



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

25. října 2017*

„Žaloba na neplatnost – Závěry Rady Evropské unie o Světové radiokomunikační konferenci Mezinárodní telekomunikační unie v roce 2015 – Článek 218 odst. 9 SFEU – Odchylka od stanovené právní formy – Neuvedení právního základu“

Ve věci C-687/15,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 17. prosince 2015,

Evropská komise, zastoupená L. Nicolae a F. Erlbacherem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené I. Šulce, jakož i J.-P. Hixem a O. Segnanou, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem a J. Vláčilem, jakož i M. Hedvábnou, jako zmocněnci,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem a K. Stranz, jako zmocněnci,

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

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným C. Brodie, jakož i M. Holtem a D. Robertsonem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Holmesem, barrister,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits a C. Vajda, předsedové senátů, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, C. Toader, A. Prechal (zpravodajka), S. Rodin a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

* Jednací jazyk: angličtina.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. května 2017,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. září 2017,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá zrušení závěrů Rady Evropské unie o Světové radiokomunikační konferenci 2015 (WRC-15) Mezinárodní telekomunikační unie (ITU), přijatých dne 26. října 2015 na jejím 3 419. zasedání v Lucemburku (dále jen „napadený akt“).

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 2 ITU je specializovanou agenturou Organizace spojených národů v oblasti informačních a komunikačních technologií. Jak vyplývá zejména z článku 1 její Ústavy, v rámci ITU jsou v celosvětovém měřítku přidělovány rádiové spektrum a oběžné dráhy družic a vypracovávány technické normy s cílem zajistit vzájemné propojení sítí a technologií.
- 3 V souladu s článkem 2 Ústavy ITU je ITU složena z členských států a z odvětvových členů. V současné době je členem ITU 193 států, včetně všech členských států Unie, která je sama „odvětvovým členem“.
- 4 Článek 3 Ústavy ITU, nadepsaný „Práva a povinnosti členských států a odvětvových členů“, stanoví:
„1. Členské státy a odvětvoví členové mají práva a povinnosti stanovené touto Ústavou a Úmluvou.
[...]
3. Pokud jde o účast na činnostech [ITU], mají odvětvoví členové právo plně se podílet na práci odvětví, jehož jsou členy, s výhradou příslušných ustanovení této Ústavy a Úmluvy;
[...]
b) jsou oprávněni, s výhradou příslušných ustanovení Úmluvy a příslušných rozhodnutí přijatých v tomto ohledu Konferencí vládních zmocněnců, se účastnit schvalování otázek a doporučení, jakož i rozhodování o pracovních metodách a postupech dotčeného odvětví.“
- 5 Článek 4 Ústavy ITU, nadepsaný „Základní dokumenty [ITU]“, zní následovně:
„1. Základními dokumenty [ITU] jsou:
– Ústava [ITU],
– Úmluva [ITU],
– administrativní předpisy.
[...]

3. Ustanovení této Ústavy i ustanovení Úmluvy jsou dále doplněna níže vyjmenovanými administrativními předpisy, které upravují užívání telekomunikací a jsou pro všechny členské státy závazné:

[...]

– Radiokomunikační řád.

[...]“

- 6 Článek 13 Ústavy ITU, nadepsaný „Radiokomunikační konference a radiokomunikační shromáždění“, stanoví:

„1. Světová radiokomunikační konference může částečně nebo, ve výjimečných případech, úplně revidovat Radiokomunikační řád a může projednávat jakoukoliv otázku celosvětového významu v rámci své kompetence a vztahující se k jejímu pořadu jednání. Její ostatní funkce jsou stanoveny Úmluvou.

2. Světové radiokomunikační konference jsou svolávány obvykle jednou za tři nebo za čtyři roky; avšak podle příslušných ustanovení Úmluvy konference nemusí být svolána nebo může být svolána dodatečně.

[...]“

Unijní právo

- 7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37) (dále jen „rámcová směrnice“), byla přijata na základě článku 95 ES.

