



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
ELEANOR SHARPSTON  
přednesené dne 26. listopadu 2015<sup>1</sup>

**Věc C-660/13**

**Rada Evropské unie  
proti**

**Evropské komisi**

„Rozhodnutí Komise, kterým se schvaluje dodatek k memorandu o porozumění uzavřený se třetí zemí a dává zmocnění k jeho podpisu — Články 16 a 17 SEU — Příslušné pravomoci Rady Evropské unie a Evropské komise — Článek 13 odst. 2 SEU — Zásada loajální spolupráce — Článek 263 SFEU — Přípustnost“

1. Rada Evropské unie požaduje zrušení rozhodnutí Komise ze dne 3. října 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“) o podpisu dodatku k memorandu o porozumění o švýcarském finančním příspěvku pro nové členské státy ze dne 27. února 2006 (dále jen „memorandum o porozumění“)<sup>2</sup>. Memorandum o porozumění je dohodou mezi Evropskou unií a Švýcarskou konfederací (dále jen „Švýcarsko“), která odráží politický závazek Švýcarska platit finanční příspěvek členským státům, které přistoupily k Evropské unii dne 1. května 2004 výměnou za přístup Švýcarska k rozšířenému vnitřnímu trhu (dále jen „švýcarský finanční příspěvek“). Bylo součástí celkového kompromisu, jenž vedl k uzavření jednání o devíti sektorových dohodách.
2. První dodatek k memorandu o porozumění odrážející podobný závazek, pokud jde o Bulharsko a Rumunsko (které přistoupily dne 1. ledna 2007), byl podepsán v roce 2008 („dodatek z roku 2008“).
3. V roce 2013 byl podepsán další dodatek v souvislosti s přistoupením Chorvatska v témže roce („dodatek z roku 2013“). Zatímco memorandum o porozumění i dodatek z roku 2008 byly podepsány jménem Evropské unie jak předsednictvím Rady, tak i Komisí, dodatek z roku 2013 byl podepsán pouze Komisí.
4. Memorandum o porozumění i dodatky z roku 2008 a 2013 obsahují nezávazná ujednání mezi Švýcarskem a Evropskou unií, neboť jejich smluvní strany, přestože mají právní subjektivitu podle mezinárodního práva, vyjádřily přání *nebýt* jimi v rámci mezinárodního práva vázány.
5. Žaloba Rady se v zásadě týká rozdělení pravomocí mezi Radou a Komisí, pokud jde o schválení nezávazné dohody mezi Unií a třetím státem a vydání zmocnění k jejímu podpisu, a požadavků vyplývajících ze zásady vzájemné loajální spolupráce (dále jen „loajální spolupráce“), které se v dané souvislosti uplatní. Rada zejména namítá, že ji Komise nepožádala o svolení před podpisem dodatku z roku 2013, u něhož Rada Komisi zmocnila pouze k jeho sjednání. Tím si Komise přisvojila rozhodování o unijní politice a rovněž opomenula pravomoc členských států.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — C (2013) 6355 final.

## Unijní právo

### *Smlouva o Evropské unii*

6. Článek 4 odst. 1 SEU odkazuje na zásadu svěření pravomocí podle článku 5 SEU. Článek 5 odst. 2 stanoví, že Unie jedná „pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům“.

7. Podle zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU „se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv“; členské státy „učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie“ a „usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“.

8. Článek 13 odst. 2 SEU stanoví: „Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Orgány mezi sebou loajálně spolupracují.“

9. Článek 15 odst. 1 SEU stanoví: „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority.“

10. Článek 16 odst. 1 SEU stanoví: „Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce vymezování politik a koordinace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami“. Podle čl. 16 odst. 3 SEU rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, nestanoví-li Smlouvy jinak. Třetí pododstavec čl. 16 odst. 6 SEU stanoví: „Rada pro zahraniční věci vytváří vnější činnost Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou a zajišťuje soudržnost činnosti Unie.“

11. Podle čl. 17 odst. 1 SEU Komise „podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty [, aby] zaji[stila] uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě [, aby] [p]od kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíž[ela] na uplatňování práva Unie [a] vykonáv[ala] koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami“. Rovněž „zajišťuje vnější zastupování Unie“ s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách.

12. Články 21 a 22 SEU jsou obecnými ustanoveními o vnější činnosti Unie (kapitola 1 hlavy V SEU). Článek 21 odst. 1 SEU vymezuje zásady, na kterých spočívá činnost Unie na mezinárodní scéně. Druhý pododstavec čl. 21 odst. 3 SEU stanoví, že Unie dbá na soudržnost mezi jednotlivými oblastmi své vnější činnosti a mezi těmito oblastmi a svými ostatními politikami. Rada a Komise zajišťují tuto soudržnost a za tímto účelem spolupracují. Článek 22 odst. 1 SEU stanoví, že na základě zásad a cílů uvedených v článku 21 Evropská rada určuje strategické zájmy a cíle Unie. Rozhodnutí Evropské rady o strategických zájmech a cílech Unie se vztahují na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a na jiné oblasti vnější činnosti Unie a provádějí se podle postupů stanovených Smlouvami.

### *Smlouva o fungování Evropské unie*

13. Článek 1 odst. 1 SFEU stanoví, že SFEU „upravuje fungování Unie a stanoví oblasti, meze a způsob výkonu jejích pravomocí“.

14. Článek 2 odst. 1 SFEU vymezuje důsledky výlučné pravomoci Unie v určité oblasti: „[...] pouze Unie [může] vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie“.

15. Pokud je pravomoc v určité oblasti sdílená, čl. 2 odst. 2 SFEU stanoví, že „v této oblasti [mohou] vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala [a] opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat“.

16. Článek 2 odst. 6 SFEU stanoví: „Rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí.“

17. Článek 7 SFEU (hlava II, „Obecně použitelná ustanovení“) stanoví: „Unie zajišťuje soudržnost mezi svými jednotlivými politikami a činnostmi s přihlédnutím ke všem svým cílům a v souladu se zásadou svěřené pravomocí.“

18. Článek 205 SFEU stanoví: „Činnost Unie na mezinárodní scéně podle této části<sup>3</sup> ] spočívá na zásadách, sleduje cíle a je prováděna v souladu s obecnými ustanoveními, která jsou obsažena v hlavě V kapitole 1 [SEU].“<sup>4</sup>

19. Článek 216 SFEU, jenž je součástí části páté hlavy V s názvem „Mezinárodní smlouvy“, stanoví:

„1. Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.

2. Dohody uzavřené Uní jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy.“

20. Článek 218 SFEU vymezuje postup pro sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod<sup>5</sup>. Rada „dává zmocnění k zahájení jednání, vydává směrnice pro jednání, dává zmocnění k podpisu dohod a uzavírá je“ (čl. 218 odst. 2 SFEU). Rada na návrh vyjednavče zejména přijímá jak „rozhodnutí, kterým dá zmocnění k podpisu dohody a případně k jejímu prozatímnímu uplatňování před vstupem v platnost“ (čl. 218 odst. 5 SFEU), tak i „rozhodnutí o uzavření dohody“ (čl. 218 odst. 6 SFEU).

21. V souladu s prvním pododstavcem článku 263 SFEU Soudní dvůr Evropské unie přezkoumává legalitu zejména „legislativních aktů, aktů [...] Komise [...] s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám“. Druhý pododstavec tohoto ustanovení stanoví, že Soudní dvůr má za tím účelem „[...] pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomocí“.

22. Je-li taková žaloba opodstatněná, první pododstavec článku 264 SFEU vyžaduje, aby Soudní dvůr Evropské unie prohlásil napadený akt za neplatný od počátku. Druhý odstavec tohoto článku stanoví: „Soudní dvůr Evropské unie však uvede, považuje-li to za nezbytné, ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované.“

3 — Tj. část pátá SFEU „Vnější činnost Unie“.

4 — Viz bod 12 výše.

5 — Viz také článek 207 SFEU upravující podrobnější postupy pro sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod v oblasti společné obchodní politiky.

23. Článek 278 SFEU stanoví, že zatímco žaloby podané u Soudního dvora nemají odkladný účinek, Soudní dvůr může, má-li za to, že to okolnosti vyžadují, nařídit odklad provádění nebo vykonatelnosti napadeného aktu.

24. Podle článku 279 SFEU Soudní dvůr „může ve věcech, které mu byly předloženy, nařídit nezbytná předběžná opatření“.

### **Skutečnosti předcházející sporu a napadené rozhodnutí**

#### *Memorandum o porozumění*

25. Švýcarsko má přístup na vnitřní trh na základě řady dvoustranných dohod. Druhé kolo jednání o těchto dohodách proběhlo ve stejnou dobu jako rozšíření Unie v roce 2004.

26. Na zasedání dne 10. března 2003 projednávala Pracovní skupina pro Evropské sdružení volného obchodu (dále jen „Pracovní skupina pro ESVO“) – která je přípravným orgánem Rady – vzhledem k plánovaným jednáním se Švýcarskem doporučení Komise pro rozhodnutí Rady, kterým se zmocňuje Komise k zahájení jednání o přijetí několika smíšených dohod s ohledem na rozšíření. Dané doporučení se týkalo rovněž sjednávání dohody o finančním příspěvku na hospodářskou a sociální soudržnost rozšířené Unie. Tato dohoda se stala memorandumem o porozumění.

27. Dne 24. března 2003 se Pracovní skupina pro ESVO dohodla, že Výboru stálých zástupců vlád členských států Evropské unie (dále jen „Coreper“) doporučí vyzvat Radu a případně zástupce vlád členských států, které jednájí v rámci Rady (dále jen „členské státy, které jednájí v rámci Rady“)<sup>6</sup>, aby přijali návrh rozhodnutí, kterým se zmocňuje Komise k jednání jménem (tehdejšího) Evropského společenství a jeho členských států mj. o dohodě se Švýcarskem o finančním příspěvku na hospodářskou a sociální soudržnost rozšířené Unie. V návrhu rozhodnutí bylo uvedeno, že Komise „povede tato jednání v souladu s příloženými směrnicemi a po konzultaci s [Pracovní skupinou pro ESVO]“. Dané směrnice pro jednání obsahovaly pokyn, že „Švýcarsko by výměnou za volný přístup na rozšířený vnitřní trh mělo finančně přispívat na sociální a hospodářskou soudržnost v rozšířené [Unii] takovým způsobem, který je srovnatelný s Norskem, Islandem a Lichtenštejnskem“ a že „[j]e nutné zohlednit zvláštní situaci Švýcarska“. V návrhu rozhodnutí ani ve směrnicích pro jednání nebylo stanoveno, kdo by měl podepsat text, jenž bude výsledkem uvedených jednání. Směrnice pro jednání stanovily – možná poněkud optimisticky – že by dohoda měla být sjednána včas z hlediska rozšíření v roce 2004.

28. V dubnu 2003 Rada zmocnila Komisi k jednání se Švýcarskem.

29. Na vrcholném setkání EU a Švýcarska dne 19. května 2004 Evropská unie přivítala nabídku Švýcarska přispívat na hospodářskou a sociální soudržnost v rozšířené Unii. V dokumentu z jednání Coreper, jenž byl předložen jako příloha žaloby Rady v projednávaném řízení, je uvedeno, že Rada přijala tento příspěvek jako součást celkového kompromisu, který vedl k uzavření rozsáhlého kola jednání o devíti sektorových dohodách.

30. V období mezi listopadem 2004 a květnem 2005 bylo mezi Unií a Švýcarskem sjednáno memorandum o porozumění (jehož znění je přiloženo k napadenému rozhodnutí), jež se skládá z osmi „směrnic“.

6 — Různá anglická znění dokumentů relevantních pro daný případ odkazují na zástupce vlád členských států, které buď „jednájí“ („acting“), nebo „zasedají“ („meeting“) v rámci Rady. Není zřejmé, zda bylo cílem autorů těchto dokumentů, aby uvedené výrazy měly různé významy.

