marockým královstvím vědomy, neobsahuje [dohoda o přidružení] žádné výkladové nebo jiné ustanovení, které by Západní Saharu z její působnosti vylučovalo.

102 Také je nutno vzít v úvahu skutečnost, že [dohoda o liberalizaci] byla uzavřena dvanáct let poté, co byla schválena [dohoda o přidružení], přičemž uvedená dohoda o přidružení byla po celé toto období prováděna. Pokud by unijní orgány chtěly použití [dohody o přidružení] ve znění [sporného] rozhodnutí na Západní Saharu zamezit, mohly trvat na tom, aby text [dohody o liberalizaci] obsahoval ustanovení, které by takové použití vylučovalo. Jejich opominutí v tomto ohledu svědčí o tom, že akceptují, přinejmenším implicitně, výklad [dohody o přidružení] a [dohody o liberalizaci], podle kterého se tyto dohody použijí i na část Západní Sahary kontrolovanou Marockým královstvím.“

77 S ohledem na tento výklad měl Tribunál v bodě 103 napadeného rozsudku za to, že dohoda o liberalizaci, je-li zasazena do svého kontextu, musí být vykládána v tom smyslu, že se „použije rovněž na Západní Saharu“.

Argumentace účastnic řízení

78 Rada Tribunálu vytýká, že v bodě 73 napadeného rozsudku předpokládal, že pokud by se dohoda o liberalizaci vztahovala na Západní Saharu, Fronta Polisario by automaticky mohla být bezprostředně a osobně dotčena sporným rozhodnutím. Takový předpoklad je však z právního hlediska nesprávný. Jak totiž Tribunál sám dříve rozhodl v usnesení ze dne 3. července 2007, *Commune de Champagne a další v. Rada a Komise* (T-212/02, EU:T:2007:194, body 90 až 94), rozhodnutí Rady o uzavření mezinárodní dohody mezi Uníí a třetím státem postrádá jakýkoli právní účinek na území druhé smluvní strany této dohody. Situace takového území je tak upravena pouze ustanoveními, která tato druhá smluvní strana přijala při výkonu své svrchované pravomoci. Účinky, které uvedená dohoda vyvolává na tomto území, kromě toho vyplývají výlučně z okolnosti, že uvedená druhá smluvní strana tím, že rozhodla o ratifikaci téže dohody, souhlasila, že bude touto dohodou vázána, a zavázala se přijmout vhodná opatření k plnění závazků z ní vyplývajících. Uznáním přípustnosti žaloby na neplatnost podané proti rozhodnutí Rady o uzavření mezinárodní dohody, a to v rozsahu, v němž se týká účinků této mezinárodní dohody na území její druhé smluvní strany, by tudíž unijní soud překročil svou pravomoc, neboť by rozhodoval o legalitě práv či povinností, které pro třetí stát plynou z dohody, se kterou tento stát svobodně a svrchovaně souhlasil, z hlediska unijního práva. Právě k tomu přitom došlo v projednávané věci, když Tribunál z použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu učinil předpoklad pro aktivní legitimaci Fronty Polisario. Rada konečně zdůrazňuje, že okolnost, že Západní Sahara je v mezinárodním právu „sporným územím“, nemá vliv na odůvodnění, které Tribunál uvedl v daném usnesení a se kterým zcela souhlasí.

79 Komise tvrdí, že okolnost uvedenou zejména v bodě 87 napadeného rozsudku, že dohoda o liberalizaci je v určitých případech „fakticky“ uplatňována na Západní Saharu, nelze považovat za součást souvislosti ani za pozdější praxi ve smyslu čl. 31 odst. 2 a odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy, která by odůvodňovala vykládat článek 94 dohody o přidružení v tom smyslu, že se tyto dvě dohody použijí na toto nesamosprávné území. Ačkoli do uvedených dohod nebylo vloženo žádné ustanovení, které by výslovně vylučovalo Západní Saharu z jejich územní působnosti, s ohledem na neshody mezi Uníí a Marockým královstvím ohledně statusu tohoto nesamosprávného území, které Tribunál uvedl v bodě 100 napadeného rozsudku, tato okolnost kromě toho neodůvodňuje závěr, že se uvedené dohody vztahují na dané území, a to s ohledem na čl. 31 odst. 3 písm. c) Vídeňské úmluvy, zásadu relativního účinku smluv, která byla kodifikována v článku 34 této úmluvy a připomenuta Soudním dvorem v rozsudku ze dne 25. února 2010, *Brita* (C-386/08, EU:C:2010:91), právo lidu Západní Sahary na sebeurčení, které Unie mnohokrát připomněla ve svých stanoviscích k této otázce, a relevantní mezinárodní praxi v oblasti územní působnosti smluv.