- 8 Článek 8a „rámcové směrnice“, nadepsaný „Strategické plánování a koordinace politiky rádiového spektra“, v odstavci 4 stanoví:

„Pokud je to nezbytné z hlediska zajištění účinné koordinace zájmů Evropského společenství v mezinárodních organizacích příslušných pro oblast rádiového spektra, Komise může Evropskému parlamentu a Radě navrhnout cíle společné politiky, přičemž v nejvyšší možné míře zohlední stanovisko Skupiny pro politiku rádiového spektra.“

- 9 Článek 9 této směrnice, nadepsaný „Správa rádiových frekvencí pro služby elektronických komunikací“, v odstavci 1 druhém pododstavci stanoví:

„Při uplatňování tohoto článku členské státy musí jednat v souladu s příslušnými mezinárodními dohodami, včetně [Radiokomunikačního řádu], a mohou brát v úvahu cíle veřejné politiky.“

- 10 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 676/2002/ES ze dne 7. března 2002 o předpisovém rámci pro politiku rádiového spektra v Evropském společenství (rozhodnutí o rádiovém spektru) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 1; Zvl. vyd. 13/29, s. 317) bylo přijato rovněž na základě článku 95 ES. Článek 1 odst. 1 tohoto rozhodnutí stanoví:

„Cílem tohoto rozhodnutí je vytvořit ve Společenství politický a právní rámec pro zajištění koordinace politických přístupů, a případně harmonizace podmínek týkajících se dostupnosti a účinného využívání rádiového spektra nezbytných pro vytvoření a fungování vnitřního trhu v některých oblastech politiky Společenství, jako jsou elektronické komunikace, doprava a výzkum a vývoj.“

- 11 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 243/2012/EU ze dne 14. března 2012 o vytvoření víceletého programu politiky rádiového spektra (Úř. věst. 2012, L 81, s. 7) bylo přijato na základě článku 114 SFEU. Článek 1 tohoto rozhodnutí, nadepsaný „Účel a oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Tímto rozhodnutím se zavádí víceletý program politiky rádiového spektra pro strategické plánování a harmonizaci využití rádiového spektra k zajištění fungování vnitřního trhu v oblastech politiky Unie souvisejících s využíváním rádiového spektra, jako jsou například elektronické komunikace, výzkum, technologický rozvoj a vesmír, doprava, energetika a audiovizuální politika.“

- 12 Článek 10 rozhodnutí č. 243/2012, nadepsaný „Mezinárodní jednání“, v odstavci 1 stanoví:

„V mezinárodních jednáních týkajících se otázek rádiového spektra platí tyto zásady:

- a) spadá-li předmět mezinárodních jednání do pravomoci Unie, stanoví se postoj Unie v souladu s právem Unie;
- b) spadá-li předmět mezinárodních jednání částečně do pravomocí Unie a částečně do pravomocí členských států, usilují Unie a členské státy o stanovení společného postoje v souladu s požadavky zásady loajální spolupráce.

Pro účely písmene b) prvního pododstavce spolupracují Unie a členské státy v souladu se zásadou jednotného mezinárodního zastupování Unie a jejích členských států.“

Skutečnosti předcházející sporu a napadený akt

- 13 Konference WRC-15 proběhla v Ženevě (Švýcarsko) od 2. do 27. listopadu 2015. Bylo na ní dohodnuto, že bude přezkoumán a změněn Radiotelekomunikační řád.
- 14 Dne 29. května 2015 předložila Komise Radě na základě ustanovení článku 114 ve spojení s ustanovením čl. 218 odst. 9 SFEU návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat na Světové radiokomunikační konferenci (WRC) v roce 2015 [COM(2015) 234 final], jenž v článku 1 stanovil:

„Členské státy, jednající společně v zájmu Unie, se zúčastní jednání na [konferenci WRC-15] s cílem přezkoumat Radiokomunikační řád.

Postoje, které mají být jménem Unie zaujaty během jednání a při přijímání změn Radiokomunikačního řádu, jsou stanoveny v příloze tohoto rozhodnutí.

Budou-li na [konferenci WRC-15] ohledně témat uvedených v příloze vzneseny nové návrhy, k nimž dosud neexistuje postoj Unie, vymezí se postoj Unie koordinací na místě před tím, než bude [konference WRC-15] vyzvána k přijetí změn Radiokomunikačního řádu. V takových případech by postoj Unie měl být v souladu se zásadami stanovenými v příloze tohoto rozhodnutí.“

15 Příloha uvedeného návrhu rozhodnutí Rady zní následovně:

„Při jednání o změnách Radiokomunikačního řádu ITU na WRC-15 a při jejich přijímání by měly být jménem Unie zaujaty následující postoje.

1. U bodu jednání 1.1:

- určit pásmo 1 452–1 492 MHz a přilehlá pásma 1 427–1 452 MHz a 1 492–1 518 MHz pro mezinárodní mobilní telekomunikace a zároveň chránit pasivní služby pod kmitočtem 1 427 MHz,
- pásmo 3 400–3 800 MHz přidělit rovnoprávně mobilním službám a určit ho pro mezinárodní mobilní telekomunikace,
- zamítnout rovnoprávné přidělení pásma 470–694 MHz v Evropě mobilním službám,
- nepřidávat rovnoprávný přiděl pásem 5 350–5 470 MHz a 5 725–5 850 MHz mobilním službám, ani tato pásma, spolu s pásmem 5 850–5 925 MHz neurčit pro mezinárodní mobilní telekomunikace, ale provádět další studie těchto tří pásem, při nichž by se zvažila možnost jejich využití pro rádiové místní sítě, a ve všech případech zajistit ochranu primárního využití.