31. Podle směrnice č. 1 měla švýcarská Federální rada jednat s příslušnými členskými státy o dohodách upravujících režim švýcarského finančního příspěvku ve výši jedné miliardy švýcarských franků po dobu pěti let počínaje okamžikem, kdy tyto finanční prostředky schválí švýcarský parlament. Tyto finanční prostředky jsou rozčleněny mezi členské státy ve směrnici č. 2, kde je rovněž uvedeno, že ze švýcarského finančního příspěvku lze financovat regionální a celostátní projekty a programy, jakož i ty, kde v roli příjemce vystupuje několik členských států. Směrnice č. 3 se týká přezkumu po dvou a čtyřech letech. Směrnice č. 4 stanoví pokyny pro financování a jeho oblasti. Směrnice č. 5 s názvem „Informace a koordinace“ se týká spolupráce mezi Federální radou a Komisí při provádění švýcarského finančního příspěvku. Rovněž stanoví, že projekty a programy mohou být případně prováděny ve spolupráci s dalšími členskými státy, jež lze financovat prostřednictvím nástrojů (tehdejšího) Společenství. V souladu se směrnicí č. 6 měla Federální rada vybírat projekty a programy po dohodě s členskými státy-příjemci. Směrnice č. 7 se týká provádění projektů a programů. Směrnice č. 7 písm. b) stanoví, že švýcarský finanční příspěvek bude v podobě darů nebo zvýhodněných finančních nástrojů a že vůči Švýcarsku nebude vratný. Nakonec směrnice č. 8 (s názvem „Provádění švýcarského příspěvku“) stanoví, že Federální rada navrhne švýcarskému parlamentu, aby schválil financování ve výši jedné miliardy švýcarských franků na provádění švýcarského finančního příspěvku (počínaje rokem 2006), a že dohody, které budou sjednány s členskými státy, musí být v souladu se směrnicemi stanovenými memorandem o porozumění. Příloha<sup>7</sup> memoranda o porozumění vymezuje obecný popis obsahu daných dvoustranných rámcových dohod.

32. V žalobě Rada uvádí, že se obě smluvní strany dohodly, že memorandum o porozumění bude obsahovat pouze nezávazné politické závazky (z důvodu vnitřních omezení Švýcarska) a daný záměr by se měl odrazit ve formě a znění dohody. Komise potvrzuje, že jejím úmyslem bylo podepsat právně nezávaznou dohodu.

33. Dne 20. října 2005 Komise předložila návrh rozhodnutí Rady, kterým se dává zmocnění k uzavření memoranda o porozumění jménem (tehdejšího) Evropského společenství na základě třetího pododstavce článku 159 ES a čl. 300 odst. 2 a 3 ES (týkajících se hospodářské a sociální soudržnosti a uzavírání mezinárodních dohod). Dne 8. února 2006 po jednání s Pracovní skupinou pro ESVO Coreper schválil společnou dohodou formu a základní obsah textu, jenž měl být podepsán.

34. Dne 14. února 2006 Coreper vyzval Radu, aby přijala text závěrů Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě („členské státy zasedající v Radě“). Dané závěry odkazovaly na nabídku Švýcarska ze dne 19. května 2004, vyzývaly dotčené členské státy, aby ve světle určitých směrnic uzavřely dohody se Švýcarskem o „podrobných pravidlech“ týkajících se švýcarského finančního příspěvku, pověřovaly předsedu Rady, aby podepsal memorandum o porozumění, a ukládaly Komisi, aby v souvislosti s dvoustrannými ujednáními a memorandem o porozumění zajišťovala informace, koordinaci a následné úkoly. V těchto závěrech bylo rovněž uvedeno, že Komise souhlasila s těmito úkoly a přála si tento souhlas stvrdit rovněž podpisem memoranda o porozumění. Rada uvádí, že v té době bylo memorandum o porozumění považováno za spadající do sdílené pravomoci Unie a členských států.

35. Dne 27. února 2006 bylo memorandum o porozumění řádně podepsáno „jménem švýcarské Federální rady“, „jménem předsednictví Rady Evropské unie“ a „jménem Evropské komise“<sup>8</sup>.

7 — Další příloha obsahovala prohlášení Portugalska a Řecka k švýcarskému finančnímu příspěvku.

8 — Dne 20. prosince 2007 Švýcarsko uzavřelo rámcové dohody s deseti členskými státy, které přistoupily v roce 2004.



### *Dodatek z roku 2008*

36. Dne 20. prosince 2006 Rada a členské státy zasedající v Radě přijaly závěry ukládající předsedovi Rady a Komisi sjednat dodatek z roku 2008. V odstavci 3 těchto závěrů bylo stanoveno, že předseda Rady byl ve spolupráci s Komisí pověřen úkolem zahájit nezbytná jednání se švýcarskou Federální radou, aby mohlo být memorandum o porozumění upraveno co nejdříve.

37. Dne 14. května 2008 bylo v dalším souboru závěrů předsedovi Rady uloženo, aby podepsal dodatek z roku 2008, a Komise byla pověřena řídicími úkony podobnými těm, jež byly uvedeny v memorandu o porozumění. Dodatek z roku 2008 rovněž neměl být právně závazný; obsahoval pouze politické závazky. Komise měla rovněž podepsat dodatek z roku 2008 na základě stejného důvodu, jako podepsala memorandum o porozumění.

38. Dne 25. června 2008 byl dodatek z roku 2008 podepsán „jménem švýcarské Federální rady“, „jménem předsednictví Rady Evropské unie“ a „jménem Evropské komise“.

### *Dodatek z roku 2013 a napadené rozhodnutí*

39. Dne 20. prosince 2012 Rada a členské státy zasedající v Radě opět přijaly závěry ukládající Komisi v úzké spolupráci s předsednictvím Rady, aby zahájila nezbytná jednání za účelem přizpůsobení švýcarského finančního příspěvku v souvislosti s přistoupením Chorvatska („závěry z roku 2012“). Vyzývaly Komisi, aby s Pracovní skupinou pro ESVO pravidelně konzultovala postup uvedených jednání.

40. Dne 17. prosince 2012 Komise formulovala prohlášení, které mělo být zahrnuto do záznamu z jednání Corepra a zní následovně:

„Závěry o [švýcarském finančním příspěvku] ve prospěch Chorvatska představují politické rozhodnutí ve smyslu článku 16 [SEU]. Článek 16 svěřuje pravomoci týkající se vymezování politik Radě. Uvedené závěry je proto třeba považovat za politické rozhodnutí Rady, nikoliv členských států.

Komise bere toto politické rozhodnutí Rady na vědomí a na základě toho přijímá výzvu, aby jménem [Unie] zahájila se Švýcarskem jednání. V této souvislosti Komise připomíná svůj postoj ve věcech C-28/12 a C-114/12,<sup>[9]</sup> které jsou právě projednávány Soudním dvorem.“<sup>10</sup>

41. Poté, co Evropská služba pro vnější činnost (dále jen „ESVČ“), která je nápomocna Vysoké představitelce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, informovala Pracovní skupinu pro ESVO, že jednání se Švýcarskem byla úspěšně dokončena, Pracovní skupina pro ESVO oznámila, že předá výsledky ústředím členských států za účelem kontroly. Během srpna 2013 se žádná jednání pracovní skupiny nekonala. Rada uvádí, že v neformální výměně e-mailů mezi vyjednavací používali švýcarští vyjednavací znění dodatku, které obsahovalo odkaz na předsedu Rady jako jednoho ze signatářů.

9 — Projednávání těchto případů již bylo ukončeno: viz rozsudek Soudního dvora ze dne 28. dubna 2015, Komise v. Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, a ze dne 4. září 2014, Komise v. Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151. V rozsudku ve věci C-28/12 Soudní dvůr konstatoval, že rozhodnutí není slučitelné s čl. 218 odst. 2, 5 a 8 SFEU, a tudíž ani s čl. 13 odst. 2 SEU, pokud i) slučuje na jedné straně akt týkající se podpisu dotčených dohod jménem Unie a jejich prozatímního provádění Unii a na druhé straně akt týkající se prozatímního provádění těchto dohod členskými státy, aniž je možné odlišit, který akt odráží vůli Rady a který vyjadřuje vůli členských států a ii) bylo přijato v rámci postupu, který zahrnoval bez rozdílu prvky vlastního rozhodovacího procesu Rady a prvky mezivládní povahy (viz body 49 a 51). Ve věci C-114/12 (rozhodnuté ještě před vydáním rozhodnutí ve věci C-28/12) Soudní dvůr konstatoval, že první žalobní důvod byl opodstatněný, a nepovažoval za nezbytné přezkoumávat ostatní důvody (jež se týkaly podobných forem činnosti zahrnující Radu a členské státy) uplatňované Komisí na podporu její žaloby (viz bod 104).

10 — V rámci svojí obhajoby v projednávané věci Komise popisuje svůj postoj následovně: Rada nemůže zároveň bránit vlastní autonomii a autonomii svých postupů vůči členským státům a zdá se, že zaměňuje svou roli unijního orgánu s rolí členských států.

42. Dne 3. října 2013 přijala Komise napadené rozhodnutí, kterým schválila dodatek z roku 2013 a zmocnila místopředsdkyni odpovědnou za vnější vztahy (tj. Vysokou představitelku Unie pro zahraniční vztahy a bezpečnostní politiku) a komisaře odpovědného za regionální politiku, aby jménem Unie podepsali dodatek z roku 2013. Komise si nevyžádala předchozí zmocnění od Rady a členských států zasedajících v Radě. Napadené rozhodnutí uvádí jako právní základ článek 17 SEU. V den přijetí bylo neformálně oznámeno Radě a bylo zasláno švýcarským orgánům.

43. Napadené rozhodnutí se skládá z osmi bodů odůvodnění, jediného článku a přílohy obsahující dodatek z roku 2013.

44. Nakolik je to zde relevantní, bod 2 odůvodnění odkazuje na úmysl Rady (v závěrech z roku 2012) jednat se Švýcarskem o švýcarském finančním příspěvku pro Chorvatsko a vyzvat Komisi k zahájení daných jednání. Bod 3 odůvodnění zmiňuje prohlášení Komise (za účelem zahrnutí do záznamu z jednání Coreper), ve kterém vysvětlovala, že závěry z roku 2012 mají být chápány jako politické rozhodnutí Rady podle článku 16 SEU a s ohledem na to přijala výzvu zahájit jednání se Švýcarskem jménem Unie. Podle bodu 5 odůvodnění se navrhovaný dodatek zakládá na postoji Unie, jenž je zohledněn v závěrech z roku 2012, které jsou pro změnu založeny na memorandu o porozumění a dodatku z roku 2008. Daný postoj vyjadřuje podporu přání Chorvatska mít prospěch ze švýcarského finančního příspěvku. Bod 6 odůvodnění stanoví, že navrhovaný dodatek v souladu s postojem Unie odráží politický závazek Švýcarska sjednat s Chorvatskem dohodu o švýcarském finančním příspěvku, který by vycházel ze stejného základu jako u předchozích příjemců a byl by počítán poměrně k původnímu švýcarskému finančnímu příspěvku. Bod 7 odůvodnění zmiňuje, že navrhovaný dodatek nemá žádné finanční dopady na unijní rozpočet. Bod 8 odůvodnění stanoví, že „[n]avrhovaný dodatek nezakládá a nemá zakládat žádné závazné ani právní povinnosti vůči jakékoli straně podle vnitrostátního či mezinárodního práva“.

45. Jediný článek napadeného rozhodnutí stanoví, že Komise schvaluje dodatek z roku 2013 a zmocňuje místopředsdkyni odpovědnou za vnější vztahy, ve funkci místopředsdkyně Komise, a člena Komise odpovědného za regionální politiku, aby jej jménem Unie podepsali.

46. Dodatek z roku 2013 stanoví, že jej „jménem Evropské unie“ podepisují uvedení členové Komise a „jménem Švýcarské konfederace“ švýcarská Federální rada. Zahrnuje úvodní větu a tři odstavce.

47. V odstavci 1 souhlasí švýcarská Federální rada se sjednáním dohody s Chorvatskem o opatřeních týkajících se švýcarského finančního příspěvku ve výši 45 milionů švýcarských franků (vedle příspěvku stanoveného ve směrnici 1 memoranda o porozumění), rozpočítaného na období pěti let počínaje okamžikem, kdy dané finanční prostředky schválí švýcarský parlament. Švýcarská Federální rada se dále hodlá zavázat k platbě příspěvku do 31. května 2017<sup>11</sup>. Podle odstavce 2 (provádění dodatečného švýcarského finančního příspěvku) švýcarská Federální rada souhlasí s návrhem, aby švýcarský parlament schválil dodatečné financování ve výši 45 milionů švýcarských franků počínaje rokem 2014. Odstavec 3 stanoví, že ostatní směrnice uvedené v memorandu o porozumění a v jeho příloze se uplatní obdobně.

48. Komise uvádí, že během jednání Pracovní skupiny pro ESVO dne 15. a 23. října 2013 poskytla další informace a potvrdila svůj postoj. Právní služba Rady a členské státy protestovaly proti postupu Komise, zejména proti tomu, že nepožádala Radu o schválení výsledků jednání a opomenula pravomoci členských států. Předsednictví proto zaslalo Radě a členským státům zasedajícím v Radě návrh závěrů, jejichž prostřednictvím by formálně schválily výsledky jednání na zasedání Rady dne 19. listopadu 2013 (Komisi bylo toto datum údajně známé). Rada uvádí, že na zasedání dne 23. října 2013 ESVC naznačila nesouhlas Komise s těmito závěry.

11 — Tj. do konce účinnosti švýcarského právního základu (federální zákon ze dne 24. března 2006 o spolupráci se státy Východní Evropy).