80 V odpověď na tato tvrzení Fronta Polisario poznamenává, že Tribunál nezkoumal otázku použití dohody o liberalizaci na Západní Saharu s cílem vyvodit z toho jakoukoli domněnku ohledně přípustnosti žaloby, nýbrž aby určil skutkový a právní kontext, ve kterém má být posouzena její aktivní legitimace. Rada a Komise totiž nejprve dlouho tvrdily, že tato dohoda není použitelná na uvedené území, a až poté v odpovědi na písemné otázky položené Tribunálem a následně na jednání před uvedeným soudem uznaly, že režim celních preferencí, který tato dohoda obsahuje, byl v určitých případech skutečně uplatňován na produkty, které pocházejí z tohoto území. Tato skutečnost přitom zásadně odlišuje uvedenou dohodu od dvou srovnatelných dohod, jež Marocké království uzavřelo se Spojenými státy americkými a Evropským sdružením volného obchodu (ESVO).

Závěry Soudního dvora

- 81 Jak vyplývá z bodů 73, 88 a 98 až 102 napadeného rozsudku, závěr Tribunálu uvedený v bodě 103 daného rozsudku, že dohoda o liberalizaci se „použije rovněž na území Západní Sahary“, nevychází ze skutkového zjištění, ale z právního výkladu této dohody, jež uvedený soud provedl na základě článku 31 Vídeňské úmluvy.
- 82 Postoje Rady a Komise, které k této otázce zastávaly před Soudním dvorem, se v konečném důsledku sbíhají v rozsahu, v němž je uvedený závěr Tribunálu samotným jádrem argumentací těchto dvou orgánů. Komise totiž uvádí, že dohodu o liberalizaci nelze vykládat v tom smyslu, že je z právního hlediska použitelná na území Západní Sahary. Rada pak tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodoval o právech a povinnostech, které pro druhou smluvní stranu plynou z této dohody, se kterou svobodně a svrchovaně souhlasila. Analýza tohoto tvrzeného nesprávného právního posouzení však každopádně vyžaduje, aby byla nejprve posouzena opodstatněnost závěru, který Tribunál uvedl v bodě 103 napadeného rozsudku ohledně použití dohody o liberalizaci na území Západní Sahary. Případná práva a povinnosti druhé smluvní strany této dohody, pokud jde o toto území, nemohou být totiž v opačném případě dotčeny.
- 83 Je tedy třeba ověřit opodstatněnost sledu úvah, v němž Tribunál nejprve v bodech 99 a 100 napadeného rozsudku popsal kontext, ve kterém byla dohoda o liberalizaci uzavřena, poté v bodě 101 daného rozsudku postupně určil působnost této dohody z hlediska znění dohody o přidružení, následně v bodě 102 uvedeného rozsudku zkoumal samotnou dohodu o liberalizaci a nakonec z toho vyvodil závěr vyjádřený v bodě 103 téhož rozsudku.
- 84 Pokud jde na prvním místě o bod 101 napadeného rozsudku, je třeba v tomto ohledu konstatovat, že Tribunál vyložil územní působnost dohody o liberalizaci z hlediska článku 94 dohody o přidružení, podle kterého se tato dohoda použije „na území Marockého království“. Tribunál konkrétně uvedl, že odkaz na Marocké království uvedený v tomto článku mohou orgány uvedeného státu chápat tak, že zahrnuje Západní Saharu, a že ačkoli Rada a Komise si byly takového postoje vědomy, dohoda o přidružení neobsahuje žádné výkladové ani jiné ustanovení, které by toto území vylučovalo z její působnosti.
- 85 Tribunál se tak domníval, že s ohledem zaprvé na postoj Marockého království, že Západní Sahara je nedílnou součástí jeho území, zadruhé na skutečnost, že Rada a Komise znaly tento postoj v okamžiku uzavření dohody o přidružení, a zatřetí na neexistenci ustanovení, které by Západní Saharu z územní působnosti této dohody vylučovalo, je třeba mít za to, že smluvní strany dohody o přidružení mlčky přijaly výklad výrazu „území Marockého království“ uvedeného v článku 94 této dohody v tom smyslu, že tento článek zahrnuje rovněž území Západní Sahary.
- 86 Je však třeba uvést, že aby Tribunál mohl vyvodit správné právní důsledky z neexistence ustanovení vylučujícího Západní Saharu z územní působnosti dohody o přidružení v rámci výkladu této dohody, byl povinen respektovat nejen pravidla výkladu v dobré víře uvedená v čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy, ale i pravidlo stanovené v odst. 3 písm. c) tohoto článku, podle kterého je při výkladu smlouvy třeba brát zřetel na každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami (rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, bod 43; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek 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 citovaná judikatura).
- 87 Přestože se rozsah jednotlivých příslušných pravidel mezinárodního práva, která jsou použitelná v projednávané věci, a sice zásady sebeurčení, pravidla kodifikovaného v článku 29 Vídeňské úmluvy a zásady relativního účinku smluv, částečně překrývá, každé z těchto pravidel je autonomní, takže je třeba je všechny postupně přezkoumat.