2. U bodu jednání 1.2:

- stanovit úroveň ochrany pro služby vysílání pod kmitočtem 694 MHz, což odpovídá výsledkům studií, které provedla Evropská konference poštovních a telekomunikačních správ, a stanovit dolní hranu pásma na kmitočtu 694 MHz,
- nepřidávat dodatečná omezení na ochranu vysílání v pásmu 694–790 MHz, lze však přijmout opatření, jimiž se v pásmu 694–790 MHz zajistí vyvážená koexistence bezdrátových širokopásmových služeb a stávajících leteckých radionavigačních systémů na východních hranicích [Unie].

3. U bodu jednání 1.18 přidělit pásmo 77,5–78 GHz radiolokační službě a zachovat využití tohoto pásma pro vozidlové radary, bez zavedení nepřiměřených omezení, zároveň však uznat, že by měly být nadále chráněny radioastronomické stanice.

4. U bodu jednání 10, což je bod pro pořad jednání na [Světové radiokomunikační konferenci v roce 2019 (WRC-19)], by mělo být podpořeno řešení potřeby spektra pro mobilní systémy páté generace, v případě nových přidělů by se přitom měla pozornost zaměřit na kmitočty nad 6 GHz, a měl by být zaujat společný přístup k zahájení souvisejících studií kompatibility před WRC-19.

5. Při jednání o jakýchkoli relevantních změnách Radiokomunikačního řádu ITU na WRC-15 je třeba zajistit soulad s právem Unie, zejména dodržení zásad stanovených v článku 9 [rámcové směrnice] a [rozhodnutí č. 243/2012], a je rovněž třeba zajistit, aby nebyl dotčen další předvídatelný vývoj tohoto práva.“

16 V návaznosti na diskuzi v rámci Rady posledně uvedená přijala napadený akt, který stanoví následující:

„RADA EVROPSKÉ UNIE,

1. PŘIPOMÍNÁJÍC

- a) [rozhodnutí č. 676/2002];
- b) ustanovení [„rámcové směrnice“], a zejména čl. 8a odst. 4 této směrnice;
- c) [rozhodnutí č. 243/2012];
- d) závěry Rady o evropském postoji pro světové radiokomunikační konference v roce 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 a 2012;
- e) význam bezdrátových technologií využívajících spektrum pro splnění [strategických] cílů [Unie] v rámci stěžejní iniciativy strategie EU2020 „Digitální agenda pro Evropu“, k nimž patří zavádění rychlého širokopásmového internetu a dosažení udržitelných ekonomických a sociálních přínosů jednotného digitálního trhu;
- f) závěry Rady ze dne 31. května 2010 o digitálním programu pro Evropu;

2. BEROUC NA VĚDOMÍ

- stanovisko Skupiny pro politiku rádiového spektra (RSPG) z února roku 2015 o společných politických cílech pro konferenci WRC-[15];

3. VYJADŘUJE ŠIROKOU PODPORU níže uvedeným cílům, jichž má být na konferenci WRC-15 dosaženo za účelem úspěšného provádění příslušných politik Unie:

- a) u bodu jednání 1.1:
 - i. určit pásmo 1 452–1 492 MHz a přilehlá pásma 1 427–1 452 MHz a 1 492–1 518 MHz pro mezinárodní mobilní telekomunikace (IMT) a zároveň chránit pasivní služby pod kmitočtem 1 427 MHz. Tímto určením se nepředjímá použití uvedených pásem jakýmkoli aplikacemi služeb, k nimž jsou pásma přidělena, včetně aplikací obrany, ani se jím nezakládá prioritita v rámci Radiokomunikačního řádu;
 - ii. pásmo 3 400–3 800 MHz přidělit rovnoprávně mobilním službám a určit ho pro mezinárodní mobilní telekomunikace, a to se zřetelem k významné úloze, jež toto pásmo plní v oblasti družicové komunikace;
 - iii. nepodpořit žádné změny v přidělení pásma 470–694 MHz v Evropě;
 - iv. nepřidávat rovnoprávný příděl pásem 5 350–5 470 MHz a 5 725–5 850 MHz mobilním službám, ani tato pásma spolu s pásmem 5 850–5 925 MHz neurčit pro mezinárodní mobilní telekomunikace, ale provádět další studie těchto tří pásem, při nichž by se zvažila možnost jejich využití pro rádiové místní sítě, a ve všech případech zajistit ochranu primárního využití;
- b) u bodu jednání 1.2:
 - i. stanovit dolní hranu pásma na kmitočtu 694 MHz a podpořit doporučení ITU-R, pokud jde o všechny úrovně ochrany pro služby vysílání pod kmitočtem 694 MHz odpovídající výsledkům studií, které provedla Evropská konference poštovních a telekomunikačních správ;
 - ii. zajistit vyváženou koexistenci bezdrátových širokopásmových služeb a vysílání a nepřidávat nová omezení na ochranu vysílání v pásmu 694–790 MHz, jež by zasahovala nad rámec dohody GE-06;
 - iii. zajistit vyváženost mezi přístupem k mobilním službám a přístupem k leteckým radionavigačním službám na hranicích členských států na východě EU, aby bylo usnadněno zavádění mobilních služeb ve všech státech [Unie] prostřednictvím vhodných regulačních ustanovení Radiokomunikačního řádu, upřednostnit při tom nejmenší účinné vzdálenosti mezi oběma uvedenými druhy služeb a podpořit v tomto ohledu práva členských států na východě EU;
- c) u bodu jednání 1.18 přidělit pásmo 77,5–78 GHz radiolokační službě v zájmu snazšího použití vozidlových radarů bez zavedení nepřiměřených omezení a uznat, že by měly být nadále chráněny radioastronomické stanice;

- d) u bodu jednání 10 podpořit bod pořadu jednání pro WRC-19, jehož předmětem jsou potřeby spektra pro mobilní systémy páté generace (5G), a zaměřit pozornost na kmitočty nad 6 GHz pro nové přiděly a zaujmout společný přístup k zahájení souvisejících studií kompatibility před WRC-19;

4. VYZÝVÁ ČLENSKÉ STÁTY, ABY:

- na konferenci WRC-15 během jednání o veškerých relevantních změnách Radiokomunikačního řádu ITU plnily cíle vymezené v bodě 3 a dodržovaly zásady stanovené [rozhodnutím č. 243/2012];

5. VYZÝVÁ KOMISI, ABY

- Evropskému parlamentu a Radě urychleně předložila zprávu o výsledcích konference WRC-15 a o tom, jak bude zajištěno, aby evropské přípravy na příští konferenci, která se bude konat v roce 2019 (WRC-19), plně podporovaly politiky a zásady Unie.“

- 17 Při příležitosti přijetí napadeného aktu učinila Komise následující prohlášení, které bylo zaneseno do zápisu z jednání Rady:

„Komise vyjadřuje politování nad tím, že Rada přijala v rámci příprav na [WRC-15] závěry, a nikoli rozhodnutí, jak je uvedeno v čl. 218 odst. 9 [...] SFEU. Podle názoru Komise je tento postoj v rozporu se Smlouvou a judikaturou Soudního dvora [...]. Komise si v tomto ohledu vyhrazuje veškerá práva.“

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 18 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený akt a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

- 19 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu v plném rozsahu a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

- 20 České republice, Spolkové republice Německo, Francouzské republice a Spojenému království Velké Británie a Severního Irska bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

K přípustnosti důvodů členských států vystupujících jako vedlejší účastníci řízení

- 21 Komise na podporu své žaloby uplatňuje jediný žalobní důvod, vycházející z toho, že Rada tím, že namísto rozhodnutí, jak navrhla Komise, přijala napadený akt, porušila čl. 218 odst. 9 SFEU.

- 22 Ve svých spisech vedlejšího účastníka Česká republika, Spolková republika Německo a Francouzská republika zpochybňují použitelnost čl. 218 odst. 9 SFEU v projednávané věci, když zejména uvádějí, že Unie neměla vnější pravomoc nezbytnou k tomu, aby Rada v souladu s uvedeným ustanovením stanovila postoje, které měly být zaujaty jménem Unie k bodům na pořadu jednání konference WRC-15, jichž se týká napadený akt.
- 23 Účastník řízení, kterému bylo podle článku 40 statutu Soudního dvora Evropské unie povoleno vedlejší účastenství v řízení o sporu, který byl předložen k rozhodnutí Soudnímu dvoru, však nemůže změnit předmět sporu, jak je vymezen v návrhových žádáních a důvodech hlavních účastníků řízení. Z toho vyplývá, že přípustné jsou pouze ty argumenty vedlejšího účastníka, které patří do rámce vymezeného těmito návrhovými žádáními a důvody (zejména viz rozsudek ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 27).
- 24 Mezi hlavními účastnicemi řízení je přitom nesporné, že se v projednávané věci čl. 218 odst. 9 SFEU použije. Předmět sporu, jak je vymezen v návrhových žádáních a důvodech těchto hlavních účastnic řízení, se týká pouze otázky, zda k přijetí napadeného aktu došlo v souladu s formálními a procesními náležitostmi stanovenými v tomto ustanovení. Důvody uplatňované členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci řízení uvedené v bodě 22 tohoto rozsudku musí být tudíž bez dalšího odmítnuty jako nepřípustné.