49. Během svého zasedání dne 31. října 2013 se Pracovní skupina pro ESVO rozhodla připravit a předložit Radě soubor návrhů závěrů Rady a členských států zasedajících v Radě, v nichž by bylo uvedeno, že dodatek z roku 2013 by měl být podepsán švýcarskou Federální radou, předsednictvím Rady a Komisí a role Komise by měla být stejná jako v případě memoranda o porozumění a dodatku z roku 2008. Během zasedání, které se konalo o den dříve, zástupci ESVC informovali předsednictví Rady, že Komise hodlá odmítnout mandát vymezený v těchto závěrech.

50. Dne 7. listopadu 2013 komisař pro regionální politiku podepsal jménem Unie dodatek z roku 2013. Učinil tak na základě napadeného rozhodnutí a bez předchozího zmocnění Radou. Následující den zaslal dodatek z roku 2013 s průvodním dopisem švýcarským orgánům.

51. Dne 19. listopadu 2013 Rada a členské státy zasedající v Radě přijaly k napadenému rozhodnutí postoj poté, co obdržely písemný příspěvek od Právní služby Rady týkající se správného postupu v případě uzavírání nástrojů, které nemají být právně závazné, ale obsahují politické závazky ze strany Unie, s třetími státy a mezinárodními organizacemi. Dne 9. prosince 2013 Rada přijala postoj, kterým vyjádřila nesouhlas se způsobem, kterým Komise jednala v tomto i v jiných podobných případech.

52. Dne 30. června 2015 Švýcarsko a Chorvatsko podepsaly dvoustrannou rámcovou dohodu týkající se provádění švýcarsko-chorvatského programu spolupráce za účelem snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšířené Evropské unie.

### **Stížnosti a postup**

53. Žaloba Rady na zrušení napadeného rozhodnutí je založena na článku 263 SFEU a obsahuje dva žalobní důvody. Podle prvního žalobního důvodu Komise přijetím napadeného rozhodnutí porušila zásadu rozdělení pravomocí v čl. 13 odst. 2 SEU, a tudíž i zásadu institucionální rovnováhy. Podle druhého žalobního důvodu jednání Komise, které vedlo<sup>12</sup> k přijetí napadeného rozhodnutí a k podpisu dodatku z roku 2013, porušuje zásadu loajální spolupráce v čl. 13 odst. 2 SEU. Přestože Rada na základě těchto důvodů usiluje o zrušení napadeného rozhodnutí, žádá Soudní dvůr, aby nařídil, že účinky rozhodnutí budou zachovány do jeho nahrazení. Rada rovněž navrhuje, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

54. Komise žádá Soudní dvůr, aby žalobu zamítl. Argumentuje, že napadené rozhodnutí bylo přijato při plném dodržení omezení pravomocí svěřených Smlouvami a že jednala plně v souladu se zásadou loajální spolupráce. Komise rovněž žádá Soudní dvůr, aby uložil Radě náhradu nákladů řízení.

55. S ohledem na čl. 60 odst. 1 jednacího řádu Rada požaduje, aby Soudní dvůr přidělil tento případ velkému senátu.

56. Vedle hlavních vyjádření ze strany Rady a Komise bylo povoleno vedlejší účastenství české, finské, francouzské, německé, řecké, maďarské, litevské, polské a britské vládě, jež všechny předložily písemná vyjádření. Na jednání dne 2. června 2015 přednesly hlavní účastnice řízení a uvedení vedlejší účastníci s výjimkou finské, maďarské, litevské a polské vlády ústní vyjádření. Všichni vedlejší účastníci podporují žalobu Rady.

12 — Nicméně viz také bod 118 níže.



## Analýza

### *Přípustnost*

57. Podle mého názoru zde vyvstává úvodní otázka, jaké akty je možné přezkoumat na základě článku 263 SFEU. Je zřejmé, že napadené rozhodnutí je aktem Komise<sup>13</sup>, jakkoli již nemusí být zcela zřejmé, co uvedený požadavek podle článku 263 SFEU obnáší<sup>14</sup>. Na první pohled již nicméně není tak zřejmé, zda je dané rozhodnutí aktem, který má zakládat právní účinky vůči třetím osobám.

58. Vůči přípustnosti žaloby Rady na neplatnost nebyly vzneseny žádné námitky. Soudní dvůr je nicméně oprávněn přezkoumávat i bez návrhu, zda je napadené rozhodnutí možné napadnout podle článku 263 SFEU, neboť se jedná o otázku týkající se jeho pravomoci<sup>15</sup>; nemůže ovšem založit své rozhodnutí na právním důvodu uplatněném bez návrhu, aniž by předtím vyzval účastníky řízení, aby k uvedenému důvodu předložili vyjádření<sup>16</sup>. Přezkum z hlediska přípustnosti navíc logicky předchází věcnému přezkumu každého z důvodů<sup>17</sup>.

59. Žádná z účastnic řízení v písemném vyjádření neuvedla, proč se domnívá, že napadené rozhodnutí splňuje (nebo nesplňuje) podmínky článku 263 SFEU. V odpovědi na otázky, které jim byly položeny Soudním dvorem, nicméně obě účastnice řízení na jednání zmínily rozsah, ve kterém by dodatek z roku 2013 i přes svou nezávaznou povahu mohl mít právní účinky nebo důsledky. Tyto otázky jsou zjevně relevantní nejen, pokud jde o otázku, zda se uplatní úprava stanovená v článku 218 SFEU, ale též z hlediska toho, zda jsou na základě článku 263 SFEU přezkoumatelné pouze akty, které mají zakládat právní účinky. Domnívám se proto, že účastnicím řízení byla dána dostatečná příležitost být slyšeny. Posuzování dané otázky pravomoci Soudním dvorem bez návrhu proto není vyloučeno.

13 — Napadené rozhodnutí spadá pod pojem „akty s obecnou působností, které mají legislativní či jinou povahu, a [...] individuální akty“: viz rozsudek Soudního dvora ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 56.

14 — V rámci nedávného rozsudku Soudní dvůr přezkoumával obsah žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU namířené proti tomu, že Komise – jak to popsal Soudní dvůr – „uskutečnila [...] svůj záměr vyjádřený dne 5. srpna 2013“ konkrétně tím, že předložila Mezinárodnímu tribunálu pro mořské právo jménem Unie písemné stanovisko (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2015, *Rada v. Komise*, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 37). Soudní dvůr popsal předmět žaloby Rady jako „nepředložení [...] obsahu písemného stanoviska, které bylo předkládáno jménem Unie [...]“, Radě k předchozímu schválení“ (bod 38 téhož rozsudku). Soudní dvůr byl logicky nucen posoudit žalobu Rady v daném případě jako přípustnou (viz poznámka pod čarou 17 níže). Tím pádem nicméně vzniká řada otázek týkajících se rozsahu působnosti článku 263 SFEU. Jak má být ověřen soulad s lhůtami v posledním odstavci článku 263 SFEU, pokud se napadeným opatřením „uskuteč[n]ují záměry“ daného orgánu? Co přesně bude zrušeno v případě úspěchu žaloby? Je nadále nezbytné zjišťovat, zda opatření, v němž byly dané záměry vyjádřeny, je přezkoumatelné na základě článku 263 SFEU? Jak široký je pojem „uskuteč[n]ování záměr[ů]“? Záleží na tom, zda se jedná o záměry toho orgánu, vůči němuž je podána žaloba na neplatnost? Lze postup podle článku 263 SFEU použít, aby byla za neplatnou prohlášena nečinnost Komise (což se jeví být účelem článku 265 SFEU)?

15 — Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2015, *Planet v. Komise*, C-564/13 P, EU:C:2015:124, bod 20 a citovaná judikatura.

16 — Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 2. prosince 2009, *Komise v. Irsko a další*, C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 57, a rozsudek ve věci *Planet v. Komise*, C-564/13 P, EU:C:2015:124, bod 20 a citovaná judikatura.

17 — Takové ovšem nebylo pořadí v analýze Soudního dvora v rozsudku ze dne 23. března 2004, *Francie v. Komise*, C-233/02, EU:C:2004:173, bod 26. Soudní dvůr zde na prvním místě nepřezkoumával námitky Komise, že „Hlavní zásady o spolupráci v oblasti regulace a transparentnosti“, které Komise uzavřela se Spojenými státy americkými, nebyly závazné ani nezakládaly právní účinky, a proto zde neexistoval žádný akt Komise, jenž by mohl být předmětem žaloby na neplatnost. Soudní dvůr nepovažoval za nutné rozhodnout o těchto námitkách, neboť návrhová žádání musela být zamítnuta meritorně. V jiných případech Soudní dvůr považoval za nutné provést věcný přezkum, aby mohl rozhodnout o přípustnosti, z důvodu neoddělitelného sepejetí obou aspektů: viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2012, *Francie v. Parlament*, C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 20 a citovaná judikatura. Viz také moje stanovisko ve věci *Rada v. Komise*, C-73/14, EU:C:2015:490, bod 36 a citovaná judikatura. Ve věci *Rada v. Komise*, C-73/14, se zdá, že Soudní dvůr zaujal zcela odlišný přístup, jenž mohl rozšířit rozsah žaloby podle článku 263 SFEU: viz poznámka pod čarou 14 výše. Pokud je nyní skutečná pozice Soudního dvora taková, že je připraven být méně přísný v otázce přípustnosti v interinstitucionálních sporech, kde je nutné vyřešit důležitou principiální otázku, bylo by pravděpodobně lepší říct to otevřeně.

60. Článek 263 SFEU stanoví, že Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů Komise (s výjimkou doporučení a stanovisek), které mají právní účinky vůči třetím osobám. Tomuto přezkumu musí podléhat všechny akty přijaté unijními orgány bez ohledu na jejich povahu či formu, je-li jejich účelem založit právní účinky<sup>18</sup>. Označení aktu za „politický“ ho tudíž nestaví mimo oblast působnosti článku 263 SFEU, má-li právní účinky. Totéž platí i při absenci konkrétních pravidel ve Smlouvách, jak by měl být určitý akt přijat<sup>19</sup>.

61. Zdá se, že v případě zpochybnění legality aktů přijatých při výkonu unijní pravomoci v mezinárodních věcech použil Soudní dvůr odlišné metody pro posuzování účinků aktu. Napadený akt tudíž může mít právní účinky, zejména na základě svého obsahu a úmyslu svého autora<sup>20</sup>. Dané účinky se mohou týkat jak vztahů mezi unijními orgány, tak i vztahů mezi členskými státy a unijními orgány<sup>21</sup>. Případně může být cílem aktu umožnit Unii účastnit se vnější činnosti zakládající právní účinky, jejichž dopad na orgány, členské státy a unijní právo musí být přezkoumán<sup>22</sup>. Žaloba na zrušení aktu, jehož cílem je uzavření mezinárodní dohody, byla shledána přípustnou, neboť účelem dohody bylo založit právní účinky<sup>23</sup>, což platilo i pro rozhodnutí, jehož prostřednictvím Rada hodlala uložit Komisi konkrétní a detailní postup pro sjednání mezinárodní dohody<sup>24</sup>. Přestože doporučení Mezinárodní organizace pro révu a víno spadají mimo rozsah přípustnosti podle článku 263 SFEU a podle mezinárodního práva nejsou závazná, bylo rozhodnuto, že „mohou [...] rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté zákonodárcem Unie v oblasti společné organizace trhu v odvětví vína“, zejména z důvodu jejich začlenění do unijního práva<sup>25</sup>.

62. Další metodou by mohlo být posouzení charakteru napadeného aktu společně s uvedeným žalobním důvodem. Žaloby podle článku 263 mohou být podány mimo jiné pro nedostatek příslušnosti. Bez ohledu na to, zda samotný akt má nebo nemá právní účinky, skutečnost, že určitý orgán jej přijal, ačkoli Smlouvy svěřují pravomoc tak učinit jinému orgánu, znamená, že akt spočívající v přijetí rozhodnutí má právní účinky (v podobě nárokování si pravomocí jiného orgánu). V projednávaném případě by použití dané metody znamenalo, že pokud Komise přijala rozhodnutí, zatímco podle žalobních důvodů Smlouvy stanoví, že uvedené rozhodnutí spadá do pravomocí Rady, má napadený akt Komise právní účinky ve smyslu článku 263 SFEU.

63. Ke stejnému závěru lze dojít i zde při posouzení účinků samotného napadeného rozhodnutí včetně jeho předmětu.

64. Napadené rozhodnutí je aktem, jehož prostřednictvím Komise schválila vnější činnost Unie ve formě nezávazné mezinárodní dohody se třetím státem a dala zmocnění k podpisu dané dohody. Unie (která jednala prostřednictvím signatářů zmocněných napadeným rozhodnutím) následně jednala navenek v podobě podpisu dané dohody, čímž s ní vyslovila souhlas.

18 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2015, Komise v. Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 26 a citovaná judikatura. Toto kritérium bylo původně uvedeno v rozsudku Soudního dvora ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, C-22/70, EU:C:1971:32 (dále jen „rozsudek ve věci ERTA“), bod 42.