- 88 [Ve znění oprav provedených usnesením ze dne 20. března 2017] V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že obyčejová zásada sebeurčení, která je připomenuta mimo jiné v článku 1 Charty Spojených národů, je – jak uvedl Mezinárodní soudní dvůr v bodech 54 až 56 svého poradního stanoviska k Západní Sahaře – zásadou mezinárodního práva použitelnou na všechna nesamosprávná území a všechny národy, které ještě nezískaly nezávislost. Kromě toho je právem uplatnitelným *erga omnes*, jakož i jednou ze základních zásad mezinárodního práva (Východní Timor, [Portugalsko v. Austrálie], rozsudek, CIJ Recueil 1995, s. 90, bod 29 a citovaná judikatura).
- 89 Tato zásada tak patří mezi pravidla mezinárodního práva použitelná ve vztazích mezi Unií a Marockým královstvím, která měl Tribunál zohlednit.
- 90 Podle této zásady, jak byla upřesněna v rezoluci Valného shromáždění OSN č. 2625 (XXV), jež je zmíněna v bodě 26 tohoto rozsudku, má „[ú]zemí kolonie nebo jiné nesamosprávné území [...] na základě [Charty Spojených národů] oddělený a odlišný status“.
- 91 Konkrétně Valné shromáždění OSN v jednotlivých rezolucích věnovaných Západní Sahaře opakovaně vyjádřilo obavu, „aby původní obyvatelé území mohli svobodně vykonávat právo na sebeurčení“, jak uvedl Mezinárodní soudní dvůr v bodech 62, 64 a 68 svého poradního stanoviska k Západní Sahaře.
- 92 S ohledem na oddělený a odlišný status přiznaný území Západní Sahary na základě zásady sebeurčení ve vztahu ke statusu jakéhokoli státu, včetně Marockého království, výraz „území Marockého království“, jež je uveden v bodě 94 dohody o přidružení, nelze – jak tvrdí Komise a jak generální advokát v podstatě uvedl v bodech 71 a 75 svého stanoviska – vykládat v tom smyslu, že Západní Sahara spadá do územní působnosti této dohody.
- 93 V projednávané věci je třeba uvést, že Tribunál sice v bodě 3 napadeného rozsudku konstatoval, že Západní Sahara byla od roku 1963 zapsána na seznamu nesamosprávných území ve smyslu článku 73 Charty Spojených národů, avšak ze statusu, který tak má Západní Sahara na základě mezinárodního práva, nevyvodil důsledky, pokud jde o nepoužitelnost dohody o přidružení na toto území.
- 94 Dále je třeba uvést, že obyčejové pravidlo kodifikované v článku 29 Vídeňské úmluvy stanoví, že pokud ze smlouvy nevyplývá nebo není jinak zjevný jiný úmysl, zavazuje tato smlouva každou smluvní stranu pro celé „její území“.
- 95 Z hlediska výkladu článku 94 dohody o přidružení tak z uvedeného pravidla vyplývá, že smlouva v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazu „území“ ve spojení s přivlastňovacím zájmem „jeho“, jež mu předchází, obecně zavazuje stát ve vztahu k zeměpisné oblasti, na které tento stát vykonává veškeré pravomoci, které svrchovaným entitám přiznává mezinárodní právo, s vyloučením jakéhokoli jiného území, jako je území, které může spadat pouze do jurisdikce uvedeného státu nebo se na něj může vztahovat pouze mezinárodní odpovědnost uvedeného státu.
- 96 V tomto ohledu – a jak správně uvádí Komise – z mezinárodní praxe vyplývá, že má-li být smlouva použita nejen na území státu, ale i mimo toto území, tato smlouva to výslovně stanoví, ať již se jedná o území, jež je „pod jurisdikcí“ tohoto státu, jak uvádí například čl. 2 odst. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, jež byla přijata v New Yorku dne 10. prosince 1984, nebo o území, „za jehož mezinárodní vztahy je [uvedený stát] odpovědn[ý]“, jak uvádí například čl. 56 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950.
- 97 Obyčejové pravidlo kodifikované v článku 29 Vídeňské úmluvy tak rovněž *a priori* bránilo tomu, aby byla Západní Sahara považována za spadající do územní působnosti dohody o přidružení.