K jedinému žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

- 25 Podle Komise Rada tím, že přijala závěry namísto rozhodnutí, porušila čl. 218 odst. 9 SFEU.
- 26 V tomto ohledu Komise připomíná, že Rada přijímá rozhodnutí na základě čl. 218 odst. 9 SFEU kvalifikovanou většinou. Unijní orgány mají naproti tomu v praxi odlišná stanoviska, pokud jde o pravidla hlasování, která se použijí při přijímání takového aktu, jako jsou závěry Rady. Rada několikrát uvedla, že takové akty jsou přijímány na základě konsenzu, což znamená, že takové akty nemohou být přijaty, pokud proti nim některý členský stát uplatní námitky. Komise má za to, že tato pravidla hlasování nejsou v souladu se Smlouvami. Podle ní totiž z čl. 16 odst. 3 SEU, který stanoví, že „[n]estanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou“, vyplývá, že tyto akty musejí být přijaty kvalifikovanou většinou. Projednávaná věc je podle ní příkladem toho, že hledání konsenzu namísto kvalifikované většiny může vést k odlišnému výsledku, kterým je negativně dotčena politika Unie.
- 27 Komise totiž v tomto ohledu uvádí, že ustanovení napadeného aktu se odchylují od jejího návrhu ze dne 29. května 2015. K většině změn došlo podle ní právě proto, aby obsah napadeného aktu odpovídal formě, kterou Rada rozhodla zvolit. Napadený akt tak podle Komise zaprvé neobsahuje žádnou informaci týkající se jeho právního základu. Na rozdíl od toho, co uvádí Rada, má přitom Komise za to, že toto opomenutí nepředstavuje čistě formální vadu. Zadruhé se Rada namísto uvedení podrobných úvah k vysvětlení skutečností odůvodňujících akt, který měl být přijat, omezila na „připomenutí“ seznamu unijních aktů přijatých v dotčené oblasti činnosti. Zatřetí Komise uvádí, že namísto rozhodnutí, že členské státy, jednající společně v zájmu Unie, „zaujmou“ určité postoje na konferenci WRC-15, z napadeného aktu vyplývá, že Rada „vyjadřuje širokou podporu“ cílům, jichž má být v rámci jednání na konferenci WRC-15 dosaženo, a „vyzývá členské státy“, aby během těchto jednání plnily určité cíle.