19 — Zdá se, že toto je základem rozsudku Soudního dvora ze dne 13. července 2004, Komise v. Rada, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — Viz rozsudek ve věci Komise v. Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 27 a citovaná judikatura, a rozsudek Soudního dvora ze dne 17. července 2008, Athinaiki Techniki v. Komise, C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 42.

21 — Viz například rozsudek ve věci ERTA, C-22/70, EU:C:1971:32, bod 55.

22 — Viz například rozsudek ve věci ERTA, C-22/70, EU:C:1971:32, body 47 a 53.

23 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise, C-327/91, EU:C:1994:305, bod 15.

24 — Viz rozsudek ve věci Komise v. Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 29. V bodě 28 Soudní dvůr rovněž odkázal na své předchozí rozhodnutí (rozsudek Komise v. Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 40) ve smyslu, že akt přijatý na základě čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU zakládá právní účinky. Zdá se, že i přes důraz Soudního dvora na obsah aktu byly právní účinky určeny na základě formálního kritéria, konkrétně na základě ustanovení uvedených jako právní základ.

25 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, body 63 a 64.

65. Pokud by byl dodatek z roku 2013 mezinárodní dohodou ve smyslu článku 218 SFEU (tj. „jak[ýkoli] závaz[ek] přijat[ý] subjekty mezinárodního práva, který je závazný, bez ohledu na jeho formální označení“)<sup>26</sup>, žaloba Rady by zjevně mířila proti aktu, který má právní účinky. Napadené rozhodnutí by vyjadřovalo souhlas Unie na mezinárodní úrovni s tím, že bude danou dohodou vázána z hlediska mezinárodního práva<sup>27</sup>. Takový akt vede ke vzniku povinností, a tudíž zakládá právní účinky<sup>28</sup>. Naopak, jak Soudní dvůr konstatoval ve věci C-327/91, Francie v. Komise, je-li účelem mezinárodní dohody založit právní účinky, musí být akt, jehož prostřednictvím je uzavírána, přezkoumatelný<sup>29</sup>. Navíc by tak bylo rovněž zřejmé, s ohledem na čl. 218 odst. 2 a 6 SFEU, že souhlas s jejím obsahem a vydání zmocnění k jejímu podpisu náležely Radě, a nikoli Komisi.

66. Panuje nicméně obecná shoda, že dodatek z roku 2013 takovou dohodou není. Podle mezinárodního i unijního práva závisí závazný účinek dohody zejména na úmyslu smluvních stran být dohodou vázány z hlediska mezinárodního práva<sup>30</sup>. Daný úmysl se určuje zejména na základě skutečného znění dohody a rovněž okolností, za kterých vznikla<sup>31</sup>. Název a forma dohody naopak nejsou rozhodující pro určení, zda je mezinárodní dohoda závazná, či nikoli<sup>32</sup>.

67. V projednávaném případě se v memorandu o porozumění a dodatku z roku 2013 odráží shoda vůlí, jež byla výsledkem jednání mezi Unií a Švýcarskem, ohledně politického závazku Švýcarska sjednat s Chorvatskem dohodu o opatřeních ohledně švýcarského finančního příspěvku. Skutečnost, zda byl daný závazek jednostranný nebo vzájemný, sama o sobě nemění jeho nezávazný charakter z právního hlediska. Podle znění dodatku z roku 2013 se Švýcarsko „hodlá zavázat k příspěvku do dne 31. května 2017“. Rovněž „souhlasí s jednáním“ s Chorvatskem a „souhlasí s podáním návrhu, aby švýcarský parlament schválil dodatečné financování“. Ostatní směrnice stanovené v memorandu o porozumění a jeho přílohách se vztahují i na dohodu o švýcarském finančním příspěvku pro Chorvatsko<sup>33</sup>. Dohoda mezi Švýcarskem a Unií se skládá ze „směrnice“ a závazky Švýcarska jsou vyjádřeny prostřednictvím výrazů, které vyjadřují spíše úmysl než závaznou terminologii (jako je například „bude“, „musí“ nebo „učinit“) vyjadřující povinnost. Dodatek z roku 2013 ani memorandum o porozumění navíc neobsahují ustanovení týkající se například jejich vstupu v platnost, ratifikace, registrace nebo uložení na jiném místě, či řešení vzájemných sporů. Uvedené úvahy dohromady silně naznačují absenci úmyslu být dodatkem z roku 2013 vázán.

26 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 2014, Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 83 a citovaná judikatura. Článek 218 SFEU se vztahuje na smlouvy ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) bodu i) Vídeňské úmluvy o právu smluv mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi z roku 1986, A/CONF.129/15 (dále jen „Vídeňská úmluva z roku 1986“): viz rozsudek ve věci Francie v. Komise, C-327/91, EU:C:1994:305, bod 25. Viz také posudek Soudního dvora ze dne 14. října 2014, 1/13, EU:C:2014:2303, bod 37.

27 — Podle mezinárodního práva platí, že schválení a podpis patří mezi prostředky vyjádření souhlasu s tím, že bude subjekt vázán smlouvou: viz článek 11 Vídeňské úmluvy z roku 1986 a Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969, Organizace spojených národů – Treaty Series, Vol. 1155, s. 331 (dále jen „Vídeňská úmluva z roku 1969“).

28 — Viz článek 18 Vídeňské úmluvy z roku 1969 a Vídeňské úmluvy z roku 1986.

29 — Rozsudek ve věci Francie v. Komise, C-327/91, EU:C:1994:305, bod 15.

30 — Viz například rozsudek ve věci Francie v. Komise, C-233/02, EU:C:2004:173, bod 42.

31 — Viz rozsudek ve věci Francie v. Komise, C-233/02, EU:C:2004:173, body 43 a 44 a také MSD, *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, Pravomoc a přípustnost, rozsudek, I. C. J. Reports 1994, s. 112, na s. 120–121, bod 23. Pokud je znění zřejmé, nemohou smluvní strany následně předstírat, že jejich úmyslem bylo něco jiného (bod 27 téhož rozsudku MSD).

32 — Viz posudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1975, 1/75, EU:C:1975:145, část A, druhý odstavec, a rovněž MSD, *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, citovaný v poznámce pod čarou 31 výše, na s. 120–121, bod 23. Použití pojmu „memorandum o porozumění“ nebo „dodatek“ proto nemá žádné rozhodující důsledky. Viz také MSD, *South West Africa Cases*, předběžné námítky, I. C. J. Reports 1962, s. 331. Ve skutečnosti mohou být dané výrazy používány pro oba typy mezinárodních dohod. Sekce mezinárodních smluv Úřadu pro právní záležitosti OSN dodává, že pojem memorandum o porozumění „se často používá ve smyslu méně formálního mezinárodního nástroje, než je běžná mezinárodní smlouva nebo dohoda. Často vymezuje operační režimy na základě rámcové mezinárodní dohody. Rovněž se často používá pro úpravu technických nebo podrobných otázek. [...] OSN například obvykle uzavírá [memoranda o porozumění] s členskými státy za účelem organizace mírových operací nebo přípravy konferencí OSN. OSN považuje tato [memoranda o porozumění] uzavřená OSN za závazná a registruje je z úřední povinnosti.“ OSN, *Treaty Handbook* (2012), s. 68. Viz také například Aust. A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2. vyd. (Cambridge University Press, 2007), na s. 26, a Gautier, P., „Non-binding Agreements“, v *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2006).

33 — Bod 3 dodatku z roku 2013.

68. Okolnosti obestírající dohodu o dodatku z roku 2013 vedou k témuž závěru. Bod 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí stanoví, že dodatek z roku 2013 „nezakládá a nemá zakládat žádné závazné ani právní povinnosti vůči jakékoli straně podle vnitrostátního či mezinárodního práva a není to ani jeho účelem“. Zpráva švýcarské Federální rady vypracovaná pro švýcarský parlament daný postoj potvrzuje. To rovněž znamená, že žádná ze smluvních stran nesouhlasila s tím, že by na sebe vzala jakoukoli povinnost, za jejíž porušení by mohla být odpovědná podle mezinárodního práva.

69. Skutečnost, že dodatek z roku 2013 není mezinárodní dohodou ve smyslu článku 218 SFEU nicméně automaticky neznamená, že účelem napadeného rozhodnutí není zakládat právní účinky. Účinky dohody (ať již závazné či nikoli) podle mezinárodního práva jsou odlišné od účinků aktu z hlediska unijního práva, jehož prostřednictvím vyjadřují (příslušné) unijní orgány souhlas s jeho obsahem a dávají zmocnění k jeho podpisu<sup>34</sup>.

70. Dodatek z roku 2013 byl součástí kompromisu, který vedl k uzavření závazných sektorových dohod mezi Uníí a Švýcarskem a nastavil parametry pro právně závazné dvoustranné dohody mezi Švýcarskem a každým z členských států-příjemců. Na základě dodatku z roku 2013 třetí stát zahájil parlamentní postup za účelem zahájení jednání s novým členským státem ohledně závazné dohody. Podpisem, k němuž Komise dala zmocnění, se Unie stala vázanou jakýmikoli důsledky, jež by mohlo mezinárodní právo přikládat danému podpisu i vztahům mezi smluvními stranami nezávazné dohody.

71. Napadené rozhodnutí a podepsaný dodatek z roku 2013 rovněž zakládají právní účinky vůči jiným unijním orgánům a členským státům. V rozsahu, ve kterém Unie měla pravomoc podepsat takovou dohodu se třetím státem (bez ohledu na to, který orgán měl pravomoc k jejímu schválení a podpisu, a zda tato pravomoc byla výlučná nebo sdílená s členskými státy), vedla potřeba zajistit jednotu vnějšího zastupování Unie a související zásada loajální spolupráce, týkající se vztahu mezi členskými státy a Uníí a mezi unijními orgány, ke vzniku povinností pro unijní orgány a členské státy ve smyslu, aby spolupracovaly za účelem dosahování cílů Unie, zdržely se maření takové činnosti a zajišťovaly soudržnost mezi různými politikami Unie<sup>35</sup>.

72. Z výše uvedených důvodů se proto domnívám, že žaloba Rady byla podána proti aktu, jenž je přezkoumatelný na základě článku 263 SFEU.

*K věci samé*

Úvodní poznámky

73. Soudní dvůr je opětně žádán, aby posoudil rozdělení pravomocí mezi unijními orgány, pokud jde o formu vnější činnosti Unie, pro kterou Smlouvy patrně nestanoví zvláštní procesní pravidla<sup>36</sup>. Žaloba Rady vyzývá Soudní dvůr, aby rozhodl, která pravidla unijního práva musí být dodržena, aby se Unie mohla stát smluvní stranou nezávazné dohody se třetím státem.

74. Pokud článek 17 SEU nesevěruje Komisi pravomoc schválit podpis Unie pod takovou dohodou, jako je dodatek z roku 2013, a dát zmocnění k podpisu takové dohody, Komise nedodržela zásadu zakotvenou v první větě čl. 13 odst. 2 SEU a napadené rozhodnutí musí být zrušeno. To by rovněž znamenalo, že článek 17 SEU nebyl správným právním základem pro napadené rozhodnutí.

34 — V rámci mezinárodního práva existuje řada nástrojů, jež nejsou závazné, ale přesto mohou vést ke změně jednání subjektů mezinárodního práva, jako například výklady mezinárodních smluv ze strany mezinárodních soudů a tribunálů, které k tomu mají pravomoc, nebo nezávazná rozhodnutí orgánů mezinárodních organizací.

35 — Viz například čl. 21 odst. 3 SEU a články 7 a 205 SFEU.

36 — Viz také například rozsudek ve věci Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, a ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:663.



75. Pokud naopak Soudní dvůr první žalobní důvod zamítne, může být legalita rozhodnutí stále zpochybněna. Je tomu tak proto, že takový akt, jako je napadené rozhodnutí, musí být založen na hmotněprávní pravomoci Unie a musí obsahovat vhodný právní základ. Logicky pak otázka, zda má Unie hmotněprávní pravomoc, musí předcházet otázce rozdělení pravomocí mezi unijními orgány, pokud jde o oblasti, ve kterých Unie pravomoc má. Stejně tak předchází i otázce rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy (což je otázka, ke které účastníci ve svých vyjádřeních nezaujali postoj<sup>37</sup>) a otázce nutnosti uvést právní základ. Spor účastnic řízení ohledně rozsahu působnosti článků 16 a 17 SEU by se tak navíc ve světle obsahu ustanovení, kterými je svěřena hmotněprávní pravomoc, mohl stát hypotetickým. V rozsahu, ve kterém daná ustanovení vymezují výslovný postup, pokud jde o formu činnosti, jež má být zvolena pro výkon dotčené pravomoci, by se otázka, který orgán byl příslušný jednat, nemohla řídit samotným článkem 16 SEU ani článkem 17 SEU.