- 98 Z uvedeného obvyčejového pravidla však rovněž vyplývá, že smlouva může odchýlně od obecného pravidla připomenutého v bodě 94 tohoto rozsudku zavazovat stát ve vztahu k jinému území, pokud takový úmysl vyplývá z této smlouvy nebo je jinak zjevný.
- 99 V projednávané věci Tribunál nesprávně předpokládal, že vzhledem k tomu, že Rada a Komise znaly postoj Marockého království, podle kterého se dohoda o přidružení může vztahovat na Západní Saharu, tyto orgány tento postoj mlčky přijaly, jak bylo uvedeno v bodě 85 tohoto rozsudku.
- 100 Konečně je třeba zdůraznit, že na základě zásady relativního účinku smluv, která je zásadou obecného mezinárodního práva a je konkrétně vyjádřena v pravidle uvedeném v článku 34 Vídeňské úmluvy, nemohou ze smluv vznikat ani závazky ani práva třetí straně bez jejího souhlasu (viz rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, body 44 a 52).
- 101 Jak bylo připomenuto v bodě 75 tohoto rozsudku, Tribunál v projednávané věci v podstatě v bodech 95 až 97 napadeného rozsudku rozhodl, že uvedená zásada není relevantní pro účely přezkumu žaloby, o které měl rozhodnout, a to na rozdíl od toho, jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), protože konkrétní okolnosti této žaloby se liší od okolností věci, v níž byl vydán posledně uvedený rozsudek.
- 102 Tribunál konkrétně v bodech 96 a 97 napadeného rozsudku uvedl, že Unie neuzavřela žádnou jinou dohodu o přidružení, která by se týkala produktů pocházejících ze Západní Sahary, než tu, která ji zavazuje vůči Marockému království, kdežto ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), Unie uzavřela dohodu o přidružení nejen se Státem Izrael, ale i s Organizací pro osvobození Palestiny (OOP) jednajícím jménem a ve prospěch palestinské samosprávy na západním břehu Jordánu a v pásnu Gazy.
- 103 Na rozdíl od tvrzení Tribunálu však měla být zásada relativního účinku smluv v rámci takového výkladu zohledněna, jelikož použití dohody o přidružení, kterou Unie uzavřela s Marockým královstvím, na Západní Saharu by vedlo k tomu, že by se tato dohoda dotýkala „třetí strany“.
- 104 Je totiž třeba připomenout, že Mezinárodní soudní dvůr měl v poradním stanovisku k Západní Sahaře, na které Tribunál sám odkázal v bodě 8 napadeného rozsudku, za to, že Západní Sahara „nebyla v okamžiku kolonizace Španělsk[ým královstvím] územím bez pána (*terra nullius*)“ a že skutečnosti a informace, které mu byly předloženy, „neprokazují žádný vztah územní svrchovanosti“ mezi tímto územím a Marockým královstvím.
- 105 V tomto ohledu Mezinárodní soudní dvůr v poradním stanovisku k Západní Sahaře konkrétně zdůraznil, že obyvatelé tohoto území mají na základě obecného mezinárodního práva právo na sebeurčení, jak je uvedeno v bodech 90 a 91 tohoto rozsudku, přičemž se rozumí, že Valné shromáždění OSN v bodě 7 rezoluce č. 34/37 k otázce Západní Sahary, jež je zmíněna v bodě 35 tohoto rozsudku, doporučilo, aby se Fronta Polisario, „zástupkyně lidu Západní Sahary, v plném rozsahu zapojila do jakéhokoli hledání spravedlivého, trvalého a konečného politického řešení otázky Západní Sahary“, jak Tribunál uvedl v bodě 14 napadeného rozsudku a Komise připomněla před Soudním dvorem.
- 106 S ohledem na tyto skutečnosti musí být lid Západní Sahary považován za „třetí stranu“ ve smyslu zásady relativního účinku smluv, jak generální advokát v podstatě uvedl v bodě 105 svého stanoviska. Tato třetí strana může být jako taková dotčena prováděním dohody o přidružení v případě zahrnutí území Západní Sahary do působnosti uvedené dohody, aniž je nutné určit, zda jí z takového provádění mohou vznikat povinnosti, či naopak práva. Stačí totiž uvést, že v obou případech musí s uvedeným prováděním taková třetí strana souhlasit. V projednávané věci přitom z napadeného rozsudku nevyplývá, že lid Západní Sahary takový souhlas vyjádřil.