- 28 Rada tím podle Komise nedokázala stanovit jasné a zavazující postoje, které členské státy mají respektovat při své účasti na konferenci WRC-15, jednající společně v zájmu Unie, ale stanovila spíše povinnosti učinit vše, co je v jejich silách. Takové povinnosti však nejsou s to zaručit vnější silné a jednotné zastoupení Unie na mezinárodní scéně, a v důsledku toho podle Komise neumožňují dosáhnout cílů stanovených Smlouvami.
- 29 Rada uvádí, že rozhodla o návrhu Komise založeném na čl. 218 odst. 9 SFEU a stanovila závazný postoj Unie za účelem konference WRC-15 v souladu s tímto ustanovením.
- 30 Napadený akt totiž jednak jasně identifikuje priority Unie pro každý z bodů jednání v rámci konference WRC-15, jejichž výčet je uveden v příloze návrhu Komise ze dne 29. května 2015. Dále pak postoje vymezené v napadeném aktu mají podle Rady závazný charakter.
- 31 Pokud jde o údajné neuvedení právního základu, má Rada za to, že takové opomenutí představuje nanejvýš čistě formální vadu, která nemůže vést ke zrušení napadeného aktu a v tomto ohledu poznamenává, že Komise nezpochybňuje, že použitelným procesněprávním základem je čl. 218 odst. 9 SFEU ani že hmotněprávním základem je článek 114 SFEU.
- 32 Pokud jde o způsob hlasování, Rada uvádí, že třebaže byla při přijetí napadeného aktu v zásadě použitelná kvalifikovaná většina, skutečnost, že při přijetí tohoto aktu bylo možné dosáhnout v rámci Rady jednomyslnosti, nemůže znamenat, že Rada jednala mimo rámec postupu stanoveného v čl. 218 odst. 9 SFEU. Tento orgán dodává, že jelikož Komise nezměnila svůj návrh ze dne 29. května 2015 v průběhu diskuze, která vedla k přijetí postoje Unie, za účelem zohlednění změn, v souvislosti s nimiž byl v rámci Rady vyjádřen souhlas, z čl. 293 odst. 1 SFEU vyplývá, že Rada musela rozhodnout jednomyslně.
- 33 Rada zdůrazňuje, že někdy přijímá ve formě závěrů určité akty, které vyvolávají nebo mají vyvolávat právní účinky, přičemž upřesňuje, že v podobném případě musí respektovat procesní požadavky stanovené Smlouvami v souladu s použitelným právním základem.
- 34 Podle tohoto orgánu na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, ze skutečnosti, že se napadený akt odchyluje od návrhu, který Komise předložila dne 29. května 2015, v žádném případě nevyplývá, že hledání konsenzu namísto kvalifikované většiny může vést k odlišnému výsledku, kterým je negativně dotčena politika Unie.
- 35 Kromě toho Rada uvádí, že vytýkaná skutečnost uplatněná Komisí týkající se formy napadeného aktu je v rozporu s její ustálenou praxí, co se týče vypracování postoje Unie za účelem účasti na předcházejících světových radiokomunikačních konferencích. Tento orgán má za to, že takový výklad Smluv, jaký navrhuje Komise, by výrazně zkomplikoval obranu zájmů Unie na mezinárodní scéně a narušil by institucionální rovnováhu stanovenou Smlouvami.

Závěry Soudního dvora

- 36 Komise prostřednictvím svého jediného žalobního důvodu v podstatě uvádí, že Rada tím, že přijala závěry o konferenci WRC-15, namísto rozhodnutí v souladu s jejím návrhem ze dne 29. května 2015, porušila čl. 218 odst. 9 SFEU. Komise vytýká Radě rovněž to, že neuvedla právní základ napadeného aktu.
- 37 Posledně uvedené ustanovení stanoví, že „Rada na návrh Komise [...] přijme rozhodnutí [...] a stanoví postoje, které má jménem Unie zaujmout orgán zřízený dohodu, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody“.

- 38 Rada tedy tím, že napadený akt přijala ve formě závěrů, použila jinou formu aktu, než je forma stanovená uvedeným ustanovením.
- 39 Rada však uvádí, že jí Smlouva ponechává volbu formy rozhodnutí na základě čl. 218 odst. 9 SFEU. V projednávané věci údajně materiálně přijala rozhodnutí ve formě závěrů. Mimoto má Rada za to, že neuvedení právního základu napadeného aktu nepředstavuje podstatnou vadu.
- 40 Pokud jde zaprvé o formu napadeného aktu, je třeba připomenout, že Smlouvy zavedly systém rozdělení pravomocí mezi jednotlivé unijní orgány, který každému orgánu svěřuje vlastní poslání v rámci institucionální struktury Unie a při plnění úkolů, které byly na Unii přeneseny. Článek 13 odst. 2 SEU tak stanoví, že každý unijní orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Toto ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních (rozsudek ze dne 28. července 2016, Rada v. Komise, C-660/13, EU:C:2016:616, body 31 a 32, jakož i citovaná judikatura).
- 41 Jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, jelikož jsou tudíž pravidla tvorby vůle unijních orgánů stanovena Smlouvami a členské státy ani samotné orgány jimi nemohou disponovat, mohou ve zvláštních případech zmocnit některý orgán ke změně rozhodovacího postupu, který stanoví, pouze Smlouvy (rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 149).
- 42 V projednávané věci je třeba zaprvé zdůraznit, že na rozdíl od toho, co uvádí Rada, praxe orgánů, a zejména – pokud jde o projednávanou věc – údajná ustálená praxe stran vypracování postoje Unie za účelem účasti na světových radiokomunikačních konferencích prostřednictvím závěrů, s níž je postoj zastáván Komisí v rámci projednávané žaloby v rozporu, nemůže změnit pravidla Smluv, která jsou orgány povinny dodržovat. Podle ustálené judikatury totiž platí, že pouhá praxe Rady nemůže změnit pravidla podle Smlouvy, a nemůže v důsledku toho vytvořit precedens, který by vázal unijní orgány [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. května 2008, Parlament v. Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, bod 60 a citovaná judikatura, jakož i posudek 1/08 (Dohody o změně listin specifických závazků podle GATS) ze dne 30. listopadu 2009, EU:C:2009:739, bod 172 a citovaná judikatura].
- 43 Zadruhé, pokud jde o argumentaci Rady založenou na bodě 9 rozsudku ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264), podle něhož forma, ve které byly akty nebo rozhodnutí přijaty, je v zásadě nerozhodná pro určení, zda mají vyvolávat právní účinky, je třeba uvést, že judikatura vyplývající z tohoto rozsudku je relevantní pro určení, zda akt může být předmětem žaloby na neplatnost. Naproti tomu z této judikatury nelze nikterak vyvodit, že by se unijní orgány mohly odchýlit od formy aktu, která je stanovena relevantním ustanovením Smlouvy.
- 44 Pokud se unijní orgán odchýlí od právní formy, kterou stanoví Smlouvy, představuje to porušení podstatných formálních náležitostí, které může vést ke zrušení dotčeného aktu, je-li tato odchylka způsobila vyvolat nejistotu ohledně povahy uvedeného aktu nebo postupu pro jeho přijetí, přičemž je tak ohrožena právní jistota.
- 45 V projednávané věci přijetí napadeného aktu ve formě závěrů vyvolává nejistotu ohledně povahy a právního dosahu tohoto aktu. Jak totiž uvedl rovněž generální advokát v bodech 69 až 72 svého stanoviska, zatímco Rada uvádí, že uvedený akt je „v podstatě“ jejím rozhodnutím, kterým se stanoví postoj, jež mají být zaujaty jménem Unie na konferenci WRC-15, Česká republika a Francouzská republika uvedený akt kvalifikují jako společný postoj Unie a členských států a Spolková republika Německo má za to, že jde o koordinovaný postoj mezi všemi členskými státy ve formě závěrů Rady. Rada rovněž uvádí, že napadený akt má závazný charakter, kdežto Česká republika zastává názor, že tento akt je právně závazný jen v určitých částech pokrývajících záležitosti, které podle tohoto