76. Domnívám se tedy, že Soudní dvůr je žádán, aby rozhodl o principiální otázce („kdo má pravomoc jednat: Rada nebo Komise?“) za okolností, ve kterých tato otázka nemusí být nutně řešena. Je tomu tak proto, že Soudní dvůr *nebyl* požádán, aby přezkoumal legalitu napadeného rozhodnutí z důvodů týkajících se hmotněprávní pravomoci Unie nebo absence jakéhokoli prohlášení o této pravomoci v uvedeném rozhodnutí. Ačkoli připouštím, že žádná z účastnic řízení nemusela mít zájem na vznesení uvedených otázek, žaloba Rady přesto vyvolává řadu úvodních otázek týkajících se pravomoci Unie.

77. Soudní dvůr může vznést otázku, zda má konkrétní unijní orgán pravomoc jednat, i bez návrhu<sup>38</sup>. *A fortiori* totéž musí platit, i pokud jde o pravomoc samotné Unie. Jedná se o otázku takového ústavního významu, že se dotýká veřejného pořádku. Během jednání Soudní dvůr položil účastnicím řízení otázky přesně v tomto smyslu. Žádná z účastnic řízení nicméně neodpověděla na otázku, která ustanovení Smluv, v souladu se zásadou svěřením pravomocí, svěřují Unii pravomoc schválit memorandum o porozumění a dát zmocnění k jeho podpisu v oblasti dotčené rozhodnutím (a bez ohledu na to, zda je nutné daná ustanovení uvést v napadeném rozhodnutí). Namísto toho obě mluvily pouze o požadavku uvést právní základ. Komise argumentovala, že napadené rozhodnutí nebylo právně závazné, a proto nemuselo obsahovat (materiální) právní základ; uvedení článku 17 SEU bylo dostatečné. Pokud zastávala tento názor, měla Komise logicky vyzvat Soudní dvůr, aby zamítl žalobu Rady jako nepřijatelnou, neboť se zde nejednalo o přezkoumatelný akt na základě článku 263 SFEU<sup>39</sup>. Rada se pravděpodobně domnívala, že napadené rozhodnutí mělo právní účinky (jinak by neměla podávat žalobu) – během jednání souhlasila, že tomu tak bylo – a přesto neargumentovala, že by mělo být napadené rozhodnutí zrušeno z důvodu, že v něm nebyl uveden (materiální) právní základ. Z toho důvodu se Soudní dvůr – podle mého názoru – ve skutečnosti nemůže zabývat unijní pravomocí ani nutností uvést právní základ.

78. Nebyla položena žádná otázka týkající se toho, zda se podle mezinárodního a unijního práva může Unie stát smluvní stranou nezávazné dohody. Rovněž nebylo zpochybněno, že sjednávání takových dohod náleží Komisi, která je pověřena vnějším zastupováním Unie<sup>40</sup>, a že je Komise v zásadě může podepisovat. Navíc se zdá, že samotná Rada souhlasí s tím, že lze rozlišovat mezi memorandy o porozumění a dalšími takovými nástroji, v nichž na sebe Unie bere politické závazky, na straně jedné a administrativními opatřeními, která může unijní orgán uzavírat svým vlastním jménem na základě zásady administrativní autonomie v článku 335 SFEU, na straně druhé. Pokud jde o úvodní otázky subjektivity a pravomoci podle mezinárodního a unijního práva, odkazují na zásady vymezené v mém stanovisku ve spojených věcech C-103/12 a C-165/12, Parlament a Komise v. Rada<sup>41</sup>.

37 — Viz body 82 až 84 níže.

38 — Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 2000, *Salzgitter v. Komise*, C-210/98 P, EU:C:2000:397, bod 56 a citovaná judikatura.

39 — Povinnost uvést odůvodnění se vztahuje na všechny akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost: viz rozsudek Soudního dvora ze dne 1. října 2009, *Komise v. Rada*, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 42.

40 — Viz čl. 17 odst. 1 SEU.

41 — EU:C:2014:334, body 86 a 94 až 101.



79. Postoj Rady k oběma žalobním důvodům odpovídá tomu, co bylo uvedeno v dokumentu Rady, jenž se týkal uzavření memoranda o porozumění, společných prohlášení a dalších textů obsahujících politické závazky mezi Evropskou unií a třetími státy a mezinárodními organizacemi<sup>42</sup>. Uvedený dokument byl vypracován za okolností, které Rada vnímala jako stoupající tendenci Komise podepisovat nezávazné nástroje obsahující unijní politické závazky. Ve svém vyjádření Komise odkázala na své prohlášení v odpověď na daný dokument, kdy uvedla, že „[...] [postoj Rady] není v souladu s institucionální rovnováhou vymezenou smlouvami“ a potvrdila, že „[p]ři vnějším zastupování Unie Komise uplatňuje příslušná smluvní ustanovení“.

80. Otázky ve smyslu, zda počáteční opatření (tj. závěry z roku 2012), jehož prostřednictvím Rada a členské státy zasedající v Radě daly zmocnění k jednáním o dodatku z roku 2013, je akt, na který se vztahuje článek 263 SFEU, a zda je jinak v rámci Smluv povolený, se (logicky) před Soudním dvorem neobjevily. Bylo by překvapivé, pokud by Rada požadovala zrušení svých vlastních závěrů. Pravděpodobně ani Komise nemá zájem na jejich zrušení. Považuji proto za zbytečné reagovat na nesouhlas Komise s používáním hybridních aktů a na otázku, zda rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-28/12, Komise v. Rada<sup>43</sup>, zpochybňuje platnost závěrů z roku 2012.

81. Nakonec zde panuje určitá neshoda ohledně toho, zda v řízení figuruje otázka rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy, pokud jde o dodatek z roku 2013, a zda je obsahem žalobního důvodu, na jehož základě má být napadené rozhodnutí zrušeno. Touto záležitostí se budu zabývat jako první.

#### Pravomoci Unie a členských států

##### – Argumenty

82. V souvislosti s prvním žalobním důvodem Rada uvádí, že chápe prohlášení Komise ze dne 17. prosince 2012 jako vyjádření nesouhlasu s účastí členských států a souhlas s obdržetím mandátu od Rady na základě článku 16 SEU. Dodává, že tím, že dodatek z roku 2013 podepsala sama a jménem Unie, Komise opomenula pravomoc členských států a porušila tak zásadu svěření pravomocí podle čl. 4 odst. 1 SEU. Daný argument je předkládán rovněž na podporu druhého žalobního důvodu Rady.

83. Rada uznává, že neuvedla samostatný žalobní důvod týkající se sdílené nebo výlučné povahy pravomoci Unie. Argumentuje nicméně, že její vyjádření v tomto ohledu bylo výslovné a dostatečné a tvoří podstatnou součást skutkového a právního kontextu, který prokazuje, že Komise porušila zásady rozdělení pravomocí a loajální spolupráce. Prvky, které naznačují existenci sdílené pravomoci, jsou následující: i) švýcarský finanční příspěvek se týká příspěvků Švýcarska pro členské státy-příjemce; ii) zatímco švýcarský finanční příspěvek je odrazem politických závazků, samotné příspěvky jsou právně strukturovány prostřednictvím závazných dvoustranných dohod mezi Švýcarskem a každým z členských států-příjemců; iii) ne všechny členské státy jsou způsobilé; a iv) v důsledku toho částky směřují přímo ze Švýcarska do členských států-příjemců a neprocházejí skrze unijní rozpočet. V každém případě Rada uvádí, že sdílená nebo výlučná povaha pravomoci Unie podepsat dodatek z roku 2013 nemůže ovlivnit předepsaný postup, pokud jde o daný podpis, a že Smlouvy neomezují činnost Rady pouze na úkony k obraně jejich vlastních výsad.

84. Komise uvádí, že Rada nepodložila vyjádření, že memorandum o porozumění a jeho dva dodatky spadají do oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států, ani neformulovala žalobní důvod týkající se pravomoci členských států. V každém případě náleží obrana pravomocí a výsad členských států jim samotným, a nikoli Radě.

42 — Dokument 12498/13 (příloha žalobní odpovědi Komise). Daný dokument se netýká nástrojů obsahujících pouze administrativní opatření za účelem praktické spolupráce mezi unijním orgánem a třetím státem nebo mezinárodní organizací.

43 — EU:C:2015:282. Viz poznámku pod čarou 9 výše.

– Posouzení

85. Oba žalobní důvody chápu tak, že Rada požaduje zrušení napadeného rozhodnutí na základě důvodu, že Komise nedodržela rozdělení pravomocí mezi Radou a Komisí a zásadu loajální spolupráce, která se při výkonu jejich pravomocí uplatňuje ve vztahu k ostatním orgánům. Rada uznala, že nevznesla žádný žalobní důvod ve smyslu, že Komise nedodržela rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy nebo povinnost loajální spolupráce mezi unijními orgány a členskými státy. Soudní dvůr tedy není žádán, aby zrušil napadené rozhodnutí na základě některého z těchto důvodů.

86. Při tvrzení, že argumenty týkající se sdílené pravomoci podpírají žalobní důvod(y), na kterých je žaloba založena, Rada nerozlišuje mezi argumentem a žalobním důvodem. Žalobní důvod je tvrzení, které v případě uznání soudem vede k přiznání návrhových žádání<sup>44</sup>. Argument naopak vysvětluje nebo naznačuje, *proč* by měl být určitý žalobní důvod uznán a měl by vést k uvedenému důsledku. Argument proto musí podpírat žalobní důvod. V projednávaném případě výslovné argumenty Rady k sdílené pravomoci nevysvětlují, *proč* napadené rozhodnutí nedodržuje rozdělení pravomocí mezi Radou a Komisí (první žalobní důvod) nebo zásadu loajální spolupráce, která musí být dodržována při výkonu jejich pravomocí (druhý žalobní důvod). Rada ve skutečnosti sama uznává, že dané argumenty nemají na řízení vliv. Podle mého názoru proto argumenty Rady k sdílené pravomoci nejsou použitelné.

87. V každém případě Rada ani členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nepodepřely své argumenty týkající se sdílené pravomoci označením smluvních ustanovení, která by podle jejich názoru určovala i) pravomoc Unie a ii) sdílenou povahu dané pravomoci.

88. To neznamená, že by Smlouvy bránily Radě, aby založila svůj žalobní důvod na tom, že jiný orgán nedodržel rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy. Podle ustálené judikatury není právo členských států, Parlamentu, Rady a Komise podat žalobu, jež je stanoveno v druhém pododstavci článku 263 SFEU, podmíněno doložením právního zájmu na podání žaloby<sup>45</sup>. Každý z těchto žalobců může požadovat zrušení aktu, na nějž se vztahuje článek 263 SFEU, aniž by musel prokazovat právní zájem<sup>46</sup>. Podle mého názoru z toho vyplývá, že každý z uvedených účastníků řízení může založit žalobu na žalobním důvodu týkajícím se výsad jiného účastníka.

Pravomoci Rady a Komise (první žalobní důvod)

– Argumenty

89. Podle prvního žalobního důvodu Rady Komise tím, že podepsala dodatek z roku 2013 jménem Unie sama a bez předchozího zmocnění Rady, rozhodovala o unijní politice. Porušila proto zásadu rozdělení pravomocí v první větě čl. 13 odst. 2 SEU a rovněž zásadu institucionální rovnováhy. Komise nemohla dát zmocnění k tomuto podpisu bez předchozího svolení Rady ani na základě vlastních pravomocí podle článku 17 SEU. Podle článku 16 SEU je úlohou Rady, aby definovala unijní politiku mj. ve vnějších vztazích. Rada tedy dává zmocnění k jednáním a schvaluje politické závazky, které Unie uzavírá s třetími státy nebo mezinárodními organizacemi. Přestože Komise zastupuje postoj Unie (s výjimkou věcí týkajících se zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů stanovených ve Smlouvách), nemůže určovat jeho obsah. Rada argumentuje, že vymezování politik a vytváření vnější

44 — To vyplývá *a contrario* například z rozsudku Soudního dvora ze dne 21. září 2000, EFMA v. Rada, C-46/98 P, EU:C:2000:474, bod 38.

45 — Viz rozsudek ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 53, a rozsudek Soudního dvora ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, bod 37 a citovaná judikatura.

46 — Viz například rozsudek ve věci Komise v. Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, bod 18 a citovaná judikatura. Požadavek, aby byla žaloba podána za účelem ochrany vlastních výsad, se uplatní pouze v případě žalob podle třetího pododstavce článku 263 SFEU, tj. konkrétně žalob podaných Účetním dvorem, Evropskou centrální bankou nebo Výborem regionů.

činnosti Unie jsou širší než jen stanovení postoje Unie. Zahájení jednání se třetím státem nebo jinou mezinárodní organizací je navíc sám o sobě akt v rámci vymezování politik. To platí tím spíše pro rozhodnutí o podpisu; podpis odráží přijetí obsahu daného nástroje Uní. Vzhledem k tomu, že daný obsah nelze předem předvídat, nelze říci, že by se na něj vztahoval nějaký „stanovený postoj“.