- 107 Názor, že území Západní Sahary spadá do působnosti dohody o přidružení, je za těchto podmínek v rozporu se zásadou relativního účinku smluv, která je zásadou mezinárodního práva, a uplatní se na vztahy mezi Uníí a Marockým královstvím.
- 108 S ohledem na výše uvedené úvahy se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 101 a 103 napadeného rozsudku uvedl, že je třeba mít za to, že Unie a Marocké království mlčky přijaly výklad výrazu „území Marockého království“ uvedeného v článku 94 dohody o přidružení v tom smyslu, že zahrnuje území Západní Sahary.
- 109 Pokud jde na druhém místě o bod 102 napadeného rozsudku, je třeba konstatovat, že Tribunál měl za to, že pokud by Rada a Komise chtěly použití dohody o liberalizaci na území Západní Sahary zamezit, mohly požadovat, aby bylo do této dohody vloženo ustanovení vylučující takové použití, a poté dodal, že jejich „opominutí“ v tomto ohledu svědčí o tom, že implicitně akceptují, že je tato dohoda stejně jako dohoda o přidružení považována za použitelnou na uvedené území.
- 110 V tomto ohledu čl. 30 odst. 2 Vídeňské úmluvy kodifikuje pravidlo, že stanoví-li smlouva, že je podřízena smlouvě dřívější nebo pozdější, nebo že nemá být považována za neslučitelnou s touto druhou smlouvou, mají ustanovení této druhé smlouvy přednost.
- 111 Jak přitom vyplývá z bodů 18, 20 a 21 napadeného rozsudku, dohoda o liberalizaci je dohodou, jejímž cílem je změnit dřívější dohodu mezi Uníí a Marockým královstvím, tedy dohodu o přidružení, a konkrétně ustanovení této dřívější dohody v oblasti liberalizace obchodu se zemědělskými produkty a produkty rybolovu. Jak vyplývá z týchž bodů napadeného rozsudku, dohoda o liberalizaci za tímto účelem změnila čtyři z 96 článků dohody o přidružení, mezi něž nepatří článek 94 posledně uvedené dohody, a nahradila tři z pěti protokolů, které tvoří přílohu této dohody. Tyto změny jsou taxativní, jak potvrzuje výměna dopisů mezi Uníí a Marockým královstvím, v jejíž formě byla dohoda o liberalizaci uzavřena.
- 112 Z toho vyplývá, že dohoda o přidružení a dohoda o liberalizaci jsou po sobě uzavřenými smlouvami mezi stejnými smluvními stranami a že je třeba mít za to, že dohoda o liberalizaci je jakožto pozdější dohoda, která se týká konkrétních a omezených aspektů oblasti, která je již do značné míry upravena dřívější dohodou, podřízena posledně uvedené dohodě.
- 113 S ohledem na takový zvláštní vztah, který není před Soudním dvorem zpochybněn, je třeba mít v souladu s pravidlem kodifikovaným v čl. 30 odst. 2 Vídeňské úmluvy za to, že ustanovení dohody o přidružení, která nebyla výslovně změněna dohodou o liberalizaci, musí mít při použití dohody o liberalizaci přednost, aby se předešlo jakékoli neslučitelnosti těchto dohod.
- 114 Z toho plyne, že dohoda o liberalizaci nemohla být v okamžiku svého uzavření chápána v tom smyslu, že do její územní působnosti spadá území Západní Sahary, a že nebylo nutné do ní vložit ustanovení, které by toto území z uvedené působnosti výslovně vylučovalo.
- 115 Tribunál se proto dopustil nesprávného právního posouzení, když uvedl, že je třeba mít za to, že Rada a Komise souhlasily s tím, že se dohoda o přidružení a dohoda o liberalizaci vztahují na území Západní Sahary, neboť do druhé z těchto dohod nevložily ustanovení vylučující takové použití.
- 116 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy Tribunál neprávem v bodě 103 napadeného rozsudku rozhodl, že dohoda o liberalizaci musí být vykládána v tom smyslu, že se použije na území Západní Sahary, a konkrétně na část tohoto území, která je kontrolována Marockým královstvím, neboť takový výklad nelze odůvodnit zněním dohody o přidružení ani zněním dohody o liberalizaci a konečně ani okolnostmi uzavření těchto dvou dohod, jak byly uvedeny v bodech 101 a 102 napadeného rozsudku.
- 117 Tento závěr není zpochybněn analýzou, kterou Tribunál provedl v bodě 99 napadeného rozsudku na základě skutkových okolností uvedených v bodech 77 až 87 daného rozsudku.