členskému státu spadají do unijní pravomoci a Spolková republika Německo má za to, že uvedený akt představuje nezávazné závěry. Komise uvádí, že Rada, která přijala napadený akt ve formě závěrů, zvolila právní formu, která je obvykle vyhrazena pro akty nezávazné povahy.

- 46 Výrazy použité v napadeném aktu mimoto k této nejistotě přispívají. Zatímco se totiž návrh Komise ze dne 29. května 2015 týkal „rozhodnutí Rady“ o postoji, „který má být jménem Evropské unie zaujat“ na konferenci WRC-15, napadený akt spočívá v tom, že Rada podle bodu 3 „vyjadřuje širokou podporu“ řadě cílů, jichž má být na konferenci WRC-15 dosaženo za účelem úspěšného provádění příslušných politik Unie, a podle bodu 4 „vyzývá členské státy“, aby na konferenci WRC-15 během jednání o veškerých relevantních změnách Radiokomunikačního řádu ITU plnily tyto cíle a dodržovaly zásady stanovené rozhodnutím č. 243/2012. Jak zdůraznila Komise, použití těchto výrazů není slučitelné se závazností, která musí být spojena s rozhodnutím unijního orgánu na základě článku 288 SFEU. Kromě toho ze žádné skutečnosti v napadeném aktu nevyplývá, že by členské státy byly povinny zaujmout na konferenci WRC-15 postoj „jménem Unie“, na rozdíl od toho, co stanoví čl. 218 odst. 9 SFEU.
- 47 Za těchto podmínek je nutno konstatovat, že Rada tím, že přijala závěry o konferenci WRC-15 namísto rozhodnutí, jak je stanoveno v čl. 218 odst. 9 SFEU, porušila podstatné formální náležitosti vyžadované tímto ustanovením.
- 48 Pokud jde zadruhé o skutečnost, že napadený akt neuvádí právní základ, z něhož vychází, je třeba nejprve uvést, že uvedení právního základu je nezbytné s ohledem na zásadu svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU, podle kterého jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů, které tyto Smlouvy stanoví jak pro vnitřní, tak pro mezinárodní činnost Unie [v tomto smyslu viz posudek 2/94 (Přistoupení Společenství k EÚLP) ze dne 28. března 1996, EU:C:1996:140, bod 24, a rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 46].
- 49 Volba náležitého právního základu má totiž ústavní význam, neboť vzhledem k tomu, že má Unie pouze svěřenou pravomoc, musí akty, jež přijímá, navázat na ustanovení Smlouvy o FEU, která jí k tomu skutečně opravňují [posudek 1/15 (Dohoda PNR EU-Kanada) ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, bod 71].
- 50 Uvedení právního základu má dále zvláštní význam za účelem zachování výsad unijních orgánů, kterých se týká postup přijetí aktu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 48).
- 51 V projednávané věci tedy uvedení právního základu může mít dopad na pravomoci Komise a Rady, jakož i na jejich příslušné role v postupu přijímání napadeného aktu. Stejně tak je uvedení právního základu nezbytné pro určení způsobu hlasování v Radě (obdobně viz rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 48). Konkrétně vzhledem k tomu, že napadený akt neodpovídá žádnému z případů uvedených v čl. 218 odst. 8 druhém pododstavci SFEU, měla Rada tento akt přijmout v zásadě v souladu s ustanovením čl. 218 odst. 8 prvního pododstavce ve spojení s ustanovením čl. 218 odst. 9 SFEU, a to kvalifikovanou většinou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 66).
- 52 Kromě toho je třeba připomenout, že uvedení právního základu je nezbytné s ohledem na povinnost uvést odůvodnění vyplývající z článku 296 SFEU. Tato povinnost, jež je odůvodněna zejména soudním přezkumem, který musí být Soudní dvůr s to vykonávat, se musí použít v zásadě na všechny unijní akty vyvolávající právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, body 42 a 45).