90. Rada zejména tvrdí, že Komise vytyčila postoj Unie jednostranným rozhodnutím, že: i) s danou věcí bude zacházet, jako kdyby spadala do výlučné pravomoci Unie; ii) změni signatáře dodatku z roku 2013 tak, že Komise jej jménem Unie podepíše sama; a iii) dá zmocnění k podpisu dodatku z roku 2013, čímž schválí jeho obsah. Pokud jde o první dva body, Komise jednala v přímém rozporu s výslovnou vůlí Rady.

91. Skutečnost, že článek 218 SFEU se neuplatní, nebrání tomu, aby se Rada účastnila postupu sjednávání a uzavírání uvedených nástrojů: článek 218 SFEU odráží obecné rozdělení pravomocí podle článků 16 a 17 SEU.

92. Rada dále argumentuje, že podepsaný text, jenž byl zaslán švýcarským orgánům dne 7. listopadu 2013, není totožný s textem, který byl projednán v rámci přípravných orgánů Rady, neboť signatáři a postavení, v jakém text podepsali, se lišily. Komise ve skutečnosti znemožnila Radě podepsat a odeslat její vlastní znění dodatku z roku 2013. Pokud by tak bývala učinila, švýcarské orgány by měly dvě odlišná znění. To by bylo v rozporu se zásadou jednoty vnějšího zastupování Unie (což vysvětluje, proč Rada nepožádala a nemohla požádat o renegociaci dodatku z roku 2013).

93. Závěrem, pokud jde o výkonné a řídicí funkce Komise podle čl. 17 odst. 1 SEU, Radě není jasné a Komise nevysvětlila, proč, je-li článkem 17 odst. 1 SEU svěřena pravomoc k podpisu, není jím svěřena též pravomoc zahájit jednání.

94. Komise zastává názor, že je oprávněna podepisovat jménem Unie nezávazné nástroje politické povahy, pokud odrážejí existující postoj Unie. Podpis není nic víc, než akt vnějšího zastupování s ohledem na politický postoj předem stanovený Radou. Vydání zmocnění proto není vždy nezbytné, aby Komise mohla zahájit jednání o aktu a podepsat jeho konečné znění. Rada chybně hájí faktické použití čl. 218 odst. 3 a 5 SFEU.

95. Komise připomíná, že není nutné, aby společný postoj měl určitou formu k tomu, aby existoval<sup>47</sup>. Postoj Unie tedy může být stanoven na základě závěrů Rady. V projednávaném případě se napadené rozhodnutí neodchýlilo od unijního postoje k švýcarskému finančnímu příspěvku pro Chorvatsko vymezenému v závěrech z roku 2012. Rada rovněž nezpochybnuje, že obsah dodatku z roku 2013 odpovídá uvedenému postoji, ani neusiluje o jeho renegociaci. Závěry z roku 2012 velmi přesně vymezují skutkový rámec a metodu. Neponechávají žádný prostor pro jakékoli vyjednávání Komise o jakémkoli prvku. Rada nedodala podrobnosti, natož důkazy, které by svědčily o tom, že se Komise odchýlila od daného rámce.

96. Podpis dodatku z roku 2013 byl formou vnějšího zastupování Unie, které je článkem 17 odst. 1 SEU svěřeno Komisi. Lze ho rovněž spojovat s výkonnými a řídicími funkcemi Komise podle čl. 17 odst. 1 SFEU, což se promítá v memorandu o porozumění a v dodatcích z roku 2008 a 2013. Komise argumentuje, že postoj Rady je matoucí. Na jednu stranu Rada tvrdí, že pojem vymezování politik je širší než stanovení postoje Unie. Pokud by tomu tak bylo, Komise by mohla jednat na širším základě v rámci stanovené unijní politiky. Na druhou stranu Rada rovněž tvrdí, že čl. 16 odst. 1 SEU vyžaduje,

47 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. dubna 2010, Komise v. Švédsko, C-246/07, EU:C:2010:203, bod 77.

aby Komise požádala o svolení Rady před podpisem. Komise dále poznamenává, že čl. 17 odst. 1 SEU odráží článek I-26 Smlouvy o Ústavě pro Evropu: v souvislosti s debatou o tomto ustanovení v rámci Evropského konventu v roce 2003<sup>48</sup> Komise, podporovaná několika zástupci členských států, požádala o uznání své role a závazků v oblasti vnějšího zastupování a tohoto uznání se jí též dostalo.

97. Komise uvádí, že není sporné, že udržovala Radu dobře informovanou. V replice Rada poprvé odkazuje na informace, které obdržela o výši projednávaného příspěvku. Komise nicméně poukazuje na to, že Švýcarsko důsledně trvalo na tom, že určení výše švýcarského příspěvku je pouze věcí Švýcarska. Komise nebyla upozorněna na žádnou námitku ze strany Rady vůči výsledkům kontaktů se Švýcarskem. Rada v žalobě neprojevila – a nemohla projevit – žádné námitky, pokud jde o obsah.

98. V každém případě Rada nemůže projevovat obavy z obsahu dodatku z roku 2013 a jeho vztahu k závěrům z roku 2012 poprvé až v replice. Ty měly zaznít během zasedání Rady nebo nejpozději v rámci žaloby Rady. I pokud budou tato tvrzení přípustná, jsou neopodstatněná. Nemají nic společného s článkem 16 SEU; souvisí spíše s povahou dodatku z roku 2013 než s pravomocemi Rady. Pokud Rada, jak tvrdí Komise, odkazuje na údajně hybridní (unijní a mezivládní) povahu závěrů, neexistuje pro takové hybridní akty ve Smlouvách žádný základ. Ve Smlouvách rovněž není stanoveno, že by podpis dodatku měl být úkolem rotujícího předsednictví Rady. Odůvodnění Rady je navíc bezobsažné, neboť Rada neprotestovala proti výši švýcarského finančního příspěvku. Komise zajistila, že v přístupu již určeném Radou panuje kontinuita.

#### – Posouzení

99. První věta čl. 13 odst. 2 SEU odráží zásadu institucionální rovnováhy a vyžaduje, aby každý z orgánů vykonával své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních<sup>49</sup>. Pokud určitý orgán zasahuje do výsad jiného orgánu, nebylo dané ustanovení dodrženo.

100. Překročila v tomto případě Komise své pravomoci na základě Smluv, zejména článku 17 SEU, a zasáhla tak případně do výsad Rady podle článku 16 SEU? Pokud ano, daný závěr postačuje ke zrušení napadeného rozhodnutí.

101. Podle mého názoru zní odpověď na danou otázku „ano“.

102. Soudní dvůr konstatoval v případě týkajícím se pravomoci Komise uzavřít Hlavní zásady o spolupráci v oblasti regulace a o transparentnosti uzavřené se Spojenými státy americkými, že podmínky, za nichž může dojít k přijetí takového aktu, jako jsou nezávazné zásady, vyžadují, aby „byl náležitě brán zřetel na rozdělení pravomocí a na institucionální rovnováhu stanovené [Smlouvami v příslušné oblasti]“<sup>50</sup>. Z toho vyplývá, že absence konkrétních postupů ve Smlouvách pro určité formy činnosti neznámá zákaz použití daných nástrojů v rámci vnějších vztahů Unie. Soudní dvůr varoval, že jeho rozsudek nelze „vykládat tak, že by potvrzoval tezi Komise, podle níž skutečnost, že takový akt, jakým jsou hlavní zásady, není závazný, stačí k tomu, aby tento orgán měl pravomoc jej přijmout“<sup>51</sup>. Ačkoli Soudní dvůr dospěl k závěru, že (nynější) článek 218 SFEU se neuplatní<sup>52</sup>, neučinil pozitivní rozhodnutí o použitelných postupech a příslušné pravomoci (pravomocích) orgánů, pokud jde o hlavní zásady dotčené v daném případě.

48 — Úř. věst. 2004, C 310, s. 1.

49 — Rozsudek ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 61 a citovaná judikatura.

50 — Rozsudek ve věci Francie v. Komise, C-233/02, EU:C:2004:173, bod 40. Viz rovněž rozsudek ve věci ERTA, C-22/70, EU:C:1971:32, bod 72, a moje stanovisko ve spojených věcech Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334, body 99 a 100.

51 — Rozsudek ve věci Francie v. Komise, C-233/02, EU:C:2004:173, bod 40.

52 — Rozsudek ve věci Francie v. Komise, C-233/02, EU:C:2004:173, bod 45.



103. V projednávaném případě je článek 17 SEU jediným právním základem, jenž je uveden v napadeném rozhodnutí. Není zde žádná zmínka o pravomoci svěřené Unii přijmout takové rozhodnutí, jaké je dotčeno v daném případě<sup>53</sup>.

104. Unijní politiky jsou formulovány na úrovni Evropské rady a Rady. Bez jejich předchozího zapojení Komise nemůže vědět, jakou unijní politiku by měla (navenek) zastupovat. Pravomoc Rady podle druhé věty čl. 16 odst. 1 SEU vykonávat funkce vymezování politik stanovených Smlouvami<sup>54</sup> znamená, že je výsadou Rady rozhodovat o tom, jaká (ne)činnost je nezbytná pro sledování cílů společných politik stanovených Smlouvami<sup>55</sup>, zejména ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Musí tak činit ve světle postoje Evropské rady ohledně obecných politických směrů a priorit na základě čl. 15 odst. 1 SEU. Třetí pododstavec čl. 16 odst. 6 SEU daný vztah potvrzuje. Evropská rada určuje strategické směry; Rada pro zahraniční záležitosti na základě těchto směrů vytváří vnější činnost Unie.

105. Následně pak náleží Komisi, aby v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU mimo jiné zajišťovala uplatňování Smluv a opatření přijatých na jejich základě, vykonávala koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami a až na určité výjimky zajišťovala zastupování Unie a jejich politik ve vnějších vztazích<sup>56</sup>.

106. V kontextu vnějších vztahů proto platí, že uvádí-li čl. 21 odst. 2 SEU, že Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti za účelem dosažení stanovených cílů, pak Evropská rada určuje strategické zájmy a cíle Unie ve vnějších vztazích<sup>57</sup>, Rada vymezuje dané politiky a Komise vykonává opatření, jimiž jsou dané politiky realizovány.

107. Otázka, co je součástí každé z pravomocí, závisí z části na nástroji, jehož prostřednictvím Unie jedná navenek. U některých forem nástrojů Smlouvy výslovně vymezují roli každého z orgánů v rámci vnější činnosti a stanoví procesní pravidla pro účast Unie (a orgánů, jejichž prostřednictvím jedná). Nejběžnějším příkladem je článek 218 SFEU. Na rozdíl od vnitřní činnosti Unie však nástroje, jejichž prostřednictvím Unie jedná navenek, nejsou omezeny na ty, které jsou výslovně upraveny Smlouvami, jež zakotvují jejich formu a účinky a stanovují procesní kroky, které mají být přijaty<sup>58</sup>. Otázka, jak jedná Unie jako subjekt mezinárodního práva<sup>59</sup> na mezinárodní úrovni, závisí spíše jak na mezinárodním, tak i unijním právu<sup>60</sup>.

108. Na jiném místě jsem uznala, že s ohledem na absenci samostatných pravidel stanovujících postupy, aby Unie mohla jednat navenek prostřednictvím jednostranně závazných prohlášení, může zde být prostor pro analogické použití (určitých částí) článku 218 SFEU<sup>61</sup>. Pokud nicméně cílem vnější činnosti Unie *není* zavázat Unii (a jakékoli další zúčastněné strany), nevidím pro tento přístup žádný důvod.

53 — Viz body 75 až 77 výše.

54 — Svě chápání formulace „stanovených Smlouvami“ jsem vysvětlila ve svém stanovisku ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:490, body 93 a 94.

55 — Rozsudek ve věci Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 50.

56 — Viz také moje stanovisko ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:490, bod 104.

57 — Viz také první pododstavec čl. 22 odst. 1 SEU. Rozhodnutí Evropské rady se provádějí podle postupů stanovených Smlouvami (viz třetí pododstavec čl. 22 odst. 1 SEU).

58 — Neexistuje proto žádný ekvivalent k seznamu dostupných legislativních nástrojů pro vnitřní činnost Unie obsažený v článku 288 SFEU.

59 — Viz článek 47 SEU.

60 — Viz také moje stanoviska ve spojených věcech Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334, bod 107, a ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:490, bod 94.

61 — Viz moje stanovisko ve spojených věcech Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334, body 112 až 121 a 123. Pro možnost použití článku 218 SFEU v jiné souvislosti viz také stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Německo v. Rada, C-399/12, EU:C:2014:289, body 101 až 114.