- 118 Ze zjištění a posouzení učiněných Tribunálem v uvedených bodech nejprve vyplývá, že Rada a Komise si byly při uzavření dohody o liberalizaci vědomy toho, že marocké orgány používají ustanovení dohody o přidružení na Západní Saharu již mnoho let. Tyto dva orgány dále nikdy nevyjádřily nesouhlas s tímto použitím a Komise se na něm do jisté míry podílela. Konečně režim celních preferencí, který zavedla dohoda o přidružení a změnila dohoda o liberalizaci, je v určitých případech „fakticky“ uplatňován na produkty pocházející ze Západní Sahary od uzavření druhé z těchto dohod, jak Rada a Komise připomněly ve svých spisech účastníků řízení a na jednání.
- 119 Jak kromě toho vyplývá z bodu 102 napadeného rozsudku, Tribunál měl za to, že tato praxe následující po uzavření dohody o přidružení odůvodňuje výklad této dohody a dohody o liberalizaci v tom smyslu, že území Západní Sahary spadá do působnosti uvedených dohod.
- 120 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podle čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy musí být pro účely výkladu smlouvy brán spolu s její celkovou souvislostí zřetel mimo jiné na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu.
- 121 Jak v projednávané věci vyplývá z bodů 77, 83 a 87 napadeného rozsudku, Rada, Komise i Fronta Polisario zdůraznily, že i když je režim celních preferencí stanovený v dohodách o přidružení a o liberalizaci používán v určitých případech na produkty pocházející ze Západní Sahary, jedná se o „faktické“ použití.
- 122 Je přitom třeba konstatovat, že na rozdíl od toho, co požadoval čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy, Tribunál nezkoumal, zda je takové použití v určitých případech projevem existence dohody mezi stranami o změně výkladu článku 94 dohody o přidružení.
- 123 Údajná vůle Unie, odrážející se v pozdější praxi a spočívající v tom, že by se dohody o přidružení a o liberalizaci napříště považovaly za z právního hlediska použitelné na území Západní Sahary, by kromě toho nutně znamenala připustit, že Unie měla v úmyslu plnit tyto dohody způsobem neslučitelným se zásadou sebeurčení a zásadou relativního účinku smluv, přestože opakovaně připomínala nutnost tyto zásady dodržovat, jak zdůrazňuje Komise.
- 124 Takové plnění by přitom bylo nutně neslučitelné se zásadou plnění smluv v dobré víře, která je však závaznou zásadou obecného mezinárodního práva použitelnou na subjekty tohoto práva, které jsou smluvními stranami smlouvy (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. června 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, bod 49, a ze dne 23. ledna 2014, Manzi a Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, bod 38).
- 125 Z toho plyne, že Tribunál se rovněž dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že pozdější praxe uvedená v bodech 99 a 102 napadeného rozsudku odůvodňuje vykládat uvedené dohody v tom smyslu, že se z právního hlediska použijí na území Západní Sahary.
- 126 Vzhledem k tomu, že Tribunál tedy neprávem rozhodl, že dohoda o liberalizaci musí být vykládána v tom smyslu, že se z právního hlediska použije na území Západní Sahary, a poté z tohoto závěru učinil premisu pro svou analýzu aktivní legitimity Fronty Polisario, jak bylo uvedeno v bodech 43, 44 a 74 tohoto rozsudku, je třeba kasačnímu opravnému prostředku vyhovět, aniž je nutné dále zkoumat ostatní důvody a argumenty Rady a Komise.
- 127 Napadený rozsudek musí být tudíž zrušen.