- 53 Konečně požadavek právní jistoty vyžaduje, aby závazná povaha jakéhokoliv aktu, který směřuje k založení právních účinků, byla odvozena z některého ustanovení unijního práva, které stanoví právní formu aktu a musí v něm být výslovně uvedeno jako právní základ (rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. McBride a další, C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 47).
- 54 V projednávané věci je napadený akt unijním aktem, jelikož byl přijat Radou a vyvolává právní účinky v rozsahu, v němž stanoví cíle a členské státy vyzývá, aby tyto cíle plnily na konferenci WRC-15. Z toho vyplývá, že Rada měla v napadeném aktu uvést hmotněprávní a procesněprávní základ, z něhož tento akt vychází.
- 55 Mimoto, i když neuvedení odkazu na konkrétní ustanovení Smlouvy nemusí představovat podstatnou vadu, pokud může být právní základ aktu určen na základě jiných prvků tohoto aktu, jak uvádí Rada, je takový výslovný odkaz nicméně nezbytný, pokud jsou v případě neexistence takového výslovného odkazu zúčastněné osoby a Soudní dvůr ponechány v nejistotě, co se týče přesného právního základu (zejména viz rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. McBride a další, C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 48).
- 56 V projednávané věci se přitom Rada namísto uvedení právního základu napadeného aktu omezila v bodě 1 tohoto aktu na připomenutí relevantního právního rámce a institucionální praxe Rady a v bodě 2 uvedeného aktu na zmínění stanoviska RSPG z února roku 2015 o společných politických cílech pro konferenci WRC-15. Z tohoto konstatování ve spojení s konstatováními provedenými v bodě 46 tohoto rozsudku vyplývá, že žádný prvek v napadeném aktu neumožňuje určit jeho hmotněprávní a procesněprávní základ.
- 57 Z toho plyne, že nelze jasně určit právní základ napadeného aktu. Na rozdíl od toho, co uvádí Rada, nemůže být za těchto podmínek neuvedení žádného právního základu v napadeném aktu považováno za čistě formální vadu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, body 60 a 61).
- 58 Odchýlení se od právní formy stanovené v čl. 218 odst. 9 SFEU a neuvedení právního základu tak vedou k nejasnostem, pokud jde o povahu a právní dosah napadeného aktu, jakož i pokud jde o postup, který bylo třeba sledovat při jeho přijetí, přičemž tyto nejasnosti mohly Unii oslabit při obhajování jejího postoje na konferenci WRC-15 (obdobně viz rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 49).
- 59 Z předcházejících úvah vyplývá, že napadený akt musí být zrušen.

K nákladům řízení

- 60 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rada neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedenou náhradu nákladů řízení.
- 61 V souladu s čl. 140 odst. 1 uvedeného jednacího řádu Česká republika, Spolková republika Německo, Francouzská republika a Spojené království ponese vlastní náklady řízení.

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

- 1) Závěry Rady Evropské unie o Světové radiokomunikační konferenci 2015 (WRC-15) Mezinárodní telekomunikační unie (ITU), přijaté dne 26. října 2015 na jejím 3 419. zasedání v Lucemburku, se zrušují.**

- 2) **Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Česká republika, Spolková republika Německo, Francouzská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.