109. V projednávaném případě Komise uznává, že rozhodnutí, zda zahájit jednání se Švýcarskem za účelem dosažení dohody o švýcarském finančním příspěvku pro Chorvatsko, náleží Radě; dané rozhodnutí zahrnuje vymezování politik. Na jednání Komise uznala, že závěry z roku 2012 vytvořily základ pro to, aby zahájila daná jednání. Z toho vyplývá, že Komise rovněž uznává, že čl. 17 odst. 1 SEU by nebyl správným právním základem pro rozhodnutí o zahájení jednání.

110. Souhlasím s tím, že je úlohou Rady, aby posoudila situaci a rozhodla, zda by Unie měla zahájit jednání se třetím státem za účelem dosažení dohody ve věci, která je součástí oblasti, kde má Unie pravomoc (ať již výlučnou nebo sdílenou), nebo s touto oblastí „souvisí“, a aby rozhodovala o unijní politice a sledovaných zájmech a jakýchkoli omezujících překážkách.

111. Podle mého názoru vymezování politik zahrnuje rozhodnutí, že cíl v pravomoci Unie může být naplněn dosažením závazku (ať již závazného či nikoli) ze strany třetího státu platit finanční příspěvek novému členskému státu na základě budoucí dvoustranné dohody mezi danými dvěma smluvními stranami (za předpokladu, že žádné takové rozhodnutí do té doby nebylo přijato), a tedy i účastí na vnější činnosti v podobě jednání a případně následného uzavření nástroje, jehož prostřednictvím má být daného závazku dosaženo.

112. Poté, co Rada vykonala svoji výsadu v podobě vydání zmocnění k jednání, náleží Komisi zastupování Unie při jednáních v souladu se zmocněním Rady a s politikami a zájmy Unie. Původní rozhodnutí Rady nicméně neruší pravomoc Rady podle čl. 16 odst. 1 SEU rozhodnout o tom, zda by se Unie měla stát smluvní stranou nástroje, jenž bude výsledkem uvedených jednání, a podepsat jej.

113. Úlohou Rady je ověřit obsah dohody, použitou formu vnější činnosti, otázku, zda byla dodržena všechna příslušná omezení a zda nadále trvá potřeba, aby se Unie stala smluvní stranou dané dohody. Tyto úvahy se uplatní bez rozdílu vůči závazným i nezávazným dohodám, jejichž smluvní stranou se má Unie stát. Za okolností dotčených v projednávaném případě se Rada musí rozhodnout, zda závazky sjednané v rámci dohody mezi Uní a třetím státem skutečně přispívají ke sledovanému cíli, zda potřeba takových závazků a forma vnějšího aktu zůstávají relevantní, zda je Unie ochotná je přijmout a zda Unie souhlasí s jakýmkoli důsledky, které by této vnější činnosti mohlo přikládat mezinárodní právo (a unijní právo). V důsledku toho pouhá skutečnost, že obsah dosažené dohody odpovídá vyjednávacímu mandátu udělenému Radou, neznamená, že Komise může opomíjet pravomoci Rady podle čl. 16 odst. 1 SEU rozhodnout o tom, zda se stane smluvní stranou takové dohody, jako je dodatek z roku 2013. Z mlčení na straně Rady k obsahu dodatku z roku 2013 potom nezbytně nevyplývá, že vykonala svoji pravomoc a rozhodnutím přistoupila na schválení a podpis dodatku z roku 2013.

114. V každém případě obsah dodatku z roku 2013 plně neodpovídá obsahu závěrů z roku 2012. Při sjednávání dodatku z roku 2013 byla Komise tím, kdo volil z různých možností a činil rozhodnutí. Tato rozhodnutí musela být schválena Radou. Úloha vnějšího zastupování nezahrnuje rozhodování o tom, zda by se Unie měla účastnit určité formy vnější činnosti, jež má určitý obsah a vede k určitým politickým a právním důsledkům pro Unii (a případně i pro členské státy). V projednávaném případě závěry z roku 2012 nevymezily celkovou výši švýcarského finančního příspěvku, dobu financování, začátek a konec financování nebo rozsah, ve kterém se uplatní memorandum o porozumění a jeho příloha. Dodatek z roku 2013 dodal každé z těchto záležitostí konkrétní význam. Závěry z roku 2012 rovněž nemohly předem určit, zda bude nadále žádoucí, aby Unie uzavřela dodatek k memorandu o porozumění, který vyplynul z jednání.

115. Odmítám proto tvrzení Komise, že závěry z roku 2012 vymezily skutkový rámec a metodu takovým způsobem, který neponechával žádný prostor pro jakékoli skutečné vyjednávání Komise. Ve skutečnosti Rada poskytla Komisi značnou míru uvážení v rámci sjednávání dané dohody. Rada ovšem Komisi *nezmocnila* k tomu, aby sama rozhodla, zda je výsledek jednání v souladu s politikou sledovanou Uní a zda je v souvislosti s ní nadále žádoucí, či aby následně zmocnila jednoho nebo více svých členů k podpisu výsledného dodatku sami jménem Unie. I v případě, že by Švýcarsko stanovilo

výši švýcarského finančního příspěvku jednostranně, Rada by stále měla ověřit, zda je daná výše dostatečná při zohlednění sledované politiky a širších souvislostí, v nichž došlo k uzavření dodatku z roku 2013. Dodatek z roku 2013 navíc nebyl pouze vysvětlením či uplatněním existujících závazků předpokládaných memorandem o porozumění. Rozhodnutí o dodatku z roku 2013 vyžadovalo samostatné posouzení toho, zda byl v souvislosti s Chorvatskem švýcarský finanční příspěvek (stále) potřebný a za jakých podmínek.

116. Komise nemůže argumentovat ani skutečností, že se zavázala k výkonu výkonných a řídicích funkcí v souladu s memorandem o porozumění a různými dodatky, a tvrdit, že dodatek z roku 2013 mohla podepsat na základě toho, že podle čl. 17 odst. 1 SEU je pověřena těmito funkcemi. Pouhá skutečnost, že Komise vykonává uvedené funkce, ji neopravňuje k podpisu dohod, v nichž jsou tyto funkce potvrzeny v jednom nebo více z jejich ustanovení.

117. Dospívám k názoru, že rozhodnutí o schválení a podpisu nezávazné mezinárodní dohody se třetím státem náleží Radě. Domnívám se proto, že by Soudní dvůr měl vyhovět prvnímu žalobnímu důvodu na základě toho, že Komise překročila své pravomoci podle čl. 17 odst. 1 SEU a napadené rozhodnutí porušuje první větu čl. 13 odst. 2 SEU.

Zásada loajální spolupráce (druhý žalobní důvod)

– Argumenty

118. Druhý žalobní důvod Rady spočívá v tom, že Komise svým jednáním porušila zásadu loajální spolupráce stanovenou v druhé větě čl. 13 odst. 2 SEU – tutéž, která se uplatní mezi členskými státy a unijními orgány. Na jednání Rada vysvětlila, že její druhý žalobní důvod byl namířen částečně proti jednání Komise, které vedlo až k přijetí napadeného rozhodnutí, ale zejména proti jednání Komise, které následovalo po přijetí napadeného rozhodnutí.

119. Zaprvé Komise vědomě zasáhla do pravomocí Rady podle článku 16 SEU, a jednala tudíž v rozporu se zásadou institucionální rovnováhy. Přistoupila k podpisu dodatku z roku 2013, přestože byla Radou *opakovaně* žádána, aby tak nečinila. Před přijetím napadeného rozhodnutí nebyla Rada nikdy informována, že Komise hodlala zmocnit sama sebe k podpisu dodatku z roku 2013 bez předchozího zmocnění a učinit tak před tím, než Rada mohla dokončit postupy, které zahájila za účelem nápravy situace způsobené Komisí. Skutečnost, že ESVČ vyjádřila jménem Komise nesouhlas se závěry Rady, jež měly být přijaty dne 19. listopadu 2013, nelze ztotožnit s informováním Rady, že Komise hodlala podepsat dodatek z roku 2013 sama a za svých vlastních podmínek.

120. Zadruhé Komise vědomě a jednostranně opomenula roli členských států v rozporu s čl. 4 odst. 1 SEU. Nejedná se o to, zda Rada může vznést samostatný žalobní důvod týkající se pravomocí členských států. Napadené rozhodnutí nebylo v souladu se závěry z roku 2012, neboť opomíjelo sdílenou povahu pravomocí s ohledem na uvedené závěry.

121. Zatřetí Komise záměrně jednala způsobem, který znemožnil snahu Rady o nápravu situace způsobené Komisí. Komise Radu nikdy neinformovala o úmyslu přijmout napadené rozhodnutí a podepsat dodatek z roku 2013 a zaslat jej švýcarským orgánům. V rámci zasedání Pracovní skupiny pro ESVO, jež se konala mezi přijetím napadeného rozhodnutí (dne 3. října 2013) a podpisem dodatku z roku 2013 (dne 7. listopadu 2013), Rada opakovaně žádala Komisi, aby dále nepostupovala. Komise chybně uvádí, že Rada nereagovala po dobu delší než měsíc. Ve skutečnosti byl daný bod zařazen na pořad (pouze pro informaci) prvního jednání Pracovní skupiny pro ESVO, které se konalo poté, co byla Rada (neformálně) informována o napadeném rozhodnutí. Během jednání dne 23. října 2013 byla Komise opakovaně žádána, aby dále nepostupovala. Když Pracovní skupina pro ESVO nalezla na zasedání dne 31. října 2013 řešení, ESVČ jej na místě odmítla.

122. Začtvrté Komise vědomě jednala způsobem, kterým došlo k porušení zásady jednoty vnějšího zastupování Unie a zatažení Švýcarska do interinstitucionálního sporu. Jakákoli činnost ze strany Rady za účelem nápravy situace by nutně vyžadovala, aby Švýcarsko podepsalo další, odlišné znění dodatku z roku 2013. Komise rovněž nedodržela závěry z roku 2012, které ji vyzývaly, aby se dohodla o švýcarském finančním příspěvku „v blízké spolupráci s předsednictvím Rady“ a pravidelně konzultovala pokrok v jednáních s příslušným přípravným orgánem Rady.

123. Komise namítá, že Rada nevysvětlila, jak by druhý žalobní důvod, pokud by mu bylo vyhověno, mohl ovlivnit platnost napadeného rozhodnutí. Uvedené čtyři argumenty předložené na podporu daného žalobního důvodu zpochybňuje.

124. První argument v zásadě opakuje tvrzení Rady na podporu prvního žalobního důvodu. Komise nicméně dávala Radě svůj postoj najevo po celou dobu. Skutečnost, že Komise uznala přístup Rady při předchozích příležitostech, navíc nedokazuje, že v daném případě opominula povinnost loajální spolupráce.

125. Druhý argument je třeba odmítnout z důvodu, že Rada nevznesla (a nemohla vznést) žádný žalobní důvod založený na čl. 4 odst. 1 SEU. Žaloba Rady neobsahuje žádné tvrzení ohledně toho, jaké by v daném případě mohly být jednotlivé role členských států. Žádný členský stát proti napadenému rozhodnutí nepodal v příslušné lhůtě žalobu.

126. Třetí argument je neopodstatněný. Postoj Komise k nezávazným nástrojům a zejména k dodatku z roku 2013 byl velmi dobře znám. Komise rovněž Radu pravidelně informovala. Mezi dnem, kdy byla Rada informována o přijetí napadeného rozhodnutí, a podpisem dodatku z roku 2013 navíc uplynula doba delší než měsíc. Pokud měla Rada obavy z jakýchkoli negativních důsledků plynoucích z podpisu Komise, mohla a měla co nejdříve podat žádost o předběžné opatření. Skutečnost, že Rada žádá Soudní dvůr, aby zachoval účinky napadeného rozhodnutí do doby, než bude nahrazeno, oslabuje tvrzení, že je znepokojena situací způsobenou Komisí.

127. Pokud jde o čtvrtý argument, Komise tvrdí, že při podpisu dodatku z roku 2013 a výkonu pravomocí podle článku 17 SEU zajišťovala vnější zastupování Unie. V žádném případě nezatáhla Švýcarsko do interinstitucionálního sporu. Uvedený argument je rovněž v rozporu s žádostí o zachování účinků napadeného rozhodnutí.

#### – Posouzení

128. Povinnost unijních orgánů navzájem loajálně spolupracovat v souladu s druhou větou čl. 13 odst. 2 SEU se uplatní spolu se zásadou institucionální rovnováhy podle první věty téhož ustanovení<sup>62</sup>. Uvedenou zásadou se řídí způsob, kterým mají být vykonávány pravomoci platně zakotvené v dalších ustanoveních Smluv. Nemůže proto vytvářet povinnosti tam, kde není dána působnost, a nemůže uvedenou působnost měnit<sup>63</sup>. Uplatní se rovněž ve spojení s dalšími ustanoveními, jež jsou konkrétně zaměřena na zakotvení vhodné rovnováhy mezi různými orgány, jako například článek 218 SFEU<sup>64</sup>. Soudní dvůr ve věci C-425/13, Komise v. Rada, vyjasnil, že v souvislosti s příslušnými funkcemi různých orgánů podle ustanovení jako například čl. 17 odst. 1 SEU a článek 218 SFEU musí Rada a Komise respektovat druhou větu čl. 13 odst. 2 SEU. To je pak zejména důležité v případě vnější činnosti<sup>65</sup>. Je nutné, aby se každý z orgánů zdržel jakéhokoli opatření, které by mohlo ohrozit dosažení

62 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, body 64 a 65.