K žalobě

- 128 Článek 61 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie stanoví, že je-li opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr zruší rozhodnutí Tribunálu, Soudní dvůr může vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.
- 129 V projednávané věci je třeba, aby Soudní dvůr vydal sám konečné rozhodnutí ve věci, jelikož to soudní řízení dovoluje.
- 130 V tomto ohledu čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU stanoví dva případy, kdy je fyzická či právnická osoba aktivně legitimována k podání žaloby proti aktu, jenž jí není určen. Zaprvé může být takováto žaloba podána za podmínky, že se tento akt dané osoby bezprostředně a osobně dotýká. Zadruhé může takováto osoba podat žalobu proti nařizovacímu aktu, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, pokud se jí bezprostředně dotýká.
- 131 V projednávané věci je třeba především konstatovat, že argumentace, kterou Fronta Polisario uvedla k prokázání toho, že je aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí, vychází z tvrzení, že dohoda o liberalizaci, jejíž uzavření bylo schváleno uvedeným rozhodnutím, je v praxi v určitých případech používána na Západní Saharu, ačkoli Západní Sahara není součástí území Marockého království.
- 132 Jak vyplývá z důvodů uvedených v bodech 83 až 125 tohoto rozsudku, dohoda o liberalizaci však musí být v souladu s relevantními pravidly mezinárodního práva použitelnými na vztahy mezi Uníí a Marockým královstvím vykládána v tom smyslu, že se nevztahuje na území Západní Sahary.
- 133 Není tedy nutné zkoumat zbývající část argumentace, kterou Rada a Komise zpochybňují přípustnost žaloby, avšak je třeba mít za to, že s ohledem na argumenty, které Fronta Polisario uvádí, na ni nelze každopádně nahlížet tak, že je aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí.
- 134 Žaloba musí být proto odmítnuta jako nepřípustná.

K nákladům řízení

- 135 Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.
- 136 Článek 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, stanoví, že se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 137 Vzhledem k tomu, že Rada v projednávané věci požadovala náhradu nákladů řízení a Fronta Polisario neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení vynaložených tímto orgánem.
- 138 Článek 140 odst. 1 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku rovněž použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, uvádí, že členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.
- 139 V projednávané věci Belgické království, Spolková republika Německo, Španělské království, Francouzská republika, Portugalská republika a Komise, která byla vedlejším účastníkem řízení v prvním stupni, ponесou vlastní náklady řízení.

¹⁴⁰ Konečně čl. 140 odst. 3 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku rovněž použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, zejména uvádí, že Soudní dvůr může rozhodnout, že vlastní náklady řízení nesou i jiní vedlejší účastníci než členský stát nebo orgán.

¹⁴¹ V projednávané věci je třeba rozhodnout, že Comader ponese vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 10. prosince 2015, Fronta Polisario v. Rada (T-512/12, EU:T:2015:953), se zrušuje.**
- 2) **Žaloba Lidové fronty osvobození Sakía al Hamra a Ria de Oro (Fronta Polisario) se odmítá jako nepřípustná.**
- 3) **Lidová fronta osvobození Sakía al Hamra a Ria de Oro (Fronta Polisario) ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie.**
- 4) **Belgické království, Spolková republika Německo, Španělské království, Francouzská republika, Portugalská republika, Evropská komise a Marocká konfederace pro zemědělství a rozvoj venkova (Comader) ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.