63 — Viz rozsudek ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 84 a citovaná judikatura.

64 — Pokud jde o článek 218 SFEU, viz rozsudek ve věci Komise v. Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 62, kde Soudní dvůr dané ustanovení charakterizoval jako „autonomní a obecnou normu ústavního dosahu tím, že přiznává unijním orgánům vymezené pravomoci“.

65 — Pokud jde o článek 218 SFEU, viz rozsudek ve věci Komise v. Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, bod 64.

unijních cílů, a aby přispíval k usnadnění úkolů ostatních orgánů. V souvislosti se zásadou loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy Soudní dvůr konstatoval, že uvedená povinnost plyne s požadavku jednoty v mezinárodním zastoupení Unie<sup>66</sup>. Podle mého názoru totéž platí i mezi unijními orgány.

129. Rada neuvedla, zda se oba žalobní důvody uplatní společně, nebo zda je druhý žalobní důvod uplatněn podpůrně pro případ, že by byl první zamítnut. Na jednání Rada patrně naznačovala, že by druhý žalobní důvod mohl poskytovat dodatečnou podporu pro první žalobní důvod. Již jsem vyvodila, že prvním žalobnímu důvodu by mělo být vyhověno z důvodu, že Komise překročila své pravomoci podle čl. 17 odst. 1 SEU a porušila tak první větu čl. 13 odst. 2 SEU. Pokud bude Soudní dvůr souhlasit, je jakákoli další potřeba posuzovat samostatný žalobní důvod založený na druhé větě čl. 13 odst. 2 SEU vyloučena.

130. V následující části budu proto postupovat na základě předpokladu, že první žalobní důvod bude zamítnut.

131. Pokud byla Komise oprávněna přijmout napadené rozhodnutí, nelze jí vytýkat nedodržení zásady institucionální rovnováhy z důvodu, že schválila a poté podepsala dodatek z roku 2013 navzdory námitkám Rady (první argument)<sup>67</sup>. Za tohoto předpokladu nakonec Rada neměla pravomoc rozhodnutí přijmout; a rozhodnutí Komise nemohla ani zablokovat.

132. Pokud jde o druhý argument, zásada loajální spolupráce stanovená v druhé větě čl. 13 odst. 2 SEU se netýká rozdělení pravomocí mezi Uníí a členskými státy. Tvzení založené na daném ustanovení nelze podpořit argumentem opírajícím se o pravomoci členských států. V každém případě jakýkoli postoj týkající se opodstatněnosti uvedeného argumentu předpokládá, že Unie disponuje pravomocí a nejprve dojde k určení vztahu mezi touto pravomocí a pravomocí členských států<sup>68</sup>. Nic z toho zde nebylo plně přezkoumáno a rozhodnuto.

133. Rada rovněž nemůže namítat, že Komise postupovala a podepsala dodatek z roku 2013 navzdory jejím námitkám a pokusům o nápravu situace zahájením postupů v rámci Rady pro schválení dodatku z roku 2013 a vydání zmocnění k jeho podpisu (třetí argument). V každém případě po přijetí napadeného rozhodnutí byla Rada zpravena (daným rozhodnutím) o úmyslu Komise podepsat dodatek z roku 2013.

134. Pokud jde o třetí argument týkající se skutečnosti, že Komise neinformovala Radu *před* přijetím napadeného aktu, domnívám se, že zásada loajální spolupráce nemůže Radě udělit právo protestovat proti napadenému rozhodnutí z důvodu nedodržení jejího původního zmocnění v závěrech z roku 2012 (neboť tato otázka vyvstane v souvislosti s druhým žalobním důvodem pouze v případě, že bude první žalobní důvod zamítnut, přičemž takové zamítnutí by naznačovalo, že by samotná Komise mohla ověřovat daný soulad). Loajální spolupráce nicméně předpokládá dobrou víru a aktivní spolupráci mezi orgány při výkonu jejich vlastních pravomocí a pravomocí ostatních. Komise minimálně měla Radu informovat. Pokud tak neučinila, otázka, zda Komise rovněž měla Radu konzultovat, nevystane<sup>69</sup>.

135. V projednávaném případě se zdá, že Komise informovala Radu o svém rozhodnutí až v den jeho přijetí. Učinila tak přesto, že věděla, že členové Pracovní skupiny pro ESVO postupovali na základě předpokladu, že mohli kontrolovat výsledky jednání o dodatku z roku 2013. Skutečnost, že Komise jednala takovýmto způsobem a neinformovala Radu předem, vedla k neúčinnosti zásady loajální spolupráce a ke znemožnění zapojení Rady (pokud by si přála se zapojit).

66 — Viz například rozsudek ve věci Komise v. Švédsko, C-246/07, EU:C:2010:203, bod 73 a citovaná judikatura.

67 — Viz také moje stanovisko ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:490, bod 99.

68 — Viz zejména bod 75 výše.

69 — Pro povinnost konzultace vyplývající ze zásady loajální spolupráce viz rozsudek ve věci Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 86.



136. Domnívám se nicméně, že Rada neprokázala, že toto porušení způsobilo vady v napadeném rozhodnutí, zejména ovlivněním jeho obsahu nebo formy, a že by proto postačovalo k odůvodnění zrušení napadeného rozhodnutí. Podle mého názoru všechny argumenty Rady v daném ohledu odpovídají těm, které podporují první žalobní důvod.

137. Třetí argument se rovněž týká jednání Komise mezi přijetím napadeného rozhodnutí a podpisem dodatku z roku 2013. Uvedené argumenty se týkají jednání, které nesouvisí s legalitou napadeného rozhodnutí (přestože by mohly podpořit rozhodnutí o porušení zásady loajální spolupráce).

138. Uznávám, že jednání před přijetím napadeného aktu může být v rozporu se zásadou loajální spolupráce a že ovlivňuje jeho obsah nebo formu. Za vhodných okolností by toto mohlo být patřičným základem pro zrušení daného aktu.

139. Pokud je nicméně napadený akt (a jednání vedoucí k jeho přijetí) shledán v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy i jinak v souladu s unijním právem a pokud se žalobní důvod založený na zásadě loajální spolupráce týká jednání, k němuž došlo v návaznosti na napadený akt, nemůže být daný žalobní důvod relevantní z hlediska legality tohoto předcházejícího aktu. Pokud má uvedené jednání vliv na následný akt (jako je v projednávaném případě akt v podobě podpisu dodatku z roku 2013), může být žaloba podle článku 263 SFEU, zejména pokud je založena na jednání, které je v rozporu s povinnostmi zdržet se určitého chování, namířena proti uvedenému následnému aktu za předpokladu, že jsou splněny podmínky přípustnosti. Pokud je naopak žalobní důvod týkající se porušení zásady loajální spolupráce založen na nečinnosti s ohledem na pozitivní povinnosti vyplývající z uvedené zásady, zdála by se být mnohem vhodnějším řešením žaloba podle článku 265 SFEU (pro nečinnost)

140. Pokud by Soudní dvůr zamítl první žalobní důvod, bude čtvrtý argument ve prospěch druhého žalobního důvodu irelevantní (nebylo by nutné, aby Rada vytvořila nové znění dodatku z roku 2013 za účelem nápravy porušení uvedené zásady). Zásada loajální spolupráce ve druhé větě čl. 13 odst. 2 SEU navíc neupravuje vztahy mezi Uníí a třetími státy.

141. Závěrem, argument Komise ve smyslu, že Rada mohla a měla co nejdříve požádat o vydání předběžného opatření (což článek 279 SFEU umožňuje), pravděpodobně souvisí s návrhem na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí (na základě článku 278 SFEU). Vzhledem k tomu, že takovým opatřením by nebyla dotčena meritorní stránka případu projednávaného Soudním dvorem, se nicméně domnívám, že proti žalobnímu důvodu založenému na porušení zásady loajální spolupráce se nelze dovolávat skutečnosti, že Rada nepodala žádný takový návrh.

142. Docházím k závěru, že pokud bude první žalobní důvod zamítnut, měl by být zamítnut též druhý žalobní důvod.

### **Požadavek na zachování účinků napadeného rozhodnutí**

143. V případě, že by Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil, požaduje Rada, aby využil možnosti uvážení na základě druhého pododstavce článku 264 SFEU a zachoval účinky uvedeného rozhodnutí do doby, než bude nahrazeno. Žádost Rady je založena na důvodech souvisejících s právní jistotou a soudržností vnější činnosti Unie.

144. Účinky aktu, jenž byl prohlášen za neplatný od počátku, mohou být zachovány s ohledem na důvody související s právní jistotou, zejména tehdy, kdy by okamžité účinky jeho zrušení měly závažné negativní důsledky pro dotyčné osoby a legalita aktu není zpochybněna z důvodu jeho účelu nebo obsahu, nýbrž z důvodu nedostatku pravomoci nebo z důvodu porušení podstatných formálních



náležitostí, včetně důvodu, že byl použit nesprávný právní základ<sup>70</sup>. V takových případech Soudní dvůr zachoval účinky do doby, než v přiměřené lhůtě od vyhlášení rozsudku, jímž byl akt zrušen, vstoupí v platnost nový akt založený na náležitém právním základě<sup>71</sup>.

145. Podle mého názoru tyto žádosti v souvislosti s případy v oblasti vnějších vztahů často vyplývají ze skutečností<sup>72</sup>, že zatímco se unijních předpisů, kterými jsou vymezena pravidla, podle nichž může Unie jednat navenek, nelze dovolávat vůči třetím stranám, s nimiž Unie jedná v rámci vnějších vztahů, rozhodnutí o zrušení aktu, jenž umožnil nebo vytvořil základ pro vnější činnost Unie, může vést ke značné právní nejistotě v rámci Unie i mimo ni a může ohrozit zásady, na nichž jsou vnější vztahy Unie založeny.

146. V projednávaném případě by měly být zachovány účinky napadeného rozhodnutí, tj. schválení a vydání zmocnění k podpisu dodatku z roku 2013. Zrušení aktu by jinak mohlo oslabit účinnost vnější činnosti Unie, širší soubor dohod se Švýcarskem tvořící pozadí dodatku z roku 2013, následnou dvoustrannou dohodu mezi Švýcarskem a Chorvatskem i příspěvky, které byly nebo by měly být poskytnuty Švýcarskem Chorvatsku.

147. Určení jednoznačné lhůty, během které by uvedené účinky měly být zachovány, se nicméně jeví jako obtížné. Vyžadovalo by to potvrzení náležitého právního základu přijímaného rozhodnutí (včetně určení hmotněprávní pravomoci), jakož i rozhodnutí o otázce, zda byla unijní pravomoc sdílená či výlučná. Zdá se mi, že Soudní dvůr může buď stanovit (zcela náhodně) lhůtu, jako například jeden rok, v jejímž rámci by orgány a případně členské státy měly přijmout nezbytné kroky pro řešení dané problematiky, nebo zachovat účinky napadeného rozhodnutí do doby, než vstoupí v platnost nové rozhodnutí. Upřednostňuji druhou variantu.

### Náklady řízení

148. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora by měla být Komisi jako účastníku řízení, který neměl úspěch v projednávané věci, uložena náhrada nákladů řízení, kterou Rada požadovala. V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu by členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, měly nést vlastní náklady řízení.

### Závěry

149. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

- zrušil rozhodnutí Evropské komise ze dne 3. října 2013 o podpisu dodatku k memorandu o porozumění o švýcarském finančním příspěvku ze dne 27. února 2006;
- zachoval účinky uvedeného rozhodnutí, dokud nevstoupí v platnost rozhodnutí přijaté v návaznosti na rozsudek Soudního dvora;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení a
- rozhodl, že česká, finská, francouzská, německá, řecká, maďarská, litevská, polská a britská vláda ponесou vlastní náklady řízení.

70 — Rozsudek ve věci Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 90 a citovaná judikatura.

71 — Viz například rozsudek ve věci Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 93.

72 — Generální advokát Wahl vyjádřil obavy z opakujících se žádostí o zachování účinků z důvodu, že je tím Soudní dvůr v podstatě žádán, aby vydal rozhodnutí bez dopadů, což není typickou úlohou soudního orgánu: viz stanovisko generálního advokáta Wahla ve spojených věcech Parlament a Komise v. Rada, C-132/14 až C-136/14, EU:C:2015:425, bod 